

# REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERNACIONAIS

Vol. 1, n.1, Jun-Ago/2016

**Editorial: A contribuição da Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI) para a compreensão da interdependência entre Gestão Pública e Cooperação Internacional**

Marcos Alan S. V. Ferreira, Alexandre César Cunha Leite

## ARTIGOS

**Relações entre universidades e o mercado: o debate sobre o uso de recursos públicos em atividades de pesquisa a partir do Bayh-Dole Act**

Wellington Pereira

**Inovação em Serviço de Segurança Pública no Brasil: Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Postos Comunitários de Segurança do Distrito Federal**

Sueli Menelau, Aline Franciele Braga Resende Vieira, Antônio Sérgio Araújo Fernandes

**Novos instrumentos de coordenação federativa: reflexões a partir do Programa Bolsa Família**

Renata Mirandola Bichir

**Government and Opposition in foreign policy legislative voting: Brazil and the UK in a comparative analysis**

Pedro Feliu Ribeiro

**Entre armas leves e a regulamentação internacional: para que lado o Brasil dirige uma política pública?**

Cristiano Armando Diniz Guerra Silvestre, Flávia de Ávila

**Planejamento Governamental e Comunicação Organizacional para a Política Pública de Economia Criativa no Brasil**

Magnus Luiz Emmendoerfer, Alexandre Sette Abrantes Fioravante, Layon Carlos Cezar

**Terra e conflitos na América Latina redemocratizada**

Artur Zimerman

**A ajuda alimentar internacional dos EUA: política externa, interesses econômicos e assistência humanitária**

Thiago Lima, Atos Dias

**O paradigma do "vivir bien" no estado plurinacional da Bolívia como referente para a construção de políticas públicas emancipatórias**

Wanderley dos Reis Nascimento Júnior

## RESENHAS

**Os Limites do possível: a economia além da conjuntura.**

Alexandre Cesar Cunha Leite, Ana Cristina Cordeiro Fonseca'



UFPB

## **Editorial: A contribuição da Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI) para a compreensão da interdependência entre Gestão Pública e Cooperação Internacional**

Marcos Alan S. V. Ferreira

Editor da Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais / Docente no Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

E-mail: [marcosalan@gmail.com](mailto:marcosalan@gmail.com)

Alexandre Cunha Leite

Editor da Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais / Docente no Departamento de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

E-mail: [alexccleite@gmail.com](mailto:alexccleite@gmail.com)

O cenário do século XXI traz uma janela de oportunidades e também de muitos desafios para a Gestão Pública e a Cooperação Internacional. Dentro da conjuntura mundial, problemas sociais e econômicos transpassam fronteiras e territórios, fazendo com que crises sociais, políticas econômicas, humanitárias, entre outras, deixem de ser questões locais para se tornarem globais. No plano nacional, a jovem democracia brasileira conseguiu importantes avanços em sua consolidação. Contudo, ainda permanecem inúmeros desafios concernentes a gestão pública que transbordam os limites domésticos. Dentre estes desafios estão a inadequada distribuição de justiça social, altos níveis de corrupção e fragilidades do sistema político e gerencial do Estado. O pano de fundo que abarca estas questões não é restrito ao local, mas sim global, interdependente e transnacional. Nas regiões Norte e Nordeste do Brasil os problemas não são diferentes do restante da nação. No conjunto, estas constituem as regiões mais pobres do país, e, portanto, compreender estas questões desafiadoras a fundo, conceber soluções e aprimorar práticas políticas e sociais são necessidades urgentes que merecem um envolvimento da academia.

Partindo da concepção de que a academia tem uma importante função social e profissional em lidar com os problemas supracitados, em 2014 um grupo de pesquisadores e docentes da Universidade Federal da Paraíba contando com apoio de docentes de outras instituições como Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-SP), deram início ao planejamento e, posteriormente em 2015, concebeu um programa de pós-graduação inovador e único no país. O Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional (PGPCI/UFPB) foi aprovado em 2015 pela Diretoria de Avaliação (DAV/CAPES) e teve suas atividades iniciadas em 2016 com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento da visão e das práticas de gestão pública e das políticas públicas em nível regional, nacional e internacional. Assim, busca-se um exercício multinível e agregado, assim como interdisciplinar e interconectado. Adicionalmente, o PGPCI/UFPB tem a ambição de desenvolver pesquisas de alto impacto para o interesse público e social destinado à área de gestão pública e cooperação foi pensada internacional, contribuindo desta forma com uma formação inovadora direcionada a criação de capacitação e geração de conhecimento para além do âmbito local, mas integrando os cenários de intervenção dos pesquisadores formados.

Ainda que comumente a gestão pública seja pensada no nível doméstico, é inegável que ela é fortemente influenciada pelos eventos internacionais e pelas decisões tomadas no nível internacional. Assim como o inverso é verdadeiro. Exemplos são vistos no nosso dia a dia, como uma mudança de taxa de juros nos Estados Unidos que impactam as políticas macroeconômicas nacionais; ou a mudança de governo no Brasil que altera a configuração de poderes no nível regional e suas interações nos mais diversos temas; ou como a ocorrência de um conflito local tal como se observa na Síria e suas inúmeras consequências que, por sua vez, exige de vários países e seus formuladores de políticas e tomadores de decisão (re)pensar as políticas de imigração e recepção de refugiados. Assim como concepções nacionais como programas de renda mínima, economia solidária entre outros são influenciados pela troca de conhecimento e vivências nos níveis doméstico e internacional. Estes são alguns exemplos dentro de um amplo conjunto de eventos e ações em que se pode notar a interdependência entre gestão pública e cooperação internacional.

No mesmo sentido, e de forma complementar a atividade de formação, acredita-se que a divulgação científica seja também uma responsabilidade dos pesquisadores e do programa de pós-graduação. Foi vislumbrando a conexão entre as atividades que já em sua concepção optou-se em criar a Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI). Este periódico visa ser um veículo diferenciado de divulgação de pesquisas que abordam temas de Gestão Pública, Políticas Públicas e Cooperação partindo da integração entre os dois níveis: o doméstico e o internacional. Inseridos neste amplo escopo, encontram-se as investigações sobre avaliação de políticas públicas, ferramentas de gestão governamental, políticas de cooperação internacional (concepção, mecanismos de análise e avaliação) além de políticas criadas e executadas por organismos regionais, nacionais e internacionais, tomando-as como constituintes de um conjunto de ações com amplo propósito. Busca-se, desta forma, contribuir para a ampliação do debate de tais temáticas em suas distintas abordagens epistemológica e metodológica, com igual tratamento a abordagens qualitativas ou quantitativas. A proposta da RPPI é ser um mecanismo de divulgação científica que respeita e prima pela pluralidade, pelas diversas formas de expressão do pensamento acadêmico-científico e que concebe a ciência como uma integração dos saberes.

Para tanto, na concepção da Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais criou-se um grupo editorial cujos responsáveis pela editoria da revista tenham formação multi e interdisciplinar. Desta forma o diálogo e a constituição da editoria tornam-se mais abrangente e mais propícia para um modelo de revista que se estabelece além das fronteiras do conhecimento específico. É seguindo este modelo que a RPPI pretende-se ser um veículo inovador e destinado a um público acadêmico diferenciado. Da mesma maneira, a constituição do Conselho Editorial privilegiou as mais diversas áreas do conhecimento, sendo composta por pesquisadores nacionais e internacionais que compartilham do perfil proposto para a revista. É com este pensamento e que os editores responsáveis apresentam ao público o primeiro número da Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, desejando a todos uma boa leitura.

## **O debate sobre o uso de recursos federais em atividades de pesquisa em instituições públicas a partir do Bayh-Dole Act**

### **Discussion about the federal funding for research in public institutions based on the Bayh-Dole Act**

Wellington Pereira

Departamento de Economia, Universidade Federal do Paraná (UFPR)

E-mail: [wdsperreira@ufpr.br](mailto:wdsperreira@ufpr.br)

**Resumo:** Este artigo discute sobre as relações entre as instituições públicas (destacadamente, universidades e laboratórios federais) que se utilizam de recursos públicos para realização de pesquisas e o setor privado que, muitas vezes, consegue se beneficiar por utilizar dos avanços científicos alcançados pelas instituições públicas. A maior ênfase a esse debate passou a existir após a aprovação de um decreto em 1981 nos EUA, o Bayh-Dole Act, que permitiu a intensificação dessas relações bem como as redefiniu sob um novo marco legal de incentivos. De um lado, há argumentos favoráveis à essa legislação porque os EUA teriam conseguido sair de uma depressão econômica e colocar diversas tecnologias nas mãos do mercado, gerando benefícios para o desenvolvimento da nação. Por outro lado, existem diversas críticas sobre os problemas envolvidos nesse tipo de relacionamento entre universidades/laboratórios públicos, que utilizam de fundos públicos para realizar suas pesquisas, e as empresas que passaram a explorar comercialmente conhecimentos, muitas vezes com exclusividade e que não deveriam ter seu acesso restrito a poucos privilegiados. Assim, o artigo é uma contribuição para a sistematização desse debate extremamente relevante nos dias atuais, sobretudo no que se refere à aplicabilidade dessa política em diferentes países e contextos institucionais.

**Palavras-chave:** universidade-empresa; Bay-Dohle Act; financiamento à pesquisa.

**Abstract:** This paper discusses the relationship between public institutions (remarkably, universities and federal labs) which can get public funding to conduct research, and the private sector that often can benefit itself by using the scientific progress achieved by public institutions. The emphasis in this debate came out after the approval of a legislation in 1981 in the US, the Bayh-Dole Act. Since then, it has allowed the intensification of the relations between research public institutions with companies, as well as it has redefined this interaction under a new legal framework of incentives. On the one hand, there are arguments in favor of this legislation because the US would have got out from an economic depression and would have put several technologies in the hands of the market, generating benefits for the whole nation's development. On the other hand, there are many criticisms about the problems involved in this type of relationship between universities and public facilities that use public funding to carry out their research, and the companies that exploit that knowledge in a commercial and exclusive way, which would be restricting access to a few privileged ones. Thus, this paper is a contribution to the comprehension of this extremely important debate nowadays, particularly regarding to the feasibility of this policy in different countries and institutional contexts.

**Key-words:** university-industry; Bayh-Dole Act; research funding.

## **Introdução**

Existe uma ampla literatura que vem chamando atenção para a necessidade de aprofundar o entendimento acerca do impacto, perfil, beneficiários e frequência das relações entre instituições públicas (universidades e laboratórios) e o setor privado, sobretudo quando as primeiras se utilizam de fundos públicos. A maior ênfase a esse tema passou a existir após a aprovação de um decreto nos EUA, o Bayh-Dole Act, que permitiu a intensificação dessas relações bem como as redefiniu sob um novo marco legal de incentivos.

Por um lado, argumenta-se que este decreto foi um mecanismo genioso que favoreceu os EUA a colocar tecnologias nas mãos do mercado de modo a serem exploradas comercialmente e com benefícios para o desenvolvimento da nação como um todo. Por outro lado, existem diversas críticas sobre os problemas envolvidos nesse tipo de relacionamento entre laboratórios e universidades, que se utilizam de fundos públicos para realizar suas pesquisas, e as empresas que passam a explorar comercialmente e em grande medida, com exclusividade, conhecimentos que não deveriam ter seu acesso restrito a poucos privilegiados. Além disso, fica a questão se a universidade está efetivamente cumprindo seu papel primordial que é formar pessoal qualificado (como instituição de ensino) e desenvolver conhecimento científico e tecnológico (como instituição de pesquisa) sem influência de interesses (exclusivamente comerciais) de terceiros, muito embora se reconheça que a história das próprias universidades influencia fortemente sua atuação junto à comunidade local.

Em 2011 o Bayh-Dole Act completou 30 anos de sua promulgação nos EUA e desde lá diversos outros países se inspiraram na abordagem e propósitos adotados, o que até hoje ainda causa muito debate, notadamente sobre a aplicabilidade dessa política em diferentes contextos institucionais.

No Brasil, por exemplo, a Lei de Inovação também foi inspirada em boa medida no que foi construído em torno ao Bayh-Dole Act nos EUA, tal como no que se refere às expectativas geradas: aumentar o relacionamento das universidades com o mercado, de modo que isso se traduzisse em um número crescente de patentes e de conhecimentos e tecnologias que pudessem ser licenciadas e exploradas comercialmente. Assim, um novo *ethos* passava a fazer parte das relações desenvolvidas no mundo acadêmico: a própria competição entre universidades e colegas pesquisadores por fundos públicos.

Ao final de três décadas, a discussão ainda é muito pertinente. Assim, os laboratórios e pesquisadores universitários precisam se tornam “braços” de empresas para, efetivamente, realizarem suas funções primordiais? Ou, por outro lado, o distanciamento entre os pesquisadores e as empresas privadas não acaba por inviabilizar pesquisas de maior aplicabilidade em setores específicos?

Inspirando-se nesse instigante debate, este artigo tem o objetivo de recuperar e sistematizar a discussão que permite embasar melhor alguns conceitos e desdobramentos sobre o Bayh-Dole Act, resgatando seus objetivos ao mesmo tempo em que se apresenta o debate atual acerca da sua efetividade, ou mesmo, de sua necessidade. Um ponto importante nesse contexto se refere ao “duelo” acerca dos direitos de propriedade de conhecimentos e tecnologias desenvolvidas pela universidade/laboratórios em parceria com empresas privadas.

## **1. O contexto e as bases para a criação do Bayh-Dole Act nos EUA**

Para discutir a situação atual sobre o relacionamento entre a pesquisa realizada na universidade com os interesses comerciais encabeçados pelas empresas, torna-se importante se realizar um breve histórico das bases da pesquisa científica e tecnológica nos EUA.

Ao mostrarem como se dá o processo de institucionalização das atividades de pesquisa e desenvolvimento nos EUA, Mowery & Rosenberg (2005) registram que uma importante característica do sistema universitário americano: ele foi fortemente financiado pelo Estado (1900-1940) e as universidades procuravam oferecer benefícios econômicos às suas regiões por meio de vínculos formais e informais com o setor industrial. Assim, muitos currículos estavam voltados para questões comerciais.

Desde esse período apontado, muitas transformações ocorreram no âmbito da produção científica e tecnológica tanto no espaço universitário, como nas empresas privadas. As relações entre universidade e empresas privadas passavam a ser a linha condutora de muitos trabalhos de pesquisa desenvolvidos em universidades americanas. Assim, no final da década de 1970 havia muitas constatações de que o sistema de relacionamento entre empresas privadas e universidades, as quais realizam pesquisas com fundos públicos, não estava adequado ao melhor entrosamento em prol do desenvolvimento científico e tecnológico da nação.

Ainda que a pesquisa já estivesse, desde o início do século XX, deslocando-se dos interesses isolados de laboratório para aqueles relacionados à comercialização privada, esse conceito formal somente foi registrado no trabalho de Vannevar Bush, “Science – The Endless Frontier”, em 1945 (COGR, 1999). Nos anos 1960 e 1970 foram vários os debates sobre a política que os EUA deveriam adotar a respeito das patentes como forma de proteção dos direitos comerciais sobre conhecimentos. Dado que havia inconsistência entre as políticas e as práticas adotadas pelas agências federais, isso contribuía para uma limitada transferência de invenções apoiadas com recursos públicos para o setor privado. Em 1980, o governo dos EUA possuía a titularidade de 28.000 patentes e menos de 5% delas foram licenciadas para agentes privados (COGR, 1999). Assim, ninguém podia explorar sua pesquisa sem uma longa negociação com o governo. E era quase impossível adquirir uma patente que fosse propriedade do governo, de modo que pouquíssimas empresas queriam investir muito dinheiro em pesquisa básica voltada a produtos comercializáveis (ALDRIDGE & AUDRETSCH, 2011). Foi nesse contexto que se gestaram as discussões que produziram o Bayh-Dole Act.

Assim, em 01 de julho de 1980 foi aprovado o “*The Patent and Trademark Law Amendments Act*”, ou, como ficou mais conhecido, Bayh-Dole Act. Esse nome foi dado em homenagem aos dois senadores (Birch Bayh e Bob Dole) que propuseram o Decreto. Entre seus principais efeitos, o Bayh-Dole Act repassou do Estado para os laboratórios e as universidades americanas (e outros órgãos sem fins lucrativos), a propriedade (titularidade) e controle (tal como dos possíveis retornos financeiros) sobre a propriedade intelectual das invenções desenvolvidas no âmbito de seus projetos de pesquisa, com apoio de fundos públicos e, indiretamente, favoreceu a mudança no *ethos* acadêmico face às possibilidades abertas pela autonomia na gestão e na geração de recursos financeiros adicionais. O decreto determinou o momento em que as universidades passaram a estar legalmente autorizadas a patentear e a licenciar suas descobertas com finalidades que atendiam a interesses múltiplos, dentre eles, os privados, mesmo quando financiadas com dinheiro público, o que deu origem a longas controvérsias sobre o tema.

## **2. As controvérsias sobre o Bay-Dohle Act**

Em 2011 o Bayh-Dole Act completou 30 anos e em função das mudanças no modelo da relação do pesquisador na universidade com o mundo “externo” surgiram muitas controvérsias.

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.1, n.1, Jun-Ago/2016, pp.3-23**

De um lado, devido à exaltação a essa nova forma de a universidade se posicionar. De outro, realçam-se muitas críticas sobre o efetivo impacto desse decreto. Além disso, a discussão é necessária devido ao fato de que diversos países seguiram a linha mestra colocada pelo modelo norte-americano (LOEWENBER, 2009), tal como o Brasil no desenho de sua lei voltada para estimular a inovação e as sinergias entre as universidades e as empresas privadas<sup>1</sup>, bem como na política adotada por algumas agências de fomento às atividades de pesquisa, como será analisado na sequência do trabalho.

Para Mowery & Sampat (2005) essa preocupação é antiga, pois desde os anos 1970 já se verificam esforços por parte de governos para aumentar a taxa de transferência de pesquisa avançada para a indústria, como parte dos esforços para melhorar o desempenho das economias nacionais. Nesse sentido, a educação superior e as pesquisas no ambiente universitário podem ser vistas como ativos estratégicos e que, ao estarem relacionados com a indústria, podem ser mais fortalecidos. Contudo, tem-se verificado reduções dos financiamentos públicos às pesquisas nos países da OCDE desde o final dos anos 1970 (MOWERY & SAMPAT, 2005). Nesse contexto, a “concorrência” pelos fundos cresceu e as universidades têm se tornado mais agressivas e “empreendedoras” na busca por novas fontes de financiamento, tal como junto à indústria para obter mais fundos para apoio à pesquisa.

Em 2002 a revista *The Economist* chegou a afirmar em um artigo intitulado “Gansos de ouro da inovação”<sup>2</sup> que o Bayh-Dole Act era um enorme sucesso e uma das principais medidas adotadas pelos EUA na segunda metade do século XX. Contudo, passados três anos, em 2005, a mesma revista questionou<sup>3</sup>, o custo versus benefício dessa legislação para a sociedade, questionando até que ponto as empresas privadas se beneficiam de recursos públicos para seu auto-benefício.

Um caso emblemático nessa ponta crítica da discussão foi apresentado por Loewenber (2009) ao colocar que tinha se tornado comum o registro de processos judiciais entre pesquisadores e universidades sobre os direitos de patente e de sua exploração quando estavam envolvidos recursos públicos em pesquisas que depois eram exploradas comercialmente por empresas

---

<sup>1</sup> Lei nº 10.973 (conhecida como Lei da Inovação) de 02/dez./2004 que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências.

<sup>2</sup> Tradução livre de “Innovation's golden goose”. Disponível em: <http://www.economist.com/node/1476653>

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.economist.com/node/5327661>

privadas. O caso citado se refere à empresa Myriad Genetics, a qual licenciou duas sequências genéticas que ficaram conhecidas como BRCA1 e BRCA2, que estão ligadas ao câncer de mama hereditário. O problema em questão é que o conhecimento sobre o sequenciamento se deu na Universidade de Utah, nos EUA, e foi vendido para aquela empresa. Como coloca Loewenber (2009), ao ter direitos exclusivos sobre esse conhecimento, a empresa passou a processar quaisquer instituições que quisessem utilizar o sequenciamento em novas pesquisas. Um erro que ocorreu sob o manto da legalidade e que acabou por prejudicar não somente os usuários de testes genéticos, mas inclusive qualquer universidade que tivesse interesse em avançar com pesquisas a partir daquele conhecimento.

### *3.1 A visão favorável ao Bayh-Dole Act*

O crescimento no número de patentes registradas, de licenciamentos concedidos e de *royalties* gerados são utilizados como as principais bandeiras em defesa da eficácia do Bayh-Dole Act para justificar que o uso do recurso público em atividades de pesquisa nas universidades/laboratórios se revertem em benefícios para o crescimento e desenvolvimento econômico e social dos EUA.

Assim, um ponto positivo defendido para as universidades no que se refere ao aumento do número de patentes e licenciamentos de tecnologias se refere à nova fonte de receita que passa a estar disponível e que pode ser reinvestida na modernização das instalações, tornando as capacidades de pesquisa mais aprimoradas e em elevados padrões técnicos. Esse tipo de exploração comercial e recepção de benefícios por parte das universidades ficava impossibilitada antes da implementação do Bayh-Dole, porque as pesquisas desenvolvidas com recursos públicos não podiam ser exploradas comercialmente pelos pesquisadores e universidades/laboratórios, dado que a titularidade ficava com o Estado, na figura das agências financiadoras. Além disso, isso prejudicava a instituição pública em estabelecer parcerias com terceiros, dado o “problema” da apropriabilidade dos desenvolvimentos alcançados. Assim, na medida que as instituições públicas passassem a transferir, por meio de venda ou outro mecanismo jurídico, os direitos de propriedade e exploração de desenvolvimentos científicos e tecnológicos obtidos graças a recursos públicos, elas também repassariam os direitos de se apropriar de ganhos ou retornos futuros a terceiros que obtiveram os direitos de exploração comercial.

Segundo Thursby & Thursby (2003), uma pesquisa realizada pela *Association of University Technology Managers* (AUTM)<sup>4</sup> mostrou que, entre 1991 e 2000, o número de invenções cresceu 84%, o de solicitações de novas patentes 238%, o de acordos de licenciamento 161%, e os royalties se multiplicaram em mais de cinco vezes. Assim, o lado defensor da realização de pesquisas com fundos públicos afirma que caso essas possibilidades de transferências do conhecimento não existissem, muitas pesquisas nem seriam realizadas, e quando feitas ficariam nos laboratórios.

A partir de uma revisão de diversos trabalhos, Larsen (2011) indica que, apesar das inconsistências apresentadas por resultados empíricos, as empresas tendem, de modo geral, a estar positivamente relacionadas com os esforços acadêmicos tradicionais, visto a partir do comportamento dos cientistas que estão engajados em atividades orientadas ao mercado. Outro ponto que ainda não está claro é se o envolvimento da indústria, o patenteamento acadêmico ou a comercialização de atividades podem estar associados ao crescimento da pesquisa aplicada. E mesmo se existe relação entre as partes (indústria – universidade), a relação causal não está clara.

Por outro lado, Larsen (2011) registra que o surgimento de uma “empresa acadêmica” não pode ser visto como o “fim do mundo”, pois a ideia de que a universidade deve contribuir para o crescimento econômico não é nova. Isto tem afetado a universidade ao longo do tempo sem gerar impactos negativos na continuidade da pesquisa e no ensino. Assim, a relação universidade-indústria seria de fundamental importância para o progresso tecnológico e científico, de modo a atuarem em conjunto para resolverem problemas e abrirem novas possibilidades de pesquisas. A pergunta que deveria ser feita nesse contexto é: como a “empresa acadêmica” afeta a produtividade e a natureza da pesquisa científica?<sup>5</sup>

Um raciocínio reverso surge das possibilidades de se realizar pesquisas com publicações e a partir delas lograr a obtenção de patentes, tal como sinalizado pelo Quadrante de Pasteur, proposto por (STOKES, 2005)<sup>6</sup>. O debate colocado por Stokes (2005) é inspirado na relação

---

<sup>4</sup> Essa instituição congrega os órgãos gestores de transferência de tecnologia das universidades americanas para a indústria e outras entidades.

<sup>5</sup> Aqui Larsen (2011) aponta, muito suavemente, o debate entre determinismo e neutralidade, e seus reflexos, na condução dessas pesquisas.

<sup>6</sup> Nessa outra linha de raciocínio Larsen (2011) cita alguns estudos, dentre eles: Fabrizio, K.R., Di Minin, A., 2008. Commercializing the laboratory: faculty patenting and the open science environment, *Research Policy* 37 (5), 914–931; e, Stephan, P.E., 2008. Science and the university: challenges for future research. *CESifo Economic Studies* 54 (2), 313–324.

conflituosa que surgiu nos EUA, após a II Guerra Mundial, entre apoiar ciência básica ou aplicada. Essa relação paradoxal formou-se quando se começou a questionar se a ciência básica só serviria se fosse precursora para o progresso tecnológico e se essa relação fosse sempre unidirecional. O ponto é que antes desse momento histórico, tinham sido claras as diversas relações entre desenvolvimento da ciência básica com o desenvolvimento de “aplicabilidades” práticas. Assim, surgiria um paradoxo a ser resolvido, pois o lado dos cientistas queria a continuidade de apoio governamental, ao mesmo tempo em que se pleiteava autonomia científica que já existia anteriormente. A ideia do quadrante de Pasteur advém da análise da relação entre realização de ciência básica e aplicada, vistas a partir de dois vetores. Assim, o “melhor cenário” – o quadrante de Pasteur – seria aquele em que a realização de pesquisas contribui para o avanço do conhecimento, de forma concomitante em que aplicações práticas, ou tecnológicas, nascem desses progressos científicos. E, segundo Stokes (2005), o cientista francês Louis Pasteur foi um exemplo que conseguiu provar a viabilidade desse processo, realizando pesquisa básica (microbiologia) que foi inspirada em uso aplicado, de modo a atender uma demanda social.

Segundo Larsen (2011), estudos indicam os ganhos para a pesquisa do cientista quando ele está engajado junto a empresas acadêmicas ou em contato direto com a indústria, já que essa aproximação com pares inseridos em outros tipos de ambiente aumentaria as possibilidades de solução<sup>7</sup>. Em relação à separação de domínio público e privado aplicado ao trabalho científico, cabe registrar que dado os resultados das pesquisas básicas possuírem um menor grau de apropriabilidade, os indivíduos e firmas privadas investem poucos esforços nessa área (LARSEN, 2011).

Um ponto importante apontado por Thursby & Thursby (2011) é que os resultados apresentados por universidades engajadas em atividades de patenteamento ou de licenciamento estarão diretamente relacionados aos seus interesses em realizar tais atividades. Nesse contexto, ter-se-iam diversas “funções de escolha das faculdades”: pesquisa básica que é somente publicada, pesquisa aplicada que é somente licenciada, como também a pesquisa fundamental que é publicável e pode ser patenteada e licenciada, como indicado por Stokes (2005).

---

<sup>7</sup> Larsen (2011) cita alguns trabalhos, dentre eles: Lee, Y.S., 2000. The sustainability of university–industry research collaboration: an empirical assessment. *Journal of Technology Transfer* 25 (2), 111–133; e, Manseld, E., 1991. Academic research and industrial innovation. *Research Policy* 20 (1), 1–12.

Ao reconhecer as dificuldades que se tem para se avaliar os benefícios gerados pelo Bayh-Dole Act, a partir de um ponto de vista empírico, Grimaldim, Kenny, Siegel & Wright (2011) indica que, ao menos, existiria um consenso que este tipo de legislação representa um importante movimento de reavaliação da função da universidade na sociedade atual.

Já o estudo de Crespi *et al.* (2011) apresenta uma conclusão interessante que relaciona a capacidade de patentear e de publicar, visto pelos autores como uma lacuna não muito bem explicada na literatura. Segundo os autores, existe uma relação positiva entre o patenteamento acadêmico e as publicações, mas, somente, até certo ponto, a partir do qual há uma reversão, prevalecendo uma espécie de efeito substituição (uma curva em U invertido) – na medida em que o estoque de patentes cresce, ocorre uma redução nas publicações<sup>8</sup>. Assim, destacam que seria mais adequado considerar que há uma co-ocorrência ao invés de complementariedade entre patentes e publicações (e outros diversos canais de transferência de conhecimento).

Awennberg, Wiklund & Wright (2011) questionam o fato de que existem poucas pesquisas que comparam o potencial empreendedor de indivíduos com os de outros tipos de *spin-offs*, tal como o caso dos *spin-offs* que surgem por pessoas que primeiro ganham experiência no setor industrial e só após isso criam novas empresas – diferente de um pesquisador que sai da universidade para realizar tal projeto. A hipótese central utilizada por Awennberg, Wiklund & Wright (2011) é de que o conhecimento comercial obtido com a vivência na indústria é muito mais valioso para os resultados empreendedores do que aqueles comparados aos conhecimentos ganhos com a experiência de pesquisa na universidade<sup>9</sup>. Assim, os resultados dos *spin-offs* gerados diretamente da universidade tenderiam a ter menor potencial de sucesso comparado a outros surgidos diretamente do ambiente industrial. Em resumo, não se consegue chegar a uma conclusão muito específica. Awennberg, Wiklund & Wright (2011) argumentam que o mais importante é que se estabeleçam políticas que favoreçam o sucesso do empreendedorismo, sem se excluir grupos desse foco de atenção, sejam eles advindos da universidade, sejam do mercado.

---

<sup>8</sup> Esses resultados foram obtidos examinando-se as respostas geradas por dois *surveys* junto a cientistas do Reino Unido das áreas de Engenharia, Química, Ciência da Computação e Física.

<sup>9</sup> Awennberg, Wiklund & Wright (2011) realizam seu estudo baseando-se em casos suecos característicos de segmentos intensivos em conhecimento para o período de 1994 a 2002.

### 3.2 A visão contrária ao Bayh-Dole Act

O lado defensor da realização de pesquisas com fundos públicos é categórico ao defender que caso essas possibilidades de transferências do conhecimento não existissem, muitas pesquisas nem seriam realizadas, e quando feitas ficariam nos laboratórios. Mas, aí surgem as críticas que questionam se as universidades estão desempenhando sua função, ou seja, formar pessoas e desenvolver pesquisas sem atrelamento aos interesses do mercado.

Ao contrário do lado da visão favorável dessa maior interação, quase simbiótica entre o público e o privado, uma outra postura, mais crítica, indica que as organizações públicas de pesquisa estão cada vez mais engajadas no conceito de “empresa acadêmica”. Tal conceito refere-se a um conjunto sistemático de esforços o qual busca muito mais valorizar, no curto prazo, os resultados da pesquisa, no sentido de transformá-las em inovações tecnológicas. Esse tipo de comportamento pode, no entanto, trazer prejuízos para a eficiência da divisão do trabalho entre ciência pública e privada (LARSEN, 2011), se ela realmente for possível.

Um ponto muito interessante registrado por Loewenber (2009) se refere ao fato de que com o Bayh-Dole um novo marco surgiu nas relações no ambiente acadêmico. Além de colegas, muitos pesquisadores passaram a ser vorazes competidores, não por reconhecimento profissional, mas por fundos para financiamento de pesquisas e criação de parcerias com terceiros, em grande medida empresas privadas. Loewenber (2009) registra esse elemento como uma mudança negativa e que esse tipo de comportamento é prejudicial para o próprio avanço e difusão do conhecimento.

Por outro lado, Larsen (2011) aponta que muitos pesquisadores tendem a realizar suas pesquisas com a utilização de fundos públicos, procurando atuar em áreas consideradas estratégicas. Apesar de que, ao mesmo tempo, muitos desses pesquisadores buscam mais recursos em empresas privadas, focando-se mais na relevância comercial de curto prazo. Mas, como lembra Larsen (2011), tem existido uma forte tendência dos *policy makers* e dos legisladores em estimular as universidades a patentear seus resultados de pesquisa e buscar a comercialização por meio de licenças, ou mesmo, da criação de spin-offs – o que não deixa de ser um reflexo do próprio Bayh-Dole Act. Isso se verificou fortemente nos EUA e na Europa, e é uma cultura que tem avançado para diversos países, ainda que com características muito distintas (MOWERY & SAMPAT, 2005; LARSEN, 2011).

Aldridge & Audretsch (2011) enfatizam um dado importante que é o crescimento da criação de escritórios de transferência de tecnologia nas universidades americanas – fenômeno que

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.1, n.1, Jun-Ago/2016, pp.3-23**

se espalhou por diversas universidades em outros países. Ao tratar de “empreendedorismo científico”, considerando-o como a abertura de uma empresa nova, Aldridge & Audretsch (2011) concluíram que o Bayh-Dole gerou pouco impacto sobre a criação de novas firmas, após terem analisado os cientistas que receberam financiamentos do *National Cancer Institution* (NCI).

Ainda no que se refere a este ponto, Clarysse, Tartari & Salter (2011) discutem o fato de que os escritórios de transferência de tecnologia acabam por exercer um papel marginal ou uma função indireta no que se refere ao nascimento de novos negócios. Tais escritórios foram profissionalizados e tiveram uma ampla adesão não somente nos EUA, como também na Europa. E a conclusão a que se chega é que o impacto maior, no que se refere à transferência de tecnologia e “empreendedorismo acadêmico”, deve-se aos perfis e à experiência dos cientistas<sup>10</sup>. Neste caso, conta muito mais o ambiente social no qual os cientistas estão inseridos, e a própria história institucional das universidades nas quais estão trabalhando – ainda que o ambiente seja visto como menos importante do que os atributos do próprio indivíduo.

Seria importante, portanto, refletir até que ponto o próprio sistema social gerado com os “estímulos” advindos desses escritórios acabam, também, por afetar o “comportamento social” dos cientistas, os quais passam a estar mais “forçados” a “embarcar nessa nova onda”. Ainda, segundo Clarysse, Tartari & Salter (2011), dado esse novo “interesse” das universidades, elas deveriam se preocupar em selecionar pessoas que possuíssem esse perfil mais empreendedor, porque, assim, seria esse o determinante do sucesso. O que não deixa de ser um ponto muito controverso, pois, aqui se remete, mais uma vez, à discussão referente sobre qual é (e deve ser), efetivamente, a função da universidade. Mowery & Sampat (2005, p. 211) sintetizam essa preocupação: “... estas iniciativas estão baseadas em uma compreensão equivocada do papel desempenhado pelas universidades no sistema nacional de inovação, como também dos fatores que sustentam sua contribuição para a inovação industrial” (tradução livre).

Segundo Grimaldim, Kenny, Siegel & Wright (2011), as maiores pressões sobre as universidades americanas para estimularem a criação de novas unidades organizacionais, inclusive escritórios de transferência de tecnologia, ocorreram durante a administração Reagan, quando houve cortes orçamentários nos fundos públicos que apoiavam pesquisas. Mas, depois de 1986 e

---

<sup>10</sup> Os autores fazem a crítica de que a literatura que tem tratado sobre esse tema não tem dado a mínima atenção aos atributos do próprio indivíduo e do cenário no qual ele está inserido, ao querer explicar os determinantes do empreendedorismo.

do fim da Guerra Fria, os fundos públicos para P&D cresceram e o apoio às universidades passou a ser parte de uma resposta aos desafios econômicos mundiais – o Bayh-Dole foi tanto um produto, quanto uma resposta a esse novo clima de desafios.

Uma importante crítica neste debate sobre essas relações e efeitos indica que, tal como em qualquer empresa em processo de expansão e ocupação de espaços de mercados, estratégias correlatas desse direcionamento tendem a envolver, por parte das empresas, mecanismos de proteção, como a manutenção de segredos e o maior engajamento em patentes. Utilizadas em demasia, essas estratégias afetariam, sob tal perspectiva, o processo de divulgação científica, inibindo a prática de uma ciência mais livre e, assim, postergariam ou atrasariam publicações relevantes. Esse argumento sobre os impactos deletérios sobre a prática de uma ciência mais aberta, é reforçado especialmente quando a pesquisa científica é financiada com recursos públicos. Por se tratar de financiamento de origem pública, a tendência natural é esperar que essas pesquisas se tornem (ao menos, deveriam tornar-se) livres e amplamente disponíveis, diferente do que se esperaria ocorrer se as pesquisas fossem financiadas por fundos privados, cujo objetivo final obedece a fins específicos e que fazem parte do jogo do mercado. Alguns estudos citados<sup>11</sup> por Larsen (2011) confirmam a ideia de que quando as pesquisas são financiadas por fundos privados, e quando os cientistas estão engajados em atividades comerciais ou colaborativas com a indústria, ocorrem restrições de informações junto à comunidade científica e há atrasos em publicações de pesquisas.

Link, Siegel & Fleet (2011) analisaram o Stevenson-Wydler Act, que possui uma proposta similar ao Bayh-Dole Act<sup>12</sup>, mas é direcionado a laboratórios nacionais. Em seus resultados de pesquisa eles encontraram que não havia indícios suficientes para induzir o crescimento de aplicação de patentes por cientistas tanto no *Sandia National Laboratories* (SNL), como no *National Institute of Standards and Technology* (NIST), que foram os dois casos examinados. Ao mesmo tempo, o sistema de incentivo financeiro e a alocação de recursos para

---

<sup>11</sup> Blumenthal, D., Campbell, E.G., Causino, N., Louis, K.S., 1996. Participation of lifescience faculty in research relationships with industry. *The New England Journal*; Blumenthal, D., Campbell, E.G., Anderson, M.S., Causino, N., Louis, K.S., 1997. Withholding research results in academic life science. Evidence from a national survey of faculty. *Journal of the American Medical Association* 277 (15), 1224–1228; Campbell, E.G., Weissman, J.S., Causino, N., Blumenthal, D., 2000. Data withholding in academic medicine: characteristics of faculty denied access to research results and biomaterials. *Research Policy* 29 (2), 303–312.

<sup>12</sup> O *Stevenson-Wydler Technology Innovation Act* de 1980 provê infraestrutura específica para a tecnologia fluir dos laboratórios nacionais para a indústria. Antes desse decreto, a transferência de tecnologia não era uma missão explícita dos laboratórios nacionais.

apoiar a transferência de tecnologia por parte desses laboratórios apresenta correlação com o crescimento de suas atividades. Ao comparar os resultados visualizados para os laboratórios perante os que já se tem visto para universidades, Link, Siegel & Fleet (2011) registram que o Bayh-Dole Act como legislação não foi suficiente para acelerar a taxa de difusão e comercialização dos laboratórios para o mercado.

Já D’Este & Patel (2007) mostram que os pesquisadores universitários interagem com a indústria muito mais por meio de uma ampla variedade de canais dentre os quais, citam-se as consultorias e contratos de pesquisa, pesquisas conjuntas e treinamento. Essas formas de interação acabam destacando-se até mais que o próprio patenteamento e criação de empresas via *spin-offs*. Adicionalmente, Mowery & Sampat (2005) apontam que, para os pesquisadores acadêmicos, o reconhecimento profissional advém da divulgação de seus resultados de pesquisa, e não em manter em segredo ou com diversas limitações ao seu acesso. Isso acaba por caracterizar um forte conflito de interesses entre empresas e acadêmicos.

Com uma interpretação próxima com a que foi apresentada por Clarysse, Tartari & Salter (2011), D’Este & Patel (2007) afirmam que as características individuais, de cada pesquisador, exerce um impacto muito forte nos departamentos onde estão lotados. E ao apresentarem suas ideias para políticas públicas, D’Este & Patel (2007) também se aproximam da interpretação mais flexível de Awennberg, Wiklund & Wright (2011) ao indicar que o foco de políticas deve ser, muito mais, no apoio à formação de habilidades por parte dos pesquisadores para integrar os mundos da pesquisa científica e da aplicação, ao invés de se pensar somente nos resultados vistos no número de patentes, licenças e *spin-offs*<sup>13</sup>.

Uma constatação importante observada por Mowery & Sampat (2005) ao analisar dados dos EUA é que uma parcela pequena da pesquisa básica realizada fora do setor acadêmico é conduzida pelo governo, e uma parcela relativamente maior é conduzida pela indústria. Além disso, comparações dos EUA com outros países mostram que a parcela de pesquisadores empregados por universidades é muito menor, refletindo o fato de que uma parcela maior de pesquisadores (e isso se aplica ao Japão, também) está empregada na indústria. Os países cujas

---

<sup>13</sup> D’Este & Patel (2007) citam o trabalho de Cohen *et al* (2002) – os quais utilizaram dados do Carnegie Mellon Survey of R&D – para enfatizar que muitas patentes e licenças, realizadas pelas firmas analisadas, foram canais de transferência da pesquisa pública menos importantes do que publicações, conferências, interações informais e consultoria.

indústrias são os maiores empregadores de pesquisadores são, na ordem: EUA, Coréia e Japão – e isso ocorre menos na Europa, onde a parcela é relativamente menor do que nesses países indicados.

Com base nessas alegações, Mowery & Sampat (2005) questionam a inexistência de dados quantitativos que possam demonstrar claramente essa maior proximidade das universidades americanas com pesquisa e inovação industrial. Esse tipo de argumento questiona a necessidade da existência de uma lei como o Bayh-Dole Act, a qual acaba por “impor” um modo de comportamento dos pesquisadores, dentro das universidades, como algo ideal.

As críticas de Mowery & Sampat (2005) ficam bem claras ao afirmarem que o Bayh-Dole Act “é a última expressão de fé no modelo linear de inovação”. Os autores afirmam que nos anos 1990 e já no século XXI, muitos estudiosos e *policy-makers* retrataram o Bayh-Dole Act como um catalisador da contribuição econômica e inovativa das universidades americanas para o crescimento dos EUA. Ainda que se verifique o crescimento do patenteamento e licenciamento pelas universidades, isso, por si só, não indica que as descobertas de pesquisa nos EUA tenham sido transferidas para a indústria de forma mais eficiente ou comercializada de forma mais rápida. E mesmo com as evidências limitadas de tal “sucesso” muitos países da OCDE, e outros casos tal como o Brasil (ALMEIDA, 2008), continuaram a perseguir políticas baseadas no Bayh-Dole Act. Essa preocupação também aparece no que seria uma indicação de cautela interpretativa indicada por Larsen (2011, p. 17) ao dizer que a natureza e a direção da causalidade na relação entre empresas e pesquisas acadêmicas ainda é uma questão em aberto.

### **3. O Bayh-Dole Act e sua capacidade de persuasão na definição de políticas**

Uma importante reflexão que fica do debate apresentado anteriormente é sobre a capacidade de influência na definição de políticas públicas por países que se inspiraram no modelo americano de relacionamento entre universidades/laboratórios públicos e o mercado. A questão sem resposta clara é se tal desenho institucional contribui, definitivamente, para mais descobertas científicas ou se é, simplesmente, um suporte favorável para a geração de mais patentes (com restrições ao uso do conhecimento) e empresas a partir de esforços obtidos dentro das universidades/laboratórios.

Mowery & Sampat (2005) criticam o fato de que a crescente difusão global de políticas de estímulo à “comercialização de tecnologias” é um fenômeno que tem recebido pouca atenção

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.1, n.1, Jun-Ago/2016, pp.3-23**

na literatura sobre políticas de inovação. Os “empréstimos” de instrumentos de política para outras economias, nas quais se tentam aplicar políticas que não estão relacionadas ou não possuem aderência ao contexto institucional local, seria, assim, um problema ao invés de uma solução. E isso traz embutido um risco enorme de fracasso dado que a consideração da história pregressa, das trajetórias (*path dependence*) e da institucionalidade vigente deixam de ser “respeitadas”.

Questiona-se, assim, até que ponto a existência de universidades e parques tecnológicos (tal como sua criação proposital) afetam ou não a capacidade das empresas em inovarem mais. Sturgeon (2000 *apud* Mowery & Sampat, 2005) registra que a história do Silicon Valley como centro para formação e inovação por novas firmas remete ao começo do século XX, sugerindo que muito da cultura da inovação presente na região surgiu antes mesmo da proeminência da Universidade de Stanford. Além disso, Grimaldim, Kenny, Siegel & Wright (2011) também concordam com o argumento apontado por Mowery & Sampat (2005) de que uma comparação com a experiência americana com o Bayh-Dole não poderia ser aplicada aos países da Europa sem se levar em conta as características institucionais.

Daí vem a crítica a muitos países que se baseiam no Bayh-Dole na sua definição de políticas públicas. Segundo Mowery & Sampat (2005, p. 228) “...estas tentativas de “equiparar-se” se baseiam numa leitura equivocada das evidências empíricas sobre aos direitos de propriedade intelectual em facilitar a “transferência” e a comercialização das invenções universitárias, bem como há uma interpretação errada sobre os efeitos da Bayh-Dole Act” (tradução livre).

Ao discutir se as tecnologias seriam transferidas na ausência de uma lei tipo Bayh-Dole Act, Thursby & Thursby (2003) afirmam que obviamente elas podem ser transferidas para a indústria sem patentes ou licenças. Isso poderia ocorrer, por exemplo, via publicações, reuniões e consultorias. A questão é se o licenciamento exclusivo torna-se necessário, sobretudo no caso de produtos ou tecnologias que precisam ser aprimoradas antes de serem colocadas no mercado (em fase de “provas de conceito”)<sup>14</sup>.

Conforme registram Mowery & Sampat (2005), para muitos gestores de P&D as patentes e os licenciamentos são classificados como pouco importantes para a transferência de tecnologia

---

<sup>14</sup> Segundo Stephen Fleming, vice-presidente do Enterprise Innovation Institute (EI<sup>2</sup>) do Georgia Tech, na década de 1970, o investimento em pesquisa na universidade, em média, era de US\$ 12 milhões anuais; o número agora é US\$ 0,5 bilhão por ano. Segundo ele, 20% do financiamento é proveniente de empresas privadas e 80% de agências federais e verbas estaduais, valores que estão acima da média nos EUA, onde, normalmente, esta divisão é de 7% de companhias e 93% de recursos públicos (Agência Inovação Unicamp, 16/11/10).

em muitas áreas. Desta forma, o que propõe o Bayh-Dole Act seria insuficiente, até desnecessário, para estimular maior interação entre universidade-indústria e maior transferência de tecnologia. Assim, a aplicação dos mesmos princípios da Bayh-Dole em outros lugares pode ser contraproducente.

Como forma de se comemorar os 30 anos do Bayh-Dole Act, foi criado um site comemorativo na internet<sup>15</sup>. O slogan do site é “Bayh-Dole Act: 30 anos conduzindo à inovação”. A proposta é enaltecer diversas iniciativas desenvolvidas nas universidades americanas que se converteram em inovações e foram colocadas no mercado por empresas dos mais diversos segmentos. A tabela 1, foi construída com dados apresentados no referido site e indica, na perspectiva proposta por seus idealizadores<sup>16</sup>, muitos resultados de sucesso, alcançados nessa parceria universidade-empresa (leia-se mercado) ao longo de 30 anos.

A tabela 1 é uma amostra de resultados apresentados por diversas universidades americanas no que se refere ao número de empresas, patentes, licenças e produtos gerados. Apesar de não haver estatísticas disponíveis para todos os casos, a tabela permite verificar que é elevado o número de resultados alcançados. O que não se pode afirmar é que todos esses resultados são frutos diretos do Bayh-Dole Act. No entanto, é notável que diversas das grandes universidades americanas apresentem estatísticas que demonstram a forte inter-relação de suas atividades de pesquisa com o mercado.

---

<sup>15</sup> O site é o seguinte: <http://www.b-d30.org/>.

<sup>16</sup> Alguns de seus apoiadores são: Association of University Technology Managers (AUTM), Association of American Universities, Biotechnology Industry Organization, Association of Public and Land-Grant Universities e American Council on Education.

Tabela 1

*Número de empresas, patentes, licenças e produtos gerados por universidades americanas ao longo dos 30 anos de Bayh-Dole*

Universidade	Empresas	Patentes	Licenças	Produtos
Brigham Young University - Utah	94	1214	170	
Montana State University	> 30		200	
National Jewish Health	3		106	49
University of California Berkeley	137	569	> 300	> 60
- Lawrence Berkeley National Laboratory	30		> 500	
University of California, Santa Barbara	29	325	51	
University of California Irvine	42	302	84	
Technology Transfer Office - University of California	130	700	380	
Tulane University - Louisiana		95	30	6
University of Illinois at Urbana Champaign	61	384	466	
University of Michigan	93	US\$ 875 milhões gerados		
Wisconsin Alumni Research Foundation (WARF)	95	US\$ 785 milhões gerados		
Michigan Technological Univ	28	175	89	
University of Minnesota	8	66	399	
Georgia Tech Research Corporation - Atlanta		786	592	
Emory University - Atlanta	50	1968	265	50
Johns Hopkins Technology Transfer - Baltimore	100	1900	785	582
Lehigh University - Allentown		81		
Columbia University - New York	> 155	> 2000		
Yale University	100	US\$ 3 bilhões gerados		
Cornell University	117		743	135

Fonte: Elaboração própria, com dados disponíveis em [www.b-d30.org](http://www.b-d30.org).

Um caso que exemplifica os desdobramentos da Bayh-Dole Act se refere ao já mencionado sequenciamento genético comercializado pela Universidade de Utah à Myriad Genetics. Quem iniciou todo o processo científico para que fosse possível tal sequenciamento foi a pesquisadora Mary-Claire King, da Universidade da Califórnia em Berkeley. Em 1990 ela publicou o resultado de sua pesquisa que apontava a existência de um gene causador do câncer de mama. Vários outros pesquisadores se interessaram pelo achado e procuraram dar continuidade aos seus estudos. E foi em 1994 que a equipe de Mark Skolnick, da Universidade de Utah, descobriu o sequenciamento genético. Muito rapidamente foi submetida a patente e em 1997 eles obtiveram os direitos de propriedade pela descoberta. Mas essa descoberta da equipe de Mark Skolnick, que depois foi vendida a uma empresa privada, muito provavelmente só foi possível em função dos avanços de pesquisas realizadas anteriormente, tal como a da pesquisadora Mary-Claire e aquelas desenvolvidas e apoiadas pelo *National Institutes of Health* dos EUA, mantido com recursos públicos federais (SWEENEY, 2012).

Um ponto que chama a atenção é que, segundo um estudo realizado pelo AUTM<sup>17</sup> (*apud* COGR, 1999), 70% das licenças ativas, das instituições que participaram da pesquisa, pertencem à área de ciências da vida, gerando produtos que atendem os segmentos farmacêuticos e médico. E parte significativa dessas pesquisas foi realizada nas universidades americanas com recursos federais. COGR (1999) cita alguns exemplos de tecnologias e produtos (todos da área das ciências da vida) que foram originados pelas universidades apoiadas com recursos públicos (listados a seguir). Não é sem motivo que a indústria relacionada às ciências da vida (farmacêutica e biomédica, por exemplo) esteja entre os principais apoiadores (e beneficiários) dessas pesquisas.

Segundo Mowery & Sampat (2005), as patentes da área biomédica aumentaram 295% enquanto patentes de outras áreas aumentaram 90%. Um ponto importante nesse sentido é que as empresas farmacêuticas são relutantes em investir em pesquisa básica. E elas alegam que não se pode investir muito dinheiro em pesquisa básica porque existe uma dificuldade muito grande na captura dos resultados no curto prazo, de modo que o governo federal deveria, assim, ficar encarregado de apoiar financeiramente essas áreas cujo retorno financeiro é mais incerto e de longo prazo.

Adicionalmente, o estudo do Council on Governmental Relations (COGR, 1999) indica que entre 1993 e 1997, as universidades tiveram mais de 8.000 patentes concedidas pelas tecnologias descobertas por seus pesquisadores. Ainda, desde 1980 mais de 2.200 novas empresas foram criadas, há mais de 1000 produtos no mercado baseados nessas licenças e mais de US\$ 30 bilhões/ano teriam sido gerados na dinâmica econômica desse processo.

Conforme aponta Remoquillo (2010), há uma visão clara de que parte da ciência acadêmica tem sido privatizada, e toda a relutância histórica das universidades a patentear e licenciar tem sido substituída por um grande entusiasmo, inclusive com apoio institucional explícito.

Há casos já registrados no que se refere a comportamentos de universidades que são notórios, tal como o caso em que a Columbia University nos EUA, tentou repatentear uma técnica de análise de DNA cuja patente já havia expirado (LOEWENBER, 2009). Esses são sinais que indicam que a pesquisa acaba por ser retardada ou a não ser compartilhada porque é mantida sob sigilo para uso por empresas específicas, acaba por infringir uma obrigação da universidade que é

---

<sup>17</sup> AUTM se refere à *Association of University Technology Managers*.

disponibilizar seu conhecimento à sociedade, sem privilegiar grupos específicos em detrimento aos outros que serão penalizados por não terem o mesmo tipo de acesso. Assim, para Remoquillo (2010) há necessidade de mecanismos de monitoramento que possam alinhar o comportamento de escolha das universidades de modo que isso esteja mais próximo do interesse da sociedade.

#### **4. Comentários Finais**

Baseando-se nas cifras apresentadas, não faltariam números para comemorar os mais de 30 anos do Bayh-Dole Act, tal como sua influência no desenho de políticas públicas referentes à interação universidade/laboratórios-empresas em muitos outros países.

No entanto, cabe manter a ressalva, como fazem Merrill & Mazza (2010) de que o aumento no patenteamento e licenciamentos das universidades é um fato que não pode deixar de ser observado com maior capacidade crítica. Ocorre que o aumento expressivo da geração de receitas pelas universidades em função de tais resultados tem gerado diversas controvérsias, tal como apresentado anteriormente. Assim, o embate ainda sem conclusão é se as universidades, defendendo a ideia de estar possibilitando a difusão de tecnologias que a sociedade possa acessar, estariam se preocupando muito mais com os montantes financeiros de *royalties* e acordos de licenciamento que conseguem gerar.

Apesar das restrições e limitações que o Bayh-Dole Act impõe<sup>18</sup>, pode-se concluir que as universidades têm criado (em conjunto com o aparato legal), mecanismos de estímulo para que seus pesquisadores entrem “na onda” que prega o lema: mais patentes e licenças, mais rendimentos e maior acesso a financiamentos a pesquisas. Implicando um determinismo crescente das opções e caminhos a serem adotados na condução das pesquisas. E essa tendência é facilmente verificada no caso do Brasil, em que existe uma “onda” dominante em que a universidade que não tem escritório de patentes e agências de promoção da inovação (via inter-relação da universidade com

---

<sup>18</sup> Para minimizar possíveis “desvios de função” e fiscalizar a utilização do Bayh-Dole Act da maneira como prega a lei, podem-se citar três obrigatoriedades principais que as universidades precisam estar atentas: i. Na colocação no mercado de uma inovação, as universidades devem dar preferência a pequenas empresas (que tenham menos de 500 empregados). No entanto, caso uma grande empresa tenha participado financeiramente da pesquisa, a mesma tem a preferência; ii. As universidades não podem repassar a propriedade de suas invenções a terceiros, com exceção dos escritórios de patentes; iii. As universidades devem dividir com os inventores uma porção de todos os rendimentos provenientes da invenção. E qualquer rendimento adicional deve ser direcionado ao suporte à pesquisa científica e educação.

o mercado) estaria defasada no processo de interação com a sociedade, em prol do desenvolvimento.

Assim, o que gera preocupações a partir dessa constatação, tal como já apontado pela literatura pertinente, é a possibilidade de distanciamento da universidade de sua função principal que é formar recursos humanos qualificados e fazer pesquisas em áreas estratégicas e com foco de difusão dos conhecimentos junto à sociedade.

## **5. Referências**

- ALDRIDGE, T. & AUDRETSCH, D. (2011). The Bayh-Dole Act and scientist entrepreneurship. *Research Policy*. vol. 40, pp. 1058– 1067.
- ALMEIDA, F.A. (2008). Política de Inovação Tecnológica no Brasil: uma análise da gestão orçamentária e financeira dos Fundos Setoriais. *RIC – Revista de Informação Contábil*. Vol 2 Nº 04 pp. 102-116.
- AWENBERG, K.; WIKLUND, J.; & WRIGHT, M. (2011). The effectiveness of university knowledge spillovers: performance differences between university spinoffs and corporate spinoffs. *Research Policy*. vol. 40, pp. 1128–1143.
- CLARYSSE, B.; TARTARI, V.; & SALTER, A. (2011). The impact of entrepreneurial capacity, experience and organizational support on academic entrepreneurship. *Research Policy*. vol. 40, pp. 1084–1093.
- COGR - Council on Governmental Relations. (1999). The Bayh-Dole Act: a guide to the law and implementing regulations. Washington. Retirado de <http://www.ucop.edu/ott/faculty/bayh.html>.
- CRESPI, G.; D'ESTE, P.; FONTANA, R.; & GEUNA, A. (2011). The impact of academic patenting on university research and its transfer. *Research Policy*. vol. 40, pp. 55–68.
- D'ESTE, P. & PATEL, P. (2007) University-industry linkages in the UK: what are the factors underlying the variety of interactions with industry? *Research Policy*. Vol. 36, pp. 1295-1313.
- GEUNA, A. & ROSSI, F. (2011). Changes to university IPR regulations in Europe and the impact on academic patenting. **Research Policy**. vol. 40, pp. 1068–1076.
- GRIMALDIM R.; KENNEY, M.; SIEGEL, D.; & WRIGHT, M. (2011). 30 years after Bayh-Dole: reassessing academic entrepreneurship. *Research Policy*. vol. 40, pp. 1045–1057.
- LARSEN, M. T. (2011). The Implications of academic enterprise for public science: an overview of the empirical evidence. *Research Policy*. vol. 40, pp. 6–19

- LINK, A.; SIEGEL, D.; & FLEET, D. (2011). Public Science and public innovation: assessing the relationship between patenting at U.S. National Laboratories and the Bayh-Dole Act. *Research Policy*. vol. 40, pp. 1094–1099.
- LOEWENBER, S. (2009). The Bayh–Dole Act: A model for promoting research translation? In *Molecular Oncology*. Vol. 3 pp. 91-93.
- MAAR, J. (2006). Justus von Liebig, 1803-1873. Parte 1: vida, personalidade, pensamento. *Química Nova*, vol. 29, n. 5, p. 1129-1137.
- MERRILL, S. & MAZZA, A. (2010). Management of University Intellectual Property: Lessons from a Generation of Experience, Research, and Dialogue. National Research Council. Washington D.C.
- MOWERY, D. & SAMPAT, B. (2005). Universities in national innovation systems. In: FARGERBERG, J.; MOWERY, D.; NELSON, R. (Ed.). *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford University Press.
- MOWERY, D. & ROSENBERG, N. (2005). A institucionalização da inovação, 1990-1990. IN: MOWERY, D.; ROSENBERG, N. *Trajetórias da inovação*. Campinas: Editora da Unicamp.
- REMOQUILLO, V. A. (2010). Open Science and University Patenting: Understanding the institutionalization and the effects of the Bayh-Dole Act. Mimeo. 2010. Retirado de: [http://www.mpa.sciences-po.fr/fileadmin/Fichiers/PDF\\_Syllabi\\_and\\_course\\_docs/Risk\\_Remoquillo.pdf](http://www.mpa.sciences-po.fr/fileadmin/Fichiers/PDF_Syllabi_and_course_docs/Risk_Remoquillo.pdf).
- STOKES, D. (2005). O surgimento do paradigma moderno. In: STOKES, D. *O quadrante de Pasteur*. Campinas: Editora da Unicamp.
- SUZIGAN, W. & ALBUQUERQUE, E. (2011). A interação entre universidades e empresas em perspectiva histórica no Brasil. In (orgs) SUZIGAN, W.; ALBUQUERQUE, E. e CARIO, S. *Em busca da inovação: interação universidade-empresa no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica Editora.
- SWEENEY, M. (2012). Correcting Bayh-Dole's Inefficiencies for the Taxpayer. *Northwestern Journal of Technology and Intellectual Property*. Volume 10, Issue 3. Article 9. Winter.
- SZMRECSÁNYI, T. (2001). Esboços de História Econômica da Ciência e da Tecnologia. In Soares, L. C. *Da Revolução Científica à Big (Business) Science*. Hucitec/Eduff, 2001.
- THURSBY, J. & THURSBY, M. (2011). Has the Bayh-Dole act compromised basic research? *Research Policy*. vol. 40, pp. 1077–1083.
- \_\_\_\_\_. (2003). University Licensing and the Bayh-Dole Act. *Science*, 22 August 2003. Retirado de: <http://www.sciencemag.org/content/301/5636/1052.short>.

## **Inovação em Serviço de Segurança Pública no Brasil: Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Postos Comunitários de Segurança do Distrito Federal<sup>1</sup>**

### **Innovation in Public Security Service in Brazil: Facilitators and Barriers to Innovation in Security Community Stations of the Federal District**

Sueli Menelau

Docente na Universidade do Vale do São Francisco (UNIVASF)

E-mail: [suelimenelau@gmail.com](mailto:suelimenelau@gmail.com)

Aline Franciele Braga Resende Vieira

Bacharel em Administração pelo Instituto Superior de Brasília

E-mail: [alinefbresende@gmail.com](mailto:alinefbresende@gmail.com)

Antônio Sérgio Araújo Fernandes

Professor Associado na Universidade Federal da Bahia (UFBA)

E-mail: [asaferna@outlook.com](mailto:asaferna@outlook.com)

#### **RESUMO**

O objetivo deste trabalho é evidenciar o policiamento comunitário (PC) como uma inovação em serviço de segurança pública, identificando e analisando facilitadores e barreiras à sua prestação, por uma organização policial militar brasileira. O objeto de pesquisa é constituído pelos Postos Comunitários de Segurança (PCSs) da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF). A pesquisa foi realizada por meio da estratégia de estudo de caso único e utilizou a análise de conteúdo de dados qualitativos. Esta análise demonstrou que o serviço de PC se configura como inovação, além da incidência tanto de facilitadores quanto de barreiras à sua prestação, sendo possível notar relevante agregação de valor que ocorreu no fornecimento do serviço prestado pelos PCSs, como uma melhoria significativa da segurança das comunidades onde estão inseridos, apesar dos obstáculos existentes.

**Palavras-chave:** Inovação em Serviço de Segurança Pública. Facilitadores e Barreiras à Inovação. Postos Comunitários de Segurança.

#### **ABSTRACT**

The objective of this work is to show the community policing (PC) as an innovation in public safety service, identifying and analyzing facilitators and barriers to its provision by a Brazilian military police organization. The research object is made by the Security Community Points (SCPs) of the Military Police of the Federal District (PMDF). The survey was conducted by means of a single case study approach and used content analysis of qualitative data. This analysis showed that PC service is configured as innovation, plus the incidence of both facilitators and barriers to its provision, it is possible to notice significant added value that

---

<sup>1</sup> Uma versão deste texto foi apresentada no XXXIX Encontro da ANPAD - EnANPAD 2015 em 15 de setembro de 2015 em Belo Horizonte/MG, na Divisão de Administração Pública.

occurred in providing service provided by SCPs as a significant improvement in the safety of communities where they live, despite the obstacles.

**Key-Words:** Innovation in Public Security Service. Facilitators and Barriers to Innovation. Security Community Posts.

## **1. INTRODUÇÃO**

Por vezes a inovação nas organizações é um fenômeno relacionado a projeção de um futuro em ambientes econômicos mais adequados e consistentes, sendo este um tema de grande relevância na atualidade (Hauknes, 1998). Nessa visão inovação é percebida como um complexo mecanismo, apropriado para explicar processos relacionados às vantagens competitivas sólidas às organizações (Toivonem & Tuominen, 2009). Ampliando o enfoque, quando a inovação é analisada em organizações da Administração Pública pesquisa-se sua influência sobre a satisfação dos usuários com um determinado serviço público e sobre o desempenho das operações que ocorrem nas organizações situadas nesse contexto (Brandão & Bruno-Faria, 2013; Koch & Hauknes, 2005).

Sob a perspectiva da abordagem integradora, a Inovação em Serviço (IS) pretende englobar as cinco dimensões de inovação discutidas por Schumpeter (1982) (Gallouj & Windrum, 2009). Para Gallouj e Weinstein (1997) e Djellal e Gallouj (2012) a inovação ocorrida em processos de serviço envolve tanto a mobilização de características técnicas tangíveis e intangíveis quanto competências de usuários e provedores do serviço em questão. Koch e Hauknes (2005) ressaltam que para a realização de inovações atreladas aos objetivos de bem-estar da sociedade, se faz necessário gerar um quadro de análise que abarque elementos políticos e de um contexto não mercantil. A partir disso deve-se procurar entender motivações e impedimentos à inovação onde o controle público, o fornecimento de serviços basilares e/ou a ausência de propriedade são características inerentes à prestação do serviço (Djellal & Gallouj, 2012; Koch & Hauknes, 2005).

Brandão e Bruno-Faria (2013) observam que na Administração Pública existem elementos que facilitam ou são barreiras às suas inovações. Facilitadores consistem nos elementos que causam influência e geram iniciativas às atividades inovadoras, prezando a excelência operacional e a eficiência de custos, sendo sua compreensão de suma importância à assimilação do processo de inovação em organizações públicas. Já as barreiras abrangem fatores que influenciam

negativamente o processo de inovação, permanecendo em evidência seja quando existe carência de apoio à inovação - como também no déficit na habilidade de gestão intergovernamental e inter setorial - seja quando há dificuldade, entre outros, de capacitação da equipe e entraves legais e orçamentários (Brandão & Bruno-Faria, 2013).

Sobre IS de segurança pública, geralmente, as possibilidades de inovação são consideradas como poucas e as organizações que operam no sistema são avaliadas como impermeáveis as inovações e são relatadas mais barreiras do que facilitadores (ver Goldstein, 1990 e Rosenbaum, 2002). Destaca-se que pouco se pesquisa sobre a área de segurança pública (Rollim, 2007); a exceção tem sido serviços de polícia comunitária e de policiamento orientado à solução de problemas, abordagens colaborativas entre policiais, cidadãos e agências que compõem os sistemas de segurança pública (Rosenbaum, 2002; Goldstein, 1990). Especificamente falando sobre a Polícia Militar (PM) do Brasil, ainda que seja o “órgão de governo mais facilmente acessado e a presença mais visível do poder do Estado” (Bittner, 2003, p. 29), as inovações esbarram no exacerbado corporativismo, na visão militarizada, no abismo entre a PM e a comunidade, e na falta de planejamento e do controle gerencial (Cruz & Barbosa, 2004).

E, talvez por constituir a parte mais visível do enfrentamento diário do crime, em face de seu caráter eminentemente ostensivo, a PM tem buscado modificações quanto a sua estrutura, suas competências, seu modo de atuar (especialmente a abordagem policial) e a natureza de suas atividades (Oliveira, 2011). Considerando esse contexto, esta pesquisa contempla o estudo de uma IS na PM do Distrito Federal (DF). Com isso, o objetivo geral é analisar como os facilitadores e as barreiras contribuem à inovação em serviço na organização e como essa contribuição ocorre nos Postos Comunitários de Segurança (PCSs) da PMDF. Os PCSs são considerados um elemento inovador à PMDF que visa à execução e a avaliação de ações predominantemente preventivas e proativas a partir de um trabalho de cooperação (Oliveira Filho, 2009). Com base nesse escopo, desenvolve-se a revisão da literatura, seguindo-se do método empregado. Em sequência, apresenta-se a análise dos resultados obtidos e sua discussão e a conclusão com contribuições e limitações do estudo.

## **2 INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS**

É fato que o conceito de inovação possui diversos sentidos, podendo ser contextualizado na acepção de adoção de novas tecnologias que possibilitem ampliar o desempenho de uma organização, ou como uma ideia nova que foi implementada de forma eficiente, gerando resultados satisfatórios (Brandão & Bruno-Faria, 2013; Djellal & Gallouj, 2012). Utiliza-se ainda, conforme Schumpeter (1982), outros significados à compreensão de inovação nas organizações. Um dos precursores em estabelecer a relação entre desenvolvimento econômico e social e inovações, o autor descreve a inovação como novos pactos entre materiais e forças produtivas de forma que viabilizem novos produtos e ampliação econômica.

Schumpeter (1982) identifica como tipos de inovação: I. introdução de um novo bem, ou seja, de uma nova qualidade de um bem aos consumidores; II. utilização de um novo método de produção, através de um metodologia que não foi verificada por experimentos; III. abertura de um novo mercado (tendo existido antes ou não) que a organização ainda não tenha entrado, como também a aquisição de uma nova fonte de oferta de matérias-primas; e IV. estabelecimento de uma nova organização de qualquer indústria, como a concepção de uma posição de monopólio ou a fragmentação de uma disposição de monopólio. Complementando essa definição, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico estabelece como condição mínima para que produto, processo, método de marketing ou de gestão seja definido como uma inovação, ou serem novos ou que tenham passado por melhorias significativas à empresa, tanto nas organizações precursoras a desenvolver o produto/serviço, quanto os que foram adotados de outras organizações (OCDE, 2005).

Assim como Jonash e Sommerlatte (2001) e o tipo II da taxonomia de Schumpeter (1982), para Afuah (2003) a inovação se relaciona com produtos ou serviços no que se refere ao uso de novos(as) elementos, métodos, processos e técnicas empregados na sua produção. O autor adiciona à explicação a necessidade das inovações de organizações estarem em consonância com o ambiente ao estabelecer ainda que a inovação disponível em produtos e serviços reflita a capacidade e a habilidade que a organização tem de perceber de que forma o usuário quer ou pretende ser servido. Portanto pode-se afirmar que as inovações ocorrem em produtos e serviços, processos tecnológicos,

mercados e negócios e em gestão e em estrutura e devem estar alinhadas às necessidades do ambiente. Entretanto, destaca-se que para este trabalho a definição de inovação adotada está em conformidade com as propostas por Gallouj (2002), na qual a inovação não é um resultado final e irrefutável, mas um processo de resolução de problemas, onde aprendizagem e interações múltiplas entre os agentes têm o papel principal, integrando aspectos humanos, estruturais e processuais.

Acerca da IS, Gallouj (1997) explica que existem três abordagens teóricas principais: baseada em serviços, tecnicista e integradora. Na abordagem integradora a inovação presente nos serviços pode ser observada, segundo o autor, em cinco ocasiões: I. em produto (serviço final); II. em processo (renovação de procedimentos produtivos e distribuição e ou entrega); III. organizacional (novas formas de organização e gestão); IV mercado (novo comportamento do ambiente); e V. ad hoc (atendendo necessidades particulares de clientes). Gallouj e Weinstein (1997) observam que uma vez em que há simultaneidade entre produção e consumo do serviço é praticamente impossível realizar uma alteração no produto sem efetivar modificações no processo. Portanto, inovação em serviços geralmente implica em mudanças em elementos do processo produtivo e do produto, simultaneamente (Gallouj, 1997; Gallouj & Weinstein, 1997).

Nessa perspectiva analítica o produto (resultado que deve ser entendido como bem ou serviço) é um sistema de interações de suas características finais entregue pela organização. O efeito é obtido mobilizando, simultaneamente, competências (internas e externas) e características técnicas (tangíveis e intangíveis) de prestadores e usuários do sistema entendido como a prestação do serviço (Djellal & Gallouj, 2012). Esse sistema de interação, extrapolando a dicotomia entre inovações radicais/não-radicais, resulta na taxonomia dos modelos de inovação: I. radical, criação de um produto completamente novo; II. melhoria, avanço de algumas características, sem modificação na estrutura do sistema; III. incremental, a estrutura geral do sistema permanece a mesma, mas o sistema é modificado marginalmente através da adição de novos elementos, ou da substituição de elementos; IV. ad hoc, construção interativa de uma solução para um problema particular de um cliente; V. recombinação, uma nova combinação de características finais ou técnicas, derivada de um estoque de conhecimento da organização; e VI. por formalização, organização das características do serviço, especificando-as, tornando-as menos vagas (Gallouj & Weinstein, 1997).

Especificamente falando sobre o setor público, segundo Brandão e Bruno-Faria (2013) e Mulgan e Albury (2003), a inovação nas organizações é determinada pelo desenvolvimento e pela implementação de novos produto/serviço, processo, tecnologia, política, estrutura ou sistema administrativo, sendo fatores geradores de desenvolvimento ou difusão de novos conceitos ou objetos à organização. Entretanto, para alguns outros autores é consensual o foco residindo na disseminação da IS nas organizações públicas. Farah (2008) delimita, semelhante às proposições de Sundbo (2003), que a inovação no setor público seja vista pela perspectiva da difusão e percebida como um novo e bem-sucedido arranjo particular de determinados componentes, que possam ser potencialmente úteis em outros contextos e localidades, como solução para um problema específico. Com o mesmo intuito, a OCDE (2005) põe que a inovação seja vista como a implementação de uma mudança significativa na maneira como a organização pública opera nos serviços que oferta.

No entanto, como Osborne e Chew (2008) evidenciam, nas organizações públicas a inovação representa a superação de desafios organizacionais e gerenciais distintos, em comparação com as inovações encontradas em qualquer outra organização atuante de ambientes de competição. Nesse sentido, o background institucional e o contexto normativo das organizações públicas têm um impacto negativo, ou positivo, sobre uma organização ou seus serviços (Osborne, 1998). Assim, compreende-se que no setor público as ISs são mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública ou de novo ajuste nos mecanismos existentes, que produzam resultados significativos para o serviço público e à sociedade.

## *2.1 Facilitadores e Barreiras*

Para Damampour e Schneider (2006), no contexto público as inovações devem ser observadas como uma resposta da organização às forças ambientais internas e externas que, por sua vez, criam facilitadores ou barreiras à ocorrência da inovação. Koch e Hauknes (2005) determinam que a identificação dos fatores facilitadores da inovação é de grande valia para o entendimento do processo de inovação e para a formulação de políticas públicas. Segundo Tidd,

Bessant e Pavitt (2008, p. 89), os facilitadores<sup>2</sup> são “influências que podem ser mobilizadas para se alcançar a inovação eficaz e representam ferramentas que podem ser usadas à gestão da inovação em qualquer organização”. Já para Bloch (2010), facilitadores representam fatores-chave internos que geram o processo de inovação, como pessoas e organizações, sendo aspectos referentes à gestão e à estratégia e ao perfil e as habilidades das pessoas envolvidas em exercícios de atividades inovadoras.

Para Mulgan (2007) existem seis elementos facilitadores capazes de promover a IS no setor público, a saber: 1. capacidade das lideranças organizacionais em estabelecer uma cultura de inovação; 2. gatilhos políticos, orçamentários e tecnológicos e necessidades dos cidadãos; 3. criatividade e capacidade de recombinação do serviço; 4. estímulo a protótipos e pilotos; 5. capacidade para mobilizar a implementação e disseminação da inovação em larga escala; e 6. existência de um sistema de gestão de riscos. Ainda segundo o autor existem fatores que governos podem aplicar para aumentar as chances de que as inovações venham a instituir valor público, como criar ambientes favoráveis, recrutar pessoas inovadoras, prover demanda para soluções (e produtos) e criar espaços protegidos, onde ideias radicais possam se desenvolver.

Apesar de ser reconhecida a importância da inovação à melhoria de serviços públicos, Storey (2000) argumenta que as respostas dessas organizações estão aquém do esperado e as razões desse baixo rendimento são os fatores que se constituem como barreiras às atividades de inovação. Para Hadjimanolis (2003), barreira à inovação é qualquer fator que influencie negativamente seu processo. E para Rezende (2002) são identificadas como barreiras à IS nas organizações públicas os processos administrativos complexos, rígidos, muito formalizados, ou centralizados. O autor cita que, com relação à própria inovação, a incompatibilidade entre a cultura existente e as estruturas burocráticas são barreiras que dificultam a inovação. Hadjimanolis (2003) distingue as barreiras como internas e externas à organização. Carayannis e Gonzalez (2003), por sua vez, identificam fatores endógenos às organizações públicas que dificultam a inovação: resistência por perda de poder e pelo contexto cultural, senso de acomodação, orientação para manter o status quo,

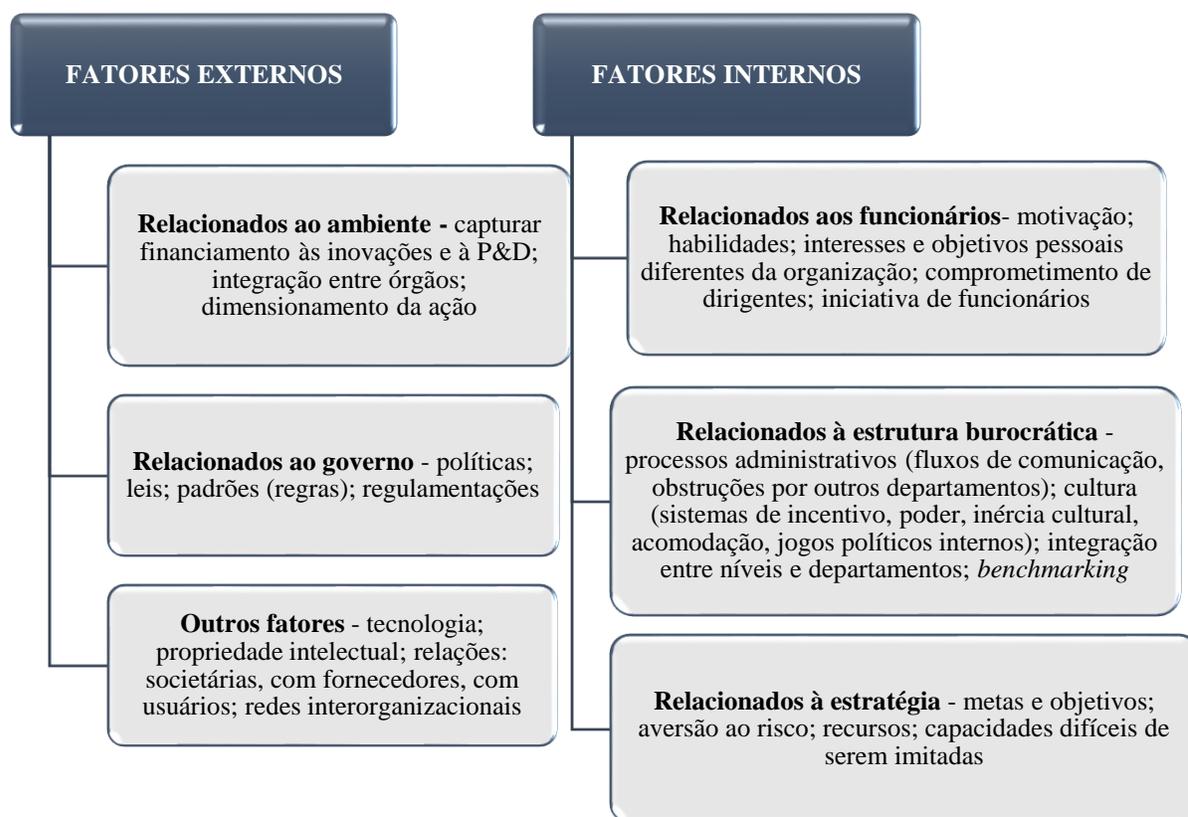
---

<sup>2</sup> Luke, Verreynne e Kearins (2010) observam que facilitadores não devem ser confundidos com indutores. Enquanto os primeiros são elementos que sustentam as atividades inovadoras e empreendedoras (contudo, essas atividades não são consideradas centrais ou básicas à emergência da inovação), os indutores devem ser compreendidos como elementos que influenciam a iniciativa de atividades inovadoras e empreendedoras.

priorização de resultados de curto prazo, rigidez de estruturas hierárquicas, ausência de gestão por resultados.

Já Mulgan (2007) aponta como principais barreiras à inovação no setor público: aversão ao risco, excesso de regras, incerteza quanto aos resultados, baixa integração entre os departamentos e estruturas inadequadas. Corroborando com esses aspectos, a pesquisa de Bloch (2010) identificou, dentre outros, a falta de coordenação entre unidades que deveriam interagir em diferentes níveis dentro do mesmo setor, caracterizando uma estrutura inadequada à inovação. Compreende-se, portanto, que diversos fatores contribuem a formação de barreiras à organização que atua no setor público, podendo ser internos e externos. As externas têm origem no ambiente e não podem ser influenciadas pela organização, enquanto as barreiras internas são objeto de ação direta da organização (Figura 1).

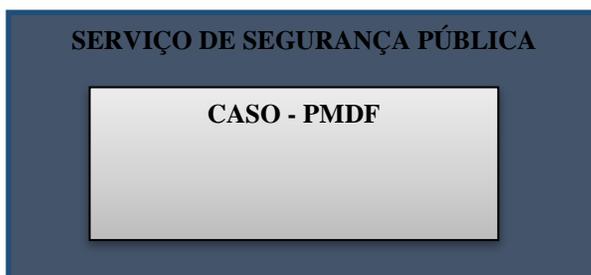
**Figura 1.** Barreiras à Inovação



### **3. MÉTODO**

A pesquisa é qualitativa, exploratória e descritiva, com corte transversal, realizada por meio da estratégia de estudo de caso único (Yin, 2005) e utilizou a análise de conteúdo de dados qualitativos (Bardin, 2009). Adotando-se as concepções de Creswell (2007, p. 32), que estabelece o estudo de caso como a exploração “em profundidade [de] um programa, um fato, uma atividade”, o estudo desse caso específico deu-se na PMDF, no intuito de obter uma contribuição conceitual dos dados coletados. O que se considerou com a escolha desta organização foi que a PMDF apresentaria informações para proporcionar, conforme indicação de Yin (2005), a apreensão da situação estudada. O autor destaca que o estudo de caso único pode ser adotado quando a pesquisa busca situações onde o caso representa um teste da teoria existente. Nessa opção, Yin (2005) classifica-os em dois tipos de estudos: caso único incorporado e caso único holístico. A estratégia adotada está ilustrada na Figura 2.

**Figura 2.** Estratégia da Pesquisa de Caso Único Holístico



**Fonte:** Elaborado a partir de Yin (2005).

A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas, pessoalmente conduzidas na organização. Destaca-se que se utilizou a saturação teórica como critério ao alcance da quantidade de entrevistados (Creswell, 2007), e que as entrevistas foram transcritas e codificadas. Os entrevistados foram propositalmente selecionados por terem maior potencial para viabilizar a compreensão do problema: essa postura de escolha dos participantes se deu de acordo com sua relevância e aptidão ao alcance dos objetivos do estudo (Creswell, 2007). Foram entrevistados oito ocupantes de cargos em nível estratégico da PMDF, todos do sexo masculino,

sendo: três lotados no Estado Maior, três Tenentes Coronéis (TCs) comandantes de Batalhão da Polícia Militar (BPM) e dois TCs subchefes do Centro de Polícia Comunitária e Direitos Humanos (CPCDH). As entrevistas tiveram, aproximadamente, 50 minutos de duração, gravadas em áudio com o consentimento destas pessoas e sendo sempre realizadas com a presença de um oficial destacado pela organização.

Transcrições dos áudios foram enviadas aos entrevistados para aprovação, antes de qualquer análise de dados. Ao retornar procedeu-se a técnica de análise de conteúdo, segundo Bardin (2009). Para análise dos resultados, as unidades de códigos foram preparadas (Collins & Hussey, 2005) em formas de categorias de análise, formuladas em duas técnicas: baseada em conceitos e baseada em dados (Gibbs, 2009)<sup>3</sup>. Quanto à disposição das categorias foi empregada a axial, pois estas foram refinadas, desenvolvidas, relacionadas e interconectadas (Gibbs, 2009; Strauss & Corbin, 2009). Os entrevistados são tratados como E1,..., E8, preservando-se o anonimato. As conclusões foram obtidas pela análise dos dados, sendo verificadas por meio de triangulação visando obter uma múltipla evidência de afirmações (Creswell, 2007; Yin, 2005).

#### **4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Para a análise proposta partiu-se da premissa de seleção de um caso prático de prestação de IS, que indique intensa manifestação do fenômeno PC (Creswell, 2007). O PC, de acordo com Trojanowicz e Bucqueroux (1994, p. 4), pode ser descrito como:

uma estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Baseia-se na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos, tais como: crimes, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais [...].

Parcela significativa da literatura se ocupa em tentar diferenciar as nomenclaturas relacionadas à estratégia organizacional de solução de problemas de segurança pública, que alia

---

<sup>3</sup> Segundo Gibbs (2009), enquanto a codificação baseada em conceitos parte da literatura pesquisada, estudos anteriores e tópicos do roteiro de entrevistas, a codificação fundamentada em dados parte dos dados sem códigos prévios, quando são inclusas novas categorias no processo de leitura e de codificação.

órgãos policiais à comunidade (Oliveira, 2011). Nesse âmbito, emergem expressões como polícia comunitária (filosofia propriamente dita), PC (ação efetiva dos policiais), policiamento orientado ao problema (especialidade do policiamento), entre outras (MJ, 2006; Skolnick & Bayley, 2006). Tal constatação se demonstra relevante, pois a definição fronteira exata entre os conceitos que se referem ao emprego do policiamento com o auxílio da sociedade, como os citados, requer bastante abstração.

Reforça esse posicionamento o fato de muitos autores abordarem polícia comunitária e PC de maneiras significativamente equânimes (ver Muniz, Larvie, Musumeci, & Freire, 1997, Moulin, 2003 e Marcineiro & Pacheco, 2005). Prova disso é a definição de Skolnick e Bayley (2006, p. 21) que ao versarem sobre PC salientam a imposição que este traz de uma nova responsabilidade à polícia, “uma vez que cria maneiras apropriadas de acessar o público ao policiamento, [...] o qual merece ser celebrado apenas se estiver ligado a um distanciamento das práticas operacionais passadas, ao refletir uma nova realidade tática e estratégica”. Decerto, a criação de modos de ação, o planejamento de estratégia voltado a um novo posicionamento dos órgãos públicos, reflete a necessidade de aproximação do binômio polícia-comunidade, independentemente da nomenclatura instituída.

Constatação que apresenta importância real, habilitada a perfazer unanimidade nas pesquisas, alude ao fato de que a ideologia de polícia comunitária apresenta crescimento exponencial, tanto em sua aplicação como em seu estudo, visto que consolida várias estratégias de responsabilização das comunidades com os problemas locais, dissociando-os parcialmente da responsabilidade estatal (Shearing, 2003). Partindo desse entendimento faz-se possível sua ramificação em atividades efetivas, voltadas aos objetivos primordiais já estabelecidos, criando diferenciações atinentes a amplitudes de ação. A título de exemplo, podem ser citados programas sociais, visitas comunitárias, visitas solidárias, Conselhos e Núcleos Comunitários de Segurança, palestras, seminários, cursos e outras possibilidades. No DF podem ser destacados ainda os PCs.

#### *4.1 Visão Geral do Caso*

A PMDF é uma organização pública brasileira integrante do Sistema Judiciário nacional, com presença em todas as 33 Regiões Administrativas do Distrito Federal (RA/DF), por meio de

45 unidades com responsabilidade de área – Batalhões da Polícia Militar (BPM) - e um regimento, tendo sido instalada definitivamente na localidade em 1966. A PMDF é o órgão de segurança pública responsável pelo serviço de policiamento ostensivo e pela preservação da ordem pública no DF, além de, subsidiariamente, exercer função de força auxiliar e reserva do Exército do País. A organização foi reconhecida internacionalmente por seu programa de PCSs, que surgiram de uma proposta de governo à área de segurança pública visando à instalação de 300 postos policiais com esta nomenclatura.

Um PCS é uma unidade física de equipamento público comunitário, arquitetado para servir como ponto-base de agentes de segurança pública<sup>4</sup> e para atendimento da comunidade, garantindo-lhe a sensação de segurança e fornecendo um referencial a buscar em situações de risco iminente, emergências diversas ou uma necessidade de mediação de conflitos (PMDF, 2009). Tais postos não seriam somente instalações físicas para isolar os policiais da comunidade em que atuam, mas, ao contrário, seriam um ponto de apoio e de proximidade entre o Estado – representado pela segurança pública – e a população (UNODC, 2011). No início de 2008, as RA/DF de Brazlândia, Candangolândia, Riacho Fundo, Recanto das Emas, Ceilândia e Asa Sul receberam, primeiramente, a implantação de PCSs. No transcurso de três anos de governo foram instalados 131 postos com localizações diversificadas, incluindo comunidades que apresentavam carência da presença estatal em suas variadas vertentes. Os pontos de instalação foram definidos com base no conclave das lideranças comunitárias de cada RA/DF, buscando o atendimento de suas necessidades particulares. Neste panorama, o PC no DF estabeleceu um forte elo com essas instalações físicas, gerando nos indivíduos uma sensação de segurança maior quando da presença de um PCS nas proximidades de suas moradias ou locais de trabalho (Oliveira, 2011; Oliveira Filho, 2009).

Tal política, que em um primeiro instante se mostrou eficaz aos olhos da população, gerou obstáculos à PMDF, particularmente quanto à dificuldade de distribuição e otimização do efetivo com o objetivo de contemplar os PCSs planejados no período eleitoral (GDF, 2008). Ademais,

---

<sup>4</sup> “A estrutura operativa formal já existente em cada órgão deve ser reorganizada, redimensionada e adequada à nova concepção de segurança pública para o Distrito Federal” (GDF, 2005, p. 9). Os agentes de segurança pública vislumbrados à ocupação dos PCS’s são, além da PMDF, a Polícia Civil, o Corpo de Bombeiros e o Departamento de Trânsito.

conciliar estas edificações com a necessidade de consolidação de visitas, comunitárias ou solidárias, bem como de instrumentos próprios de serviço de PC se demonstrou oneroso (GDF, 2007), haja vista que os PCSs no DF têm, em média, 16 policiais militares fixos. Assim, a PMDF redefiniu os critérios à efetivação da oferta do serviço, criando, inclusive, em 2009, uma Subunidade voltada ao assessoramento na implementação e difusão da filosofia de PC e de Direitos Humanos (DH) – o CPCDH -, bem como o desenvolvimento de programas sociais preventivos de segurança pública à comunidade. Dando seguimento a esta estratégia organizacional, a PMDF elaborou em 2011 um Plano Estratégico constituído de objetivos, metas e iniciativas alocadas por campos temáticos e áreas de atuação ou interesse institucional. Um dos objetivos abordou o fomento das estratégias de aproximação com a população, com iniciativas relacionadas a métodos de aplicação dos recursos logísticos, desenvolvimento e ampliação de iniciativas de PC, e de projetos de educação em segurança pública à sociedade, além de investimentos em projetos e programas sociais orientados à aproximação comunitária (PMDF, 2011). Essas ações vêm a corroborar com a missão da organização em promover segurança e bem-estar social por meio da prevenção e repressão imediata da criminalidade e violência, baseando-se nos DH e na participação comunitária.

Atualmente existem 85 PCSs, hierarquicamente dependentes (com gerência e suporte) de um BPM e alojados por RA/DF, demonstrado na Tabela 1.

**Tabela 1.** Distribuição dos PCS's

Nº	RA/DF	BPM	Quantidade de PCS
01	Águas Claras Vicente Pires	17º	05
02	Asa Sul	1º	05
03	Asa Norte	3º	03
04	Brazlândia	16º	02
05	Ceilândia	8º	10
06	Cruzeiro Sudoeste	7º	04
07	Gama	9º	05
08	Guará I e II Estrutural	4º	06
09	Lago Norte Varjão	24º	01
10	Lago Sul Jardim Botânico	5º	01

11	Paranoá Itapoã	20°	03
12	Núcleo Bandeirante Candangolândia Park Way	25°	03
13	Planaltina Araponga	14°	06
14	Recanto das Emas	27°	03
15	Riacho Fundo	28°	04
16	Samambaia	11°	06
17	Santa Maria	26°	04
18	São Sebastião	21°	03
19	Sobradinho I e II Fercal	13°	03
20	Taguatinga	2°	06
21	Zona Rural	BPMA <sup>5</sup>	01

Segundo Cardoso (2011), a inovação do PCS consiste na PMDF prestar um serviço mais humanitário que atenda anseios e objetivos da população por meio de ações que diminuam (ou amenizem) problemas causados pela criminalidade. Através do PCS, ainda segundo o autor, é possível avaliar o relacionamento entre a polícia e a comunidade. O propósito principal de um PCS é fornecer o serviço de PC em coprodução com a população, identificando, priorizando e solucionando problemas (não restritos apenas aos crimes, podendo envolver transtornos e dificuldades com drogas, medo resultante da insegurança na comunidade, entre outros) que afetem a segurança pública (PMDF, 2009). Nesse sentido aproxima-se da tipologia II retratada por Schumpeter (1982) e das premissas da OCDE (2005) - a implementação de uma mudança significativa na maneira como a PMDF opera no serviço que presta -, tendo sido constatado a presença de um serviço inovador nesse caso.

#### *4.2 Facilitadores*

Foram muitos os mecanismos facilitadores encontrados à difusão dos PCSs, que vão desde aspectos endógenos até exógenos à IS, mas inerentes ao ambiente da Administração Pública. Dos seis facilitadores capazes de promover inovação propostos por Mulgan (2007), no que tange aos

---

<sup>5</sup> Batalhão de Polícia Militar Ambiental.

PCSs o discurso da maioria dos entrevistados abordaram cinco. O papel da liderança no estabelecimento de uma cultura de inovação no setor público é destacado não apenas por Damanpour e Schneider (2006) quanto por Sørensen e Torfing (2010). Evidencia-se que às lideranças organizacionais envolvidas com os PCSs é importante o estabelecimento de uma cultura de inovação, ou seja, a produção de hábitos e comportamentos favoráveis à IS tanto na organização quanto na população, ilustradas pelas seguintes falas:

“[...] temos trabalhado sistematicamente há alguns anos através da difusão da filosofia de Polícia Comunitária. [...] nós buscamos difundir aos integrantes da Polícia Militar, desde o Coronel, o Comandante-Geral, até o soldado que tá incorporando hoje, à filosofia de Polícia Comunitária.” (E8)

“O Centro de Polícia Comunitária começou a dar palestras em condomínios e principalmente em residenciais no Plano Piloto.” (E4)

Quanto à relevância dos gatilhos políticos, corroborando com achados de estudos anteriores sobre IS no setor público (por exemplo, Mulgan & Albury, 2003), aspecto facilitador mencionado por quase todos os entrevistados é a forte influência do envolvimento dos atores políticos à época de implementação dos PCSs (como o Governo do DF). O Entrevistado 7 citou:

“[...] os Postos Comunitários de Segurança foram uma proposta de governo, de campanha, do então candidato a governador [...] um grupo de trabalho sujeito a ele propôs tocar 300 postos de segurança que seguiam uma das medidas de redução da criminalidade do Distrito Federal [...] essa ideia... com a eleição do governador, ele começou a implantar esse projeto.”

Em relação aos gatilhos orçamentários, assim como visto no trabalho de Koch e Hauknes (2005), foram demandadas ações generalizadas facilitadoras à IS, como providências orçamentárias à qualificação de recursos humanos e à disponibilização de materiais (como equipamentos, viaturas e mobiliários) nos PCSs, através do através da instituição do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) (Brasil, 2001), abordado pelo Entrevistado 2.

“[teve] investimento para adquirir os aparelhos, para os postos em si, teve investimento no que tange à preparação dos gestores, inclusive muitos deles fizeram curso até fora de

Brasília pra poder estar alinhados, pra poder se tornar multiplicadores da filosofia e várias outras ações e/ou investimentos”.

Abordando às necessidades oriundas dos cidadãos, os entrevistados destacaram de maneira explícita que é essencial que se as conheças melhor, haja vista que as premissas do serviço de PC estão fundamentadas na coprodução entre prestador e usuário. Para eles, o modelo dos PCSs funciona de maneira promissora porque busca continuamente as demandas dos cidadãos, confirmando-as como um facilitador relevante à IS. Nesse sentido, destacam que a PMDF deve apresentar conhecimento dessas demandas.

“[...] não só da sua missão institucional, mas da sua missão social. [...] Então temos que desenvolver aí a questão do conhecimento institucional, dos movimentos sociais, da organização social e aí nós íamos tá, obviamente, orientando esse policial com a sua comunidade local através da interação diária e ter o conhecimento do perfil sociográfico, conhecer de fato as pessoas, de forma que ele pudesse interagir. [...] A Polícia interagindo como participante da sociedade, não como simples ente estatal que presta serviço e entrega um produto, mas que interage, que percebe, que apresenta soluções para os problemas apresentados pela comunidade.” (E4)

“[...] o policiamento comunitário é muito bem aplicado no [PCS] 24, localizado na QI 3/5. Ali eles fazem os projetos sociais, [pois] vem a comunidade a ele.” (E8)

O reconhecimento das necessidades do ambiente é relevantemente focalizado como um resultado que pode ser prontamente quantificado, similarmente ao destacado por Mulgan e Albury (2003) e Sørensen e Torfing (2010), demonstrado na fala a seguir.

“[...] a filosofia dos postos propõe a proximidade do policial com a comunidade e o fácil atendimento, nesse aspecto né? Porque o posto muitas vezes está próximo de um local com bastante residências. Então eles ficam... aquela comunidade fica com aquele ponto de direção para atendimento da Polícia Militar. [...] Em algumas áreas o índice criminal abaixou de modo significativo.” (E1)

Outros facilitadores foram verificados, como a criatividade e a capacidade de recombinação do serviço. Bastante apontados pelos pesquisadores da área pública ao se referirem a inovação encontrada nesse setor (ver Mulgan & Albury, 2003, e Damanpour & Schneider, 2006), esses facilitadores foram percebidos por conta da readequação necessária em outras modalidades de policiamento, de caráter mais repressivo – realizadas por unidades como Rondas Táticas

Motorizadas (ROTAM), Patrulhamento Tático Móvel (PATAMO), Grupamentos Táticos Operacionais (GTOPS), trânsito, cavalaria etc. –, visto que estas devem preocupar-se também com o aspecto comunitário de seus resultados, inclusive junto aos PCSs, pois

“O policiamento repressivo tem que ter a capacidade de dar continuidade ao trabalho. [...] Não existiria nunca a gente usar a expressão ‘Polícia Comunitária’ ou ‘policiamento comunitário’, porque a essência do policiamento ostensivo é a comunidade, seja ele preventivo ou repressivo. Não existe como você fazer policiamento se você não coloca a comunidade integrada àquele meio. Então o policiamento em sua própria essência é comunitário.” (E3)

“os PCS são ponto de referência pra irradiar em toda uma determinada área. [...] Não podemos esquecer a RP [rádio patrulhamento]. Não posso esquecer o Cosme e Damião, não posso esquecer os GTOPS...” (E2)

Sobre estímulo a pilotos foi observado sua presença no desencadeamento no início do processo, associado a – semelhante a Bommert (2010) – uma solução inovadora de destaque, em resposta a uma ameaça (aqui no combate da criminalidade):

“[...] os primeiros Postos que foram inaugurados, eles eram realmente espetaculares. Mas por quê? Porque eram poucos. Porque foram colocados em lugares realmente que era urgente. Tipo o que foi colocado no Recantos das Emas, foi colocado no meio de uma praça em que quase todas as casas em volta eram pontos de tráfico. Então teve uma reação muito grande. Tipo da 38 do Guará.” (E7).

Contrariando outros achados por pesquisadores do setor público (como exemplo, Mulgan, 2007, e Bloch, 2010), assume posição de evidência a capacidade da organização para mobilizar a implementação e a disseminação da IS em larga escala. A natureza reconhecidamente burocrática da PMDF trouxe vantagens, visto que a organização, como um todo, foi direcionada a mobilizar competências à execução do serviço.

“[...] o conjunto de seus órgãos, desde órgão de planejamento, órgão de orçamento, órgão de pessoal, órgão de policiamento operacional, comandantes, sargentos, cabos e soldados, tem que estar orientado para a filosofia de Polícia Comunitária.” (E7)

“Toda a turma saiu como promotor em Polícia Comunitária. Foi um trabalho árduo que nós tivemos naquela época, mas fizemos com que todo mundo se qualificasse em Polícia Comunitária, então na verdade nós temos mais de 2 mil policiais qualificados.” (E6)

### 4.3 Barreiras

O que emerge em boa parte das falas sobre barreiras advindas do ambiente é o dimensionamento da ação, resultado encontrado também por Oliveira Filho (2009) e Oliveira (2011) que pesquisaram a PMDF. O Entrevistado 1 demonstra a problemática:

“[...] o problema dos 300 postos é porque você falou que tinha que ter certa quantidade de policiais por habitante, aí a divisão dava justamente isso. Só que você tem que considerar vários fatores, por exemplo, como é que um posto na área rural vai atuar. [...] Agora me diga, você pega uma área como a área rural de Planaltina, um posto pra 8 mil habitantes, na área rural, ia pegar quase a metade do Distrito Federal... E são grandes áreas vazias.”

Além do dimensionamento, apontado também por Mulgan e Albury (2003) em pesquisas do setor público, o atendimento dos prazos estabelecidos pelo contexto político é um item crítico (igualmente encontrado por Rolim, 2007), impactando na condução de uma gestão estratégica pela organização (barreira interna). O foco no curto prazo foi assinalado pelo Entrevistado 7:

“[...] não deveria ter sido implantado como foi. Vários de uma vez. Ele deveria ter sido implantado gradativamente. Na comunidade que tinha mais problema colocava o posto, estudava uma outra comunidade e ia colocando, ou seja, implantar Postos Comunitários de Segurança, mas não implantar 300 Postos Comunitários de Segurança! Porque aí você poderia estar implantado à medida que uma unidade poderia atender aquela comunidade”.

Tais medidas indicam que os PCSs tiveram uma concepção inicial, mas demandas relacionadas ao governo influenciaram-nos e readaptaram-nos, criando barreiras advindas de políticas e padrões, como se percebe nos trechos:

“[...] As reuniões eram extremamente técnicas. No dia que essa reunião deixou de ser técnica, passou a ser política [...] os Postos começaram a serem colocados de uma maneira menos técnica e de uma forma mais voltada pra quem pedia e quem tinha força.” (E7)  
“[...] Quando ele veio a ganhar a posição de governador, a equipe responsável pelos Postos determinou essa implantação junto à NOVACAP e ainda continuou a não estudar dentro da polícia dessa implantação de 300 Postos Comunitários.” (E3)

Apesar de Gouveia, Brito e Nascimento (2005) apontarem a participação da comunidade no processo de planejamento e avaliação de problemas de segurança pública como um exercício de cidadania na busca de um melhor serviço para todos, as relações com os usuários dos PCSs (a

comunidade inserida na área de sua atuação) foram percebidas por alguns entrevistados como barreiras à inovação. Ademais, a falta de entendimento da comunidade acerca do rito de trabalho e/ou dificuldades dos PCSs também foi encontrada, evidenciando a falta de estrutura, um fator interno, segundo Hadjimanolis (2003).

“[...] O posto muitas vezes tem que ser fechado para atendimento de ocorrência. É uma coisa que hoje muitas vezes a comunidade muitas vezes não entende, esse fechar o posto, como se tivesse uma abandono do posto e na verdade não é abandono, é necessidade muitas vezes da polícia e pra não ter essa necessidade nós precisamos de mais policiais”. (E8)

No que se refere ao aspecto de inércia cultural, os respondentes - corroborando com Cruz e Barbosa (2004), Oliveira (2011), Oliveira Filho (2009) e Rollim (2007) - demonstraram que a mudança de estratégia de uma atuação repressiva para uma preventiva é um desafio ainda.

“[...] internamente nós tivemos uma dificuldade, porque quando se decidiu implantar [...] ou discutir a filosofia de Polícia Comunitária na corporação nós tínhamos grande parte da corporação orientada para a polícia de repressão, pra polícia de emergência, que aí toda a força era focada no atendimento emergencial, na busca do indivíduo delituoso.” (E1)

Quanto às divergências de pessoas, interesses e objetivos pessoais diferentes dos da organização, a maioria dos entrevistados observou esta barreira, em consonância com o resultado encontrado por Bessant (2003). A fala destacada reflete a problemática.

“Sim [houve barreira para implantação dos postos]. A começar de mim e de todos os policiais. Mas quando você toma uma tromba d’água muito forte, não existe barreira que segure. Então desce goela abaixo. E como eu falei, cumpre a ordem. É pra fazer, vamos fazer.” (E6)

Outra barreira evidenciada foi o não envolvimento, e conseqüente falta de integração, dos outros órgãos que inicialmente estavam previstos para atuar com recursos, de forma colaborativa com a PMDF no estabelecimento dos PCSs.

“[...] não é a incumbência só da Polícia Militar. Polícia Civil, Corpo de Bombeiros estariam presentes. Por algumas ingerências não assumiram.” (E2)

E, não menos importantes são as barreiras relacionadas às estratégias, particularmente à falta de conhecimento dos objetivos do Planejamento Estratégico da organização, como também a aversão ao risco traduzida em comportamentos distintos de comandantes dos BPM responsáveis pelos PCSs.

“[...] Tinha alguns comandantes [...] tinha muitos que eram contra. Tinham os que pediam pra fechar o posto, ou seja, isso é uma filosofia institucional, então todos compactuam, eles podem não gostar, eles podem não querer, mas ele tem que fazer porque faz parte da filosofia da corporação.” (E4)

“[...] o gestor [do PCS] tinha dois senhores. Obviamente o posto tinha dois senhores. O policiamento começou a receber ordens de lá e de cá. Isso cria o que? Conflito. Mesmo que as ordens sejam exatamente as mesmas cria esse conflito e você perde a identidade institucional, ao receber ordens do CPCDH, aliado aos trabalhadores demandados por cada comandante [de batalhão].” (E5)

Outras barreiras à inovação relevantes encontradas, como em Rezende (2002), são os processos administrativos complexos, rígidos e demasiadamente formalizados, ou centralizados. De acordo com Mulgan e Albury (2003), ainda que o setor público implemente ações inovadoras, esses processos podem ter um efeito catalisador negativo temporário em organizações que tradicionalmente não são inovadoras.

## **5. CONCLUSÃO**

Neste texto analisou-se o policiamento comunitário (PC) como uma inovação em serviço de segurança pública, identificando facilitadores e barreiras à sua prestação, por uma organização policial militar brasileira, tendo sido possível observar que há diferença entre o serviço ofertado por um posto de segurança e por um PCS. Portanto, os PCS's são uma inovação de processo em serviço de segurança pública nos quais é possível perceber que a resolução do problema está atrelada às interações da população e dos policiais da PMDF em uma múltipla relação de coprodução, composta por características humanas, estruturais e operacionais do serviço, conforme estabelece Gallouj (1997). Esse último elemento é reforçado pelo Boletim do Comando Geral nº 185 que dispõe, entre outros, a respeito dos procedimentos (materiais e imateriais) a serem adotados no âmbito da organização sobre as determinações gerais dos PCSs (PMDF, 2009). Confirma-se também a visão de que inovação em serviço público é percebida por um novo e bem-sucedido (re)arranjo particular de determinados componentes (Farah, 2008) e representada por elementos,

como a adesão de novos objetos à organização (Bruno-Faria & Brandão, 2013). A modificação significativa no resultado – o serviço que a organização oferta – é efetivada por meio de mudanças incrementais no processo, com a adição de novos elementos (os PCSs) (Gallouj & Weinstein, 1997).

Apesar dos obstáculos observados foi possível notar relevantes contribuições que na prestação do serviço ofertado pelos PCSs, como uma melhoria significativa da segurança das comunidades onde estão inseridas. Essa percepção do policial sugere que exista comunicação entre os níveis operacional e estratégico, e o desenvolvimento da inovação do policiamento advindas da relação da comunidade com a polícia. Além disso, permite uma aproximação dos policiais frente a comunidade. Tal comunhão de forças gera um alinhamento fluído da situação da comunidade frente ao policial, à organização e ao serviço de policiamento, permitindo que esta estratégia emerja no futuro advinda da junção de forças das partes.

Essa aproximação com a realidade do serviço de segurança pública permite que relações antes não discutidas, como burocratização, inércia organizacional, coprodução, fornecimento de serviços basilares e outros auxiliem no entendimento de como o próprio serviço de segurança pública pode ser modificado por uma inovação, uma vez que se verificou a modificação das características internas da organização com o estabelecimento dos PCS's e também das competências técnicas internas, na medida em que na PMDF os policiais foram treinados para adquirirem habilidades e atitudes voltadas ao novo serviço. Por sua vez, no que se refere à população, seja ela atendida diretamente pela área de atuação ou não do posto, houve mudanças em suas competências, pois ocorreram palestras, cursos e divulgação na mídia voltados ao PC. Assim, reafirma-se que ocorreu IS de policiamento haja vista que os vetores que compõe esse processo passaram por modificações.

Uma possível limitação do estudo está relacionada ao fato da pesquisa ter aplicado apenas métodos qualitativos, não tendo sido empregado o método quantitativo. Além disto, as entrevistas foram realizadas apenas com membros da cúpula da PMDF, devendo se complementar com pesquisas que envolvam o nível operacional da organização e a comunidade que mora próxima aos PCSs, com o propósito de avaliar o grau de satisfação e a opinião acerca da presença destes postos.

**MENELAU, Sueli; VIEIRA, Aline F. B. R.; FERNANDES, Antônio Sérgio A. *Inovação em Serviço de Segurança Pública no Brasil: Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Postos Comunitários de Segurança do Distrito Federal.***

Como sugestão de trabalhos futuros, propõe-se a realização de estudos tanto usando métodos quantitativos quanto abordando outros respondentes.

## **REFERÊNCIAS**

- Afuah, A. (2003). *Innovation management: Strategies, implementation and profits*. Oxford University Press: New York.
- Bardin, L. (2009). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Bessant, J. (2003). Challenges in innovation management. In: L. V. Shavinina (Org.). *The International Handbook on Innovation*. Oxford: Elsevier Science. pp. 761-774.
- Bittner, E. (2003). *Aspectos do trabalho policial*. São Paulo: Edusp.
- Bloch, C. (2010). *Towards a conceptual framework for measuring public sector innovation. Nordic project Measuring innovation in the public sector in the Nordic countries: Toward a common statistical approach* (Copenhagen Manual).
- Bommert, B. (2010). Collaborative innovation in the public sector. *International Public Management Review*, 11(1), pp. 15-33.
- Brandão, S. M. & Bruno-Faria, M. F. (2013). Inovação no setor público: Análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. *Rev. Adm. Pública*, 47(1), pp. 227-248.
- Brasil. (2001). *Lei nº 10.201*, de 14 de Fevereiro de 2001. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF.
- Bruno-Faria, M. F. & Brandão, H. P. (2013). Competências relevantes a profissionais da área de T&D de uma organização pública do Distrito Federal. *RAC*, 7(3), pp. 35-56.
- Carayannis, E. G.; Gonzalez, E. (2003). Creativity and innovation = competitiveness? When, how and why. In: L. V. Shavinina (Org.). *The International Handbook on Innovation*. Oxford: Elsevier Science. pp. 587-606.
- Cardoso, M. (2011). Obstáculos para o sucesso de projetos de policiamento comunitário. *XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais*. Salvador: UFBA.
- Collins, J. & Hussey, R. (2005). *Pesquisa em Administração: Um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação* (2 ed.). Porto Alegre: Bookman.
- Creswell, J. W. (2007). *Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto* (2 ed.). Porto Alegre: Artmed.

**MENELAU, Sueli; VIEIRA, Aline F. B. R.; FERNANDES, Antônio Sérgio A. *Inovação em Serviço de Segurança Pública no Brasil: Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Postos Comunitários de Segurança do Distrito Federal.***

Cruz, M.V.G. & Barbosa, A. C. Q. (2004). Análise institucional da segurança pública: Um caso de polícia no Brasil. In: *XXVIII EnANPAD - Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*. Rio de Janeiro: ANPAD, 2004

Damanpour, F. & Schneider, M. (2006). Phases of the adoption of innovation in organizations: Effects of environment, organization and top managers. *British Journal of Management*, 17, pp. 215-236.

Djellal, F. & Gallouj, F. (2012). L'innovation dans les services publics. *Revue française d'économie*, 2(XXVII), pp. 97-142

Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC Brasil e Cone Sul). (2011). *Gestão e Governança da Segurança Pública no Distrito Federal e Entorno*.

Farah, M. F. S. (2006). Dissemination of local programs and policies in Brazil: The contribution of the public management and citizenship program. *Meeting of the Latin American Studies Association - LASA 2006*. San Juan, Puerto Rico, pp. 15-18.

Gallouj, F. (1997). Towards a neo-Schumpeterian theory of innovation in services? *Science and Public Policy*, 24(6), pp. 405-420.

\_\_\_\_\_. (2002). *Innovation in the service economy*. Great Britain: Edward Elgar Publishing.

Gallouj, F. & Weinstein, O. (1997). Innovation in services. *Research Policy*, 26(4-5), p. 537-556.

Gallouj, F. & Windrum, P. (2009). Services and services innovation. *Journal of Evolutionary Economics*, 19(2), pp. 141-148.

Gibbs, G. (2009). *Análise de dados qualitativos*. Porto Alegre: Artmed.

Goldstein, H. (2003). *Policinando uma sociedade livre*. São Paulo: Edusp.

Gouveia, M. R., Brito, M. L., & Nascimento, A. P. (2005). *Participação comunitária em assuntos de segurança pública: A relação entre a polícia militar e o cidadão da Candangolândia*. Brasília: PMDF.

Governo do Distrito Federal (2005). *Portaria nº 30, de 28 de fevereiro de 2005*. Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Segurança Pública. Subsecretaria de Planejamento e Capacitação (SUSPLAC). (2007). *Análise comparativa dos dados da pesquisa sobre implantação dos Postos Comunitários de Segurança*. Brasília: SUSPLAC.

\_\_\_\_\_. (2008). *Relatório da Pesquisa de Opinião – Postos Comunitários de Segurança*. Brasília: SUSPLAC.

Jonash, R. S. & Sommerlatte, T. (2001). *O valor da inovação: Como as empresas mais avançadas atingem alto desempenho e lucratividade*. Rio de Janeiro: Campus.

**MENELAU, Sueli; VIEIRA, Aline F. B. R.; FERNANDES, Antônio Sérgio A. *Inovação em Serviço de Segurança Pública no Brasil: Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Postos Comunitários de Segurança do Distrito Federal.***

Hadjimanolis, A. (2003). The barriers approach to innovation. In: L. V. Shavinina (Org.). *The International Handbook on Innovation*. Oxford: Elsevier Science, pp. 559-571.

Hauknes, J. (1998). *Services in innovation – Innovation in services*. Step report, 13

Koch, P. & Hauknes, J. (2005). *On innovation in the public sector*. Oslo: Publin Report, D20.

Luke, B., Verreyne, M., & Kearins, K. (2010). Innovative and entrepreneurial activity in the public sector: The changing face of public sector institutions. *Innovation: Management, Policy & Practice*, 12(2).

Marcineiro, N. & Pacheco, G. C. (2005). *Polícia Comunitária: Evoluindo para a polícia no século XXI*. Florianópolis: Insular.

Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública, Relatório Final: Concursos Nacionais de Pesquisas Aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública. (2006). *Programas de Policiamento Comunitário e Programas de Capacitação voltados para as comunidades*.

\_\_\_\_\_. (2008). *Curso Nacional Policia Comunitária*. Fábrica de Cursos.

Moulin, L. F. (2003). *Polícia interativa*. Vitória: FEB.

Mulgan, G. (2007). *Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously*. NESTA.

Mulgan, G. & Albury, D. (2003). *UK cabinet office discussion paper: Innovation in the public sector*, Prime Minister's strategy Unit, Cabinet Office:UK, ver1.9.

Muniz, J., Larvie, S. P., Musumeci, L., & Freire, B. (1997). Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. *Tempo Social*, 9(1), pp. 197-213.

OCDE. (2005). *Manual de Oslo. Diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação*. 3. ed. FINEP.

Oliveira, P. (2011). *A atividade de inteligência na polícia militar do distrito federal como orientadora do emprego do policiamento ostensivo para a Copa do Mundo de 2014*. Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia.

Oliveira Filho, J. J. (2009). *O impacto dos Postos Comunitários de Segurança na cidade satélite de Ceilândia-DF. Um estudo de caso*. Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Polícia Comunitária, da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Osborne, S. (1998). Naming the beast. Defining and classifying service innovations in Social Policy, *Human Relations*, 51(9), pp. 1133-1154.

Osborne, S. & Chew, C. (2008). The innovative capacity of voluntary organisations and the provision of public services: a longitudinal approach. *Public Management Review*, 10(1), pp. 51-70.

POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. (2011). *Portaria PMDF nº 742, de 27 de maio de 2011*. Aprova o Plano Estratégico da Polícia Militar do Distrito Federal 2011-2022.

**MENELAU, Sueli; VIEIRA, Aline F. B. R.; FERNANDES, Antônio Sérgio A. *Inovação em Serviço de Segurança Pública no Brasil: Facilitadores e Barreiras à Inovação nos Postos Comunitários de Segurança do Distrito Federal.***

Rezende, F. C. (2002). As reformas e as transformações no papel do Estado: O Brasil em perspectiva comparada. In: F. L. Abrucio & M. R. Loureiro (Org.). *O Estado numa era de reformas: Os anos FHC*. Parte 1. Brasília: MP, SEGES. pp. 163-207.

Rollim, M. (2007). Caminhos para a inovação em segurança pública no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 1(1), pp. 32-47.

Rosenbaum, D. P. (2002). A mudança no papel da polícia: Avaliando a transição para policiamento comunitário. In: J. P. Brodeur (Org.). *Como reconhecer um bom policiamento: Problemas e temas*. São Paulo: Edusp. p. 27 – 55.

Schumpeter, J. A. (1982). *Teoria do desenvolvimento econômico: Uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico* (3 ed.). São Paulo: Nova Cultural.

Skolnick, J. H. & Bayley, D. (2006). *Policamento comunitário: Questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Edusp.

Storey, J. (2000). The management of innovation problem. *International Journal of Innovation Management*, 4(3), pp. 347-369.

Strauss, A. L. & Corbin, J. (2009). *Pesquisa qualitativa: Técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada* (2 ed.). Porto Alegre: Artmed.

Sundbo, J. (2003). Innovation and strategic reflexivity: An evolutionary approach applied to services. In: L. V. Shavinina (Org.). *The International Handbook on Innovation*. Oxford: Elsevier Science, pp. 97-114.

Tidd, J., Bessant, J., & Pavitt, K. (2008). *Gestão da inovação*. São Paulo: Bookman.

Toivonen, M. & Tuominen, T. (2009). Emergence of innovations in services. *The Service Industries Journal*, 29(5), pp. 1-33.

Shearing, C. (2003). A relação entre policiamento público e policiamento privado. In: M. Tonry & N. Morris (Orgs.). *Policamento moderno*. São Paulo: Edusp. Cap. 7.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2010). *Collaborative innovation in the public sector: An analytical framework*. Working paper series from the research project Collaborative Innovation in the Public Sector (CLIPS).

Trojanowicz, R. & Bucqueroux, B. (1994). *Policamento comunitário: Como começar*. Rio de Janeiro: Parma.

UNODC. (2011). *Gestão e governança da segurança pública no Distrito Federal e Entorno*. Brasília: Unodc.

Yin, R. K. *Estudo de caso: Planejamento e métodos* (2 ed.). Porto Alegre: Bookman, 2005.

## **Novos instrumentos de coordenação federativa: reflexões a partir do Programa Bolsa Família**

### **New tools of federative coordination: reflections from Bolsa Família program**

Renata Bichir

Centro de Estudos da Metrópole, Universidade de São Paulo (USP)

E-mail: [renatabichir@gmail.com](mailto:renatabichir@gmail.com)

**Resumo:** Um dos grandes desafios da gestão pública atual é garantir não somente o acesso da população às políticas sociais, mas também a qualidade dos serviços, benefícios e programas ofertados. Esse desafio ganha proporções ainda maiores no caso de políticas e programas sociais nacionais, inseridos em complexas teias de interrelações entre governo federal e unidades subnacionais. Garantir parâmetros nacionais mínimos de implementação de políticas e programas, reduzindo desigualdades nos resultados das políticas que derivam, inclusive, da grande heterogeneidade de capacidades institucionais locais para gestão dos mesmos é um dos objetivos de uma série de instrumentos de política pública que vêm sendo desenvolvidos no âmbito dos sistemas nacionais de políticas sociais. Em diálogo com essa discussão mais ampla, esse artigo analisa dois instrumentos específicos de política pública, o Cadastro Único de Programas Sociais e o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), e argumenta que estes são importantes mecanismos para compreender o processo de coordenação federativa e consolidação institucional do Programa Bolsa Família (PBF).

**Palavras-chave:** relações intergovernamentais; coordenação federativa; Programa Bolsa Família; Cadastro Único de Programas Sociais; Índice de Gestão Descentralizada.

**Abstract:** One of the greatest challenges currently faced by public management is to ensure not only the access to social policies, but also the quality of services, benefits and programs offered. This challenge acquires greater proportions in the case of national social policies, entangled in complex webs of interrelationships between the federal government and subnational units. To ensure minimum national standards for the implementation of policies and programs - reducing inequalities in policy outcomes that derive from the great heterogeneity of local institutional capacity to manage them - is one of the objectives of a series of public policy instruments that have been developed under the national social policy systems. In dialogue with this broader discussion, this article analyzes two specific instruments of public policy, the Single Registry for Social Programs and the Decentralized Management Index (IGD), and argues that these are important mechanisms to understand the process of federal coordination and institutional consolidation of the *Bolsa Família* Program (PBF).

**Keywords:** intergovernmental relations; federal coordination; *Bolsa Família*; Single Registry for Social Programs; Decentralized Management Index.

## **1. Introdução**

Para entender a dinâmica e os resultados da implementação de um programa nacional em uma federação como a brasileira, é necessário compreender suas principais características, em particular as regras que regem as relações intergovernamentais. No desenho federativo brasileiro, os municípios, além dos estados, são entes federativos e, portanto, têm autonomia política e administrativa. Assim, a implementação de políticas nacionais depende, em grande medida, da capacidade de coordenação da União e dos instrumentos institucionais com que esta conta para incentivar os níveis subnacionais a seguir seus objetivos gerais de políticas. Por outro lado, a qualidade da provisão e os resultados das políticas dependem também das capacidades institucionais locais, particularmente dos recursos humanos, técnicos, informacionais, capacidade de gestão e articulação entre diferentes serviços e políticas, entre outras dimensões disponíveis no nível municipal.

Este artigo aborda alguns mecanismos de coordenação federativa que foram sendo desenvolvidos para garantir a homogênea implementação de um dos maiores programas de transferência de renda do mundo, o Programa Bolsa Família (PBF), em uma federação bastante heterogênea— inclusive em termos de capacidade institucional de implementação de políticas públicas. Será discutido como alguns mecanismos desenvolvidos para aprimorar a gestão do PBF, em particular o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e o Cadastro Único para Programas Sociais (doravante Cadastro Único), constituíram-se como elementos centrais no desenvolvimento de um padrão nacional para esse programa, garantindo cooperação federativa para garantir padrões mínimos de gestão.

A despeito do processo de descentralização que marcou diversas políticas sociais desde o advento da Constituição de 1988, o governo federal foi desenvolvendo mecanismos de coordenação dessas políticas, de modo a garantir certa uniformidade e parâmetros gerais nos processos de implementação, bem como para assegurar que os objetivos centrais das políticas sejam mantidos (Arretche, 2002; Abruccio, 2005; Gomes, 2009). Mecanismos historicamente desenvolvidos no âmbito das políticas de saúde e educação foram sendo emulados por outras políticas e programas, em um interessante processo de aprendizagem institucional que influenciou também a política de assistência social e, particularmente, o principal programa de transferência

de renda brasileiro, o PBF. Essa discussão insere-se ainda no bojo dos esforços para construção de sistemas nacionais de políticas, baseados em ampla regulação federal de políticas, programas e serviços, cuja implementação muitas vezes está a cargo dos municípios; formas de repasses de recursos entre o governo federal e as unidades subnacionais; criação de instâncias de participação e controle social.

No caso específico dos programas de transferência de renda, há um interessante processo histórico, marcado por importantes escolhas políticas. A partir de experiências pioneiras e pontuais, desenvolvidas no plano municipal a partir de meados dos anos 1990 – destacando-se as experiências de Campinas, Distrito Federal, Ribeirão Preto e Santos –, os programas de transferência de renda tornaram-se o “carro-chefe” da rede de proteção social brasileira (Silva; Yasbek; Di Giovanni, 2007). Esses programas passam por um início de processo de nacionalização e padronização no governo FHC (1995-2002), com o Bolsa Escola, em 2001, até chegar a um novo patamar, com o Programa Bolsa Família (PBF), adotado em 2003 e desenvolvido ao longo do governo Lula (2003-2011). Neste governo, importantes decisões políticas e novos arranjos gerenciais contribuíram para a construção de um programa nacional de transferência de renda com grande cobertura e focalização, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)<sup>1</sup> (Bichir, 2010).

A partir agregação de diversos programas federais existentes de forma fragmentada na gestão FHC – especialmente os programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação e o Auxílio Gás –, o governo Lula criou, em 2003, o Programa Bolsa Família (PBF)<sup>2</sup>, elevando os programas de transferência de renda a um novo patamar. O escopo da política foi ampliado, e seu foco passou dos indivíduos – no caso do Programa Bolsa Escola – para uma preocupação mais ampla com as composições familiares e suas estratégias de sobrevivência – no caso do PBF<sup>3</sup>. O

---

<sup>1</sup> O MDS foi criado em 2004 a partir da fusão do Ministério da Assistência Social (MAS), Ministério da Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa) e a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família, ligada ao gabinete da Presidência.

<sup>2</sup> O Bolsa Família foi instituído pela Medida Provisória nº 132, em outubro de 2003, transformada na lei 10.836, em 9 de janeiro de 2004.

<sup>3</sup> Gerido pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o PBF compreende a transferência de benefícios monetários entre R\$ 32 e R\$ 306 para

PBF prevê uma parcela de renda transferida sem condicionalidades, no caso das famílias extremamente pobres (com renda familiar per capita de até R\$ 77), e transferências associadas ao cumprimento de condicionalidades, como a frequência escolar e cuidados básicos de saúde, no caso das famílias pobres. Em 2014, o PBF beneficiava 13,9 milhões de famílias (IpeaData) e seu custo representava 0,5% do PIB brasileiro.

As relações entre o governo federal e os municípios na operação do programa ficaram mais claras a partir de 2005, quando o governo federal passou a firmar termos de adesão com os municípios, visando definir o papel de cada agente envolvido no programa (Soares e Sátyro, 2009; IPEA, 2005). No caso do PBF, o governo federal é responsável por coordenar a implantação e supervisionar a execução do cadastramento dos beneficiários, por meio do Cadastro Único. Por sua vez, o governo estadual deve apoiar tecnicamente e supervisionar os municípios para a realização do cadastro. Contudo, os estados não têm cumprido essas atribuições, principalmente porque, até recentemente, faltavam instrumentos de indução dessas ações. Como veremos, o governo federal percebeu que para envolver de fato o nível estadual era preciso desenvolver mecanismos de incentivo, incluindo regras de repasse de recursos condicionadas a certas ações estatais. Por sua vez, os municípios devem planejar e executar o cadastramento; transmitir e acompanhar o retorno dos dados enviados à Caixa; manter atualizada a base de dados do Cadastro Único; e prestar apoio e informações às famílias de baixa renda sobre o cadastramento (BRASIL, 2007a).

Como será discutido nesse artigo, apesar das diversas análises que enfatizam o caráter descentralizado do PBF (Neri, 2003; Soares e Sátyro, 2009; Lício, 2012), e o próprio destaque do governo federal para essa questão, as principais decisões sobre o desenho do programa são bastante centralizadas no nível federal, garantindo, por um lado, o alcance de certos objetivos – como cobertura e focalização – mas, por outro lado, dificultando o alcance de outros, como a articulação e integração com outros programas e políticas.

Uma série de aprendizados institucionais e também mecanismos de emulação levaram ao aprimoramento de certas práticas no âmbito do MDS. Por um lado, o cadastramento dos beneficiários por meio do Cadastro Único foi aperfeiçoado, tanto em termos de treinamento e

---

famílias que tenham renda mensal *per capita* de até R\$ 154,00, agregando três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares.

capacitação dos gestores municipais da assistência social responsáveis por tais atividades, quanto em termos dos instrumentos de coleta de informações sobre as famílias e sistemas de gerenciamento das informações. Por outro lado, no governo Lula começa a ser desenvolvido um sistema de incentivos para a adesão às diretrizes gerais do PBF, envolvendo a qualidade do cadastramento dos beneficiários e também o cumprimento das condicionalidades associadas ao programa. Surge assim a primeira versão do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), indicador sintético que baliza os repasses federais para a gestão municipal do PBF, visando auxiliar a gestão local do programa, por meio do repasse de recursos federais, e também induzir localmente os objetivos desenhados no plano federal para o programa, uma vez que o repasse dos recursos é condicionado à adesão dos municípios às grandes diretrizes definidas para o PBF.

Este artigo aborda especificamente estes dois mecanismos principais de coordenação federal do PBF, o Cadastro Único e o IGD. Em primeiro lugar, o artigo discute como as características mais gerais do federalismo brasileiro, que vem se transformando desde a Constituição de 1988 com algumas importantes linhas de continuidade, afetam a implementação de políticas sociais no nível municipal. Mais especificamente, aborda-se a discussão recente referente ao grau de centralização/descentralização da federação brasileira, a divisão de atribuições e competências entre os níveis de federação no âmbito das políticas sociais e, principalmente, os diferentes mecanismos de coordenação de políticas à disposição do governo federal. A partir da discussão das reformas de políticas sociais nos anos 1990, que definiram certos modelos de implementação e coordenação de políticas, são definidas algumas hipóteses específicas para o caso do PBF. A segunda parte do artigo apresenta o Cadastro Único e o IGD, bem como a relevância de ambos como mecanismos de coordenação federativa.

## **2. O arranjo federativo brasileiro e as políticas sociais**

O debate brasileiro sobre o federalismo em geral e as relações intergovernamentais em particular é fortemente baseado em interpretações diversas sobre a Constituição de 1988. Com a abertura democrática, marcada por grandes expectativas em relação à transformação das políticas públicas herdadas do regime autoritário (Draibe, 2003; Almeida, 1995), a maioria das

interpretações destacava o caráter descentralizador<sup>4</sup> da Constituição de 1988, especialmente por conta das realocações de funções e recursos para instâncias subnacionais, destacadamente para os municípios.

Ressaltando as dimensões descentralizadoras da Constituição de 1988 e baseados em predições da literatura comparada, alguns autores (Abrucio e Samuels, 1997; Loureiro, 2001; Abrucio, 2005; Melo, 2005) destacaram os efeitos nocivos do novo arranjo federativo que se formava do ponto de vista da reforma do Estado, das transformações necessárias no campo das políticas públicas. Segundo Fernando Abrucio e David Samuels (1997:160), a natureza das relações intergovernamentais no Brasil aumentaria os custos de negociação política e possibilitaria a criação de coalizões de veto; desse modo, a própria natureza institucional do federalismo brasileiro seria um obstáculo importante à reforma do Estado. Para Abrucio (2005: 46) haveria mais forças centrífugas no federalismo brasileiro do que cooperação, em especial no novo federalismo brasileiro desenhado na década de 1980, que seria um “modelo predatório e não-cooperativo de relações intergovernamentais, com predomínio do componente estadualista.”

Entretanto, análises mais críticas das premissas baseadas na literatura comparada começaram a demonstrar que a Constituição de 1988 não teve tal grau de descentralização, e muito menos estimulou a fragmentação política e a criação de inúmeros pontos de veto às ações do governo central, seja no que tange às relações entre Executivo e Legislativo (Figueiredo e Limongi, 2000), seja no que se refere aos impactos das novas regras sobre as políticas públicas (Arretche, 2002 e 2009). Autoras como Arretche (2002 e 2004) e Almeida (1995 e 2005) argumentam que a Constituição de 1988 estimulou a descentralização de receitas para as unidades subnacionais, mas não de responsabilidades sobre políticas, além de preservar iniciativa legislativa da União em várias áreas de política (Arretche, 2009). Almeida (2005: 29) argumenta que, a despeito do destaque ao tema da descentralização na agenda dos anos 1980, "o andamento da descentralização não foi nem simples nem linear. Tendências centralizadoras poderosas também estiveram presentes, aumentando a complexidade do processo de redefinição das relações intergovernamentais."

---

<sup>4</sup> Almeida (1995, p.90) aponta as imprecisões conceituais do termo “descentralização”, que na literatura tem sido usado para indicar processos de *realocação* de funções e recursos para instâncias subnacionais; processos de *consolidação*, quando recursos centralizados são usados para financiar funções descentralizadas e processos de *devolução*, quando funções e recursos são descontinuados. A autora destaca que cada uma dessas formas tem consequências distintas do ponto de vista das relações intergovernamentais.

Desse modo, apesar da expectativa de fragmentação institucional nos sistemas federativos, devido à existência de múltiplas arenas decisórias (Pierson, 1995: 451), autores vêm destacando recentemente que, no caso brasileiro, muitas decisões sobre políticas públicas são centralizadas no governo federal, ou seja, a fragmentação não é tão grande assim, e varia fortemente de acordo com a política considerada (Arretche, 2004; Almeida, 2005). Em texto mais recente, Arretche (2009: 413) questiona as interpretações dominantes sobre o caráter da Constituição, mostrando que muitos analistas ignoraram seus princípios centralizadores e maximizaram seus aspectos descentralizadores. Por sua vez, Almeida (2005: 36) aborda três tipos de alteração nas funções do Executivo no contexto posterior à Constituição de 1988: transferência aos governos subnacionais das decisões sobre formato e conteúdo das políticas; estados e municípios passaram a ser responsáveis pela execução e gestão de políticas e programas definidos no nível federal; e, finalmente, governos transferiram a organismos não-estatais a provisão de serviços sociais.

No campo da provisão de serviços sociais, a descentralização significou quase sempre municipalização, sendo que os estados ficaram sem atribuições claras. De fato, a Constituição de 1988 não definiu com clareza uma hierarquia de competências entre os níveis da federação, mas sim multiplicou as funções concorrentes entre União, estados e municípios, especialmente na área social (Almeida, 1995 e 2005). Somente no âmbito das reformas dos anos 1990 foram definidas mais claramente as responsabilidades federativas em matéria de política social, balizadas principalmente pelos instrumentos de coordenação definidos pelo governo federal. Segundo Arretche (2004), até a segunda metade dos anos 1990 a distribuição federativa das responsabilidades sobre políticas sociais derivava mais dos legados de cada política, ou seja, da forma como historicamente as áreas se estruturavam – com maior centralização no caso das políticas de saúde e desenvolvimento urbano e maior descentralização no caso da educação fundamental, por exemplo – do que das obrigações definidas pela Constituição de 1988. De acordo com a autora, novas regras – introduzidas por meio de legislação ordinária, emendas constitucionais ou normas ministeriais, de acordo com cada política – foram necessárias para estimular a descentralização da execução das políticas sociais, não sendo suficiente o princípio da descentralização presente na Constituição (Arretche, 2009). Assim, no contexto das reformas de primeira e segunda geração, houve alterações no *status quo* federativo, especialmente no sentido da maior centralização das relações intergovernamentais (Arretche, 2004).

No caso da assistência social, assim como ocorreu com outras políticas sociais, a Constituição de 1988 trouxe grandes expectativas de evolução e consolidação da área, sendo a assistência social finalmente reconhecida como política pública no âmbito da seguridade social – formada pelas políticas de saúde, previdência e assistência social. Além disso, assim como no caso da educação e da saúde, a municipalização da assistência reforçou a descentralização da implementação das políticas, com o reconhecimento do âmbito municipal como esfera autônoma de gestão (Yasbek, 2004). Porém, a reforma de fato da assistência social ocorre depois do ciclo da educação e da saúde (Almeida, 2005), e em muitos sentidos se espelhou no modelo definido por essas reformas. Isso porque o modelo de implementação de políticas baseado em sistemas – repasses federais para financiamento da implementação municipal das políticas, com financiamento fundo a fundo e criação de espaços de participação e controle social – também procurou ser seguido pela assistência social, com a gradativa implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Assim como no caso das políticas de educação e saúde, a normatização da área da assistência, no que se refere à clara divisão de responsabilidades e competências entre os níveis da federação, veio depois da Constituição de 1988, inicialmente com a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), em 1993, e principalmente com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e a Norma Operacional Básica do SUAS – NOB-SUAS, em 2005.

Apesar de ser um programa desenvolvido no âmbito da política de assistência social, é importante lembrar, contudo, as especificidades do PBF. Ao longo do governo Lula, o rápido avanço do PBF – em termos de sua cobertura, grau de focalização, visibilidade e legitimidade crescentes junto à opinião pública, inclusive devido aos seus impactos na queda recente da pobreza e da desigualdade – estimulou o governo federal a traçar metas cada vez mais ambiciosas para o programa, incluindo sua articulação mais completa com a área mais tradicional da assistência social, conforme explicitado pelo Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no Âmbito do SUAS (Resolução CIT Nº 7, de 10 de Setembro de 2009). No âmbito das relações intergovernamentais estabelecidas na área da assistência social, essas regulamentações implicam novas e crescentes atribuições para os gestores municipais da assistência social, aumentando ainda mais a relevância da consideração de suas capacidades institucionais específicas para fazer frente a essas demandas do governo federal. Devem ser considerados ainda os desafios colocados pela celeridade dessas mudanças, expressas em diversas

normatizações – portarias, decretos, leis, regulamentações – do ponto de vista da adaptação dos gestores municipais. Destaca-se que, após a consolidação PBF, o SUAS tem sido implantando num ritmo muito mais acelerado, ainda que exista uma relação tensa entre a área da assistência social e área da transferência de renda, ao menos no âmbito do governo federal (Bichir, 2016).

Contudo, é importante considerar que os programas de transferência condicionada de renda ainda diferem bastante da área da assistência social no que se refere ao grau de centralização/descentralização das relações federativas. A área mais tradicional da assistência social é cada vez mais caracterizada por uma forte municipalização: “os governos federal e estaduais são quase exclusivamente repassadores de recursos, fundo a fundo, para os municípios que possuem significativa autonomia decisória e uma teia de relações com organismos não-governamentais prestadores de serviços” (Almeida, 2005: 38)<sup>5</sup>. Por outro lado, tem-se que considerar que os programas de transferência de renda não podem ser entendidos simplesmente como uma decorrência das políticas de assistência social. Ao contrário, diversos autores (Houtzager, 2008; Fleury, 2007; Castello, 2008; Dulci, 2010) apontam a relativa autonomia da burocracia responsável por esses programas em relação à burocracia tradicional da assistência (Houtzager, 2008; Castello, 2008). Almeida (2005: 38) também reconhece a particularidade dos programas de transferência de renda:

"A criação desses programas significou uma ruptura com o modelo prévio de federalismo cooperativo, predominante na área social, e uma volta clara a formas centralizadas de prestação de benefícios sociais. A justificativa da centralização, de acordo com autoridades federais, era a busca de formas eficientes de enfrentar a pobreza extrema, evitando a instrumentalização clientelista dos programas pelas elites locais."

A unificação dos diversos programas de transferência de renda sob o guarda-chuva do PBF, no governo Lula, reforçaria, segundo Almeida (2005), a opção por um modelo centralizado na área das políticas de transferência de renda, ao contrário da perspectiva de outros autores, como Marcelo

---

<sup>5</sup> Por outro lado, a autora vê nas iniciativas de Lula de fazer um "SUS para a Assistência Social" – o SUAS – uma tentativa de maior ativismo do governo e menor autonomia para os municípios.

Neri (2003)<sup>6</sup>, Soares e Sátyro (2009)<sup>7</sup> e Lício (2012), que destacam os elementos descentralizados do programa. No caso do PBF, apesar da descentralização da implementação e da entrega do benefício, a cargo dos municípios, as decisões gerais sobre o programa – inclusive a seleção efetiva dos beneficiários – são centralizadas no nível federal. Nesse sentido, cabe testar a hipótese de que, a despeito da fragmentação e descentralização inicial dos programas – não só aqueles desenvolvidos no nível municipal, mas mesmo no caso do primeiro programa nacional, o Bolsa Escola – foi sendo desenvolvido um alto poder regulatório do governo federal sobre as ações municipais, como observado no caso das políticas de educação e saúde.

A literatura brasileira recente sobre o poder de coordenação federal aborda os mecanismos embutidos nas normas que regulamentam as relações verticais entre a União e as unidades subnacionais no que se refere à provisão de políticas públicas. Autores como Gomes (2009), Vazquez (2010) e Arretche (2007 e 2009) ressaltam os diversos instrumentos institucionais que permitem ao Executivo controlar eventuais efeitos de dispersão advindos do arranjo federativo. Para esses autores, o cenário após as reformas dos anos 1990 implicaria um processo de “descentralização regulada”, associado a um padrão nacional de execução local das políticas reguladas, tais como educação e saúde (Vazquez, 2010: 28). Como destaque ao longo deste trabalho, o PBF também consiste em uma política com padrão nacional de execução local.

Gomes (2009) sintetiza os três tipos principais de instrumentos que permitem ao Executivo coordenar, em maior ou menor medida, as ações dos governos nacionais no caso da provisão de serviços públicos:

“1) normas que restringem a liberdade de gasto dos governos subnacionais; 2) normas que definem responsabilidades ou competências dos entes da federação com relação à provisão e à gestão de determinadas políticas públicas; ou 3) normas que criam incentivos para que os governos subnacionais passem a assumir a responsabilidade de prover políticas, especialmente as de cunho social.” (Gomes, 2009: 664)

---

<sup>6</sup> Neri (2003, p.168) saúda a descentralização dos programas de transferência, acreditando que esse desenho acarreta maior eficiência em contextos de recursos escassos e grande heterogeneidade, especialmente no caso dos programas de transferência de renda. O autor acredita que os governos locais estariam mais informados sobre as necessidades específicas da população mais pobre.

<sup>7</sup> Soares e Sátyro (2009) destacam que o desenho descentralizado do PBF contrasta com a centralização observada no caso do Oportunidades, no México, ressaltando que ambos os desenhos geraram resultados similares em termos de focalização. Nesse sentido, a boa focalização dos programas de transferência de renda não está necessariamente ligada ao seu formato mais ou menos centralizado – ao contrário da perspectiva de Neri.

Entre as regras do primeiro tipo, que restringem a autonomia de gastos dos governos subnacionais, Gomes destaca os gastos mínimos com educação e saúde, os gastos máximos com pessoal, as regras de endividamento, entre outras. No caso da assistência social, a despeito de não haver gasto municipal mínimo previsto, muitos gestores locais reclamam dos limites com gasto de pessoal, que dificultariam a melhoria dos recursos humanos na área e imporiam constrangimentos às capacidades locais de gestão de programas como o PBF.

Já as regras do segundo tipo definem as competências legais de cada nível de governo no caso de diversos serviços e políticas, tais como assistência social, saúde, educação. Mesmo que muitas dessas regras tenham sido definidas pela Constituição de 1988, ainda há sobreposição de atividades. Nesse caso, Gomes destaca (2009: 665): “Assim, o aprendizado histórico desse tipo de instrumento é que a simples definição desses marcos legais não é suficiente para garantir a provisão dos serviços pelos governos subnacionais.” As regras de segundo tipo, que definem competências entre níveis de governo, são desenvolvidas bem mais recentemente no caso dos programas de transferência de renda, sendo o ponto mais problemático a falta de participação efetiva dos estados, o que tem sido estimulado recentemente por novos mecanismos federais de indução. Também no caso da assistência social, os marcos legais – destacadamente a Constituição de 1988 e a Loas, em 1993 – não foram suficientes para uma transformação efetiva da área, o que só ocorre muito recentemente, a partir da PNAS, em 2004.

Por esse motivo, o governo passa a criar o terceiro tipo de norma a partir de meados da década de 1990, atrelando o repasse de recursos para os governos subnacionais ao cumprimento de certas contrapartidas. O Sistema Único de Saúde (SUS) é o caso emblemático desse tipo de norma. Como bem destaca Gomes (2009: 665), “essa forma de promover coordenação nacional é, em boa medida, resultado do reconhecimento da insuficiência da mera definição legal de competências”.

No caso das transferências de renda, as normas de terceiro tipo só são criadas no governo Lula – não havia repasses de recursos federais no governo FHC, comprometendo a qualidade do programa no nível local e aumentando as desigualdades regionais. Exatamente porque no caso do PBF há maior predomínio das regras do tipo dois e três, que não tem efeitos imediatos, é que faz sentido analisar a implementação em cada caso particular. Assim, apesar de algumas importantes

medidas de regulação federal terem sido iniciadas no segundo governo FHC – como a criação do Fundo de Combate à Pobreza, por meio da Emenda Constitucional nº 31 de dezembro de 2000, ou seja, ainda antes da criação do Bolsa Escola –, o tema da consolidação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) só entra de fato na agenda de políticas do governo central no primeiro governo Lula (2003-2006). Nesse governo foram desenvolvidos mecanismos de indução de comportamentos municipais, de modo a fazer avançar sua agenda de maior integração dos programas de transferência de renda com a área da assistência social. Como discutido na próxima seção, esses mecanismos foram cristalizados tanto em normas específicas para o cadastramento de potenciais beneficiários quanto em normas para repasse de recursos, reduzindo o espaço para ações não coordenadas dos governos locais – uma vez que a punição consiste no bloqueio dos repasses federais de recursos – e estimulando certa convergência nas ações locais, a despeito dos partidos no governo.

Gomes (2009) ressalta, contudo, que não é possível derivar diretamente dessas normas todo o espaço de atuação dos governos subnacionais, espaço este que varia significativamente de acordo com a política considerada. A própria autora reconhece que essas normas podem ou não produzir efeitos universais – em todas as unidades subnacionais –, sendo que é importante avaliar os processos de implementação de programas e políticas específicas, ao invés de assumir de partida o grande poder de coordenação do governo em matéria de política social. Como vimos, há paralelismos entre as trajetórias de reformas e normatizações das áreas de educação, saúde e assistência; contudo, é ainda mais recente o ciclo de reformas e normatizações na área da assistência em geral e nos programas de transferência de renda em particular, além de existirem dinâmicas e normatizações específicas à área. Algumas dessas especificidades são discutidas na próxima seção.

### **3. Mecanismos de coordenação federal do PBF**

No caso do PBF, o crescente poder regulatório do governo federal se expressa tanto nas regras que regem o cadastramento dos beneficiários do PBF, quando nas regras de repasse de recursos federais para estados e municípios. O Cadastro Único de Programas Sociais e o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) podem ser considerados mecanismos de coordenação federal:

enquanto o primeiro normatiza quem pode e quem não pode participar dos programas, o segundo regula os repasses de recursos federais para os níveis subnacionais. Estes mecanismos permitem ao governo federal induzir as ações, principalmente municipais, no sentido de implementar ações locais coerentes com as diretrizes nacionais para o programa, produzindo resultados cada vez mais convergentes no plano municipal. A própria articulação com o SUAS tem sido estimulada recentemente por meio desses mecanismos, como será discutido.

### *3.1.O Cadastro Único de Programas Sociais*

A discussão a respeito da necessidade de um banco de dados centralizando as informações referentes aos diversos programas sociais brasileiros é bastante anterior ao advento do Cadastro Único de Programas Sociais, iniciado na gestão FHC e aperfeiçoado no governo Lula (Draibe, 2003; Silva, Yasbek e Di Giovanni, 2007). No início dos anos 2000, no contexto anterior à unificação dos programas de transferência de renda sob o guarda-chuva do PBF e antes do aprimoramento do Cadastro Único, além do intenso debate entre políticas universais *versus* políticas focalizadas, eram debatidas as melhores formas de sistematização dos dados das famílias mais pobres, visando evitar problemas tradicionais, como a sobreposição e desarticulação de dados cadastrais de diversas políticas sociais afins, a ausência de dados cadastrais confiáveis no caso de certas políticas, entre outros. Nesse contexto, Marcelo Neri (2003) defendia a focalização das políticas compensatórias devido aos baixos custos de oportunidade social destas políticas. Entretanto, o autor sinalizava dois pontos que deveriam ser abordados com cuidado: o cadastramento dos beneficiários e as relações entre os diferentes níveis de governo responsáveis pela operacionalização do programa.

No caso do cadastramento, o autor defendia a organização de um cadastro único universal, incluindo os setores formal e informal da economia e envolvendo todos os brasileiros, e não só os mais pobres (Neri, 2003: 166-167). Segundo ele, a listagem deveria ser dissociada da concessão de benefícios, de modo a evitar vieses e possíveis utilizações políticas: “A literatura especializada demonstra que, quanto maior o benefício concedido aos pobres, menor a porcentagem de pobres que o cadastro consegue abarcar” (Neri, 2003: 166). Nesse cadastro social universal, todos os

brasileiros teriam um “número de cidadania”. Por questões de economia e logística, seriam priorizados os indivíduos de mais baixa renda e aqueles sem documentos, identificados a partir de cadastros prévios – como a listagem de eleitores, que, segundo o autor, seria uma referência mais “neutra” e sem viés contra os pobres. Assim, esse cadastramento seria também uma oportunidade de acesso à documentação para os mais pobres. Como será visto, algumas dessas ideias, como o Número de Identificação Social (NIS) para os cadastrados, a utilização de cadastros prévios (mas não os eleitorais) e a ampliação do acesso a documentos oficiais, foram adotadas no caso do Cadastro Único. Outras não, como a concepção de um registro universal, a despeito da política focalizada.

As sementes para o Cadastro Único de Programas Sociais foram lançadas ainda no governo FHC. Como aponta Lavinas (1999), o Programa Comunidade Solidária, sob comando de Ruth Cardoso, inaugurou a adoção de cadastros visando à focalização mais adequada da população-alvo e a maior transparência no controle social. Com a criação da Rede de Proteção Social, outros programas tiveram seus cadastros articulados. O Cadastro Único, objeto desse estudo, foi criado em julho de 2001, no governo FHC, por meio de decreto ministerial (Decreto 3.877 de 24/7/2001, do Ministério da Previdência e Assistência Social). Já o contrato com a Caixa Econômica Federal (apenas Caixa doravante) para administração do banco de dados foi assinado em 28 de dezembro de 2001, enquanto os municípios começaram o preenchimento do Cadastro Único em meados de 2002 (De La Brière e Lindert, 2005). Percebe-se então que a unificação dos cadastros é posterior à criação do Bolsa Escola (2001). Até esse momento, o cadastramento das crianças estava sob inteira responsabilidade dos municípios, que deveriam indicar para o governo federal aqueles que seriam priorizados, levando em consideração cotas de bolsas para cada município, o que gerava reclamações de bolsas insuficientes ou excessivas, dado que não havia um sistema federal de remanejamento das bolsas<sup>8</sup>. Esse procedimento excessivamente descentralizado gerava muitos erros de exclusão e sobreposição de benefícios, além de problemas de coordenação entre os vários programas de transferência existentes no governo FHC.

---

<sup>8</sup> Ao contrário do que ocorre hoje no caso do PBF, os municípios não recebiam nenhum tipo de repasse do governo federal para o financiamento dessas ações. Segundo Ana Valente, havia ainda dificuldades operacionais dos municípios no cadastramento das crianças, o que gerou grande ociosidade na utilização das bolsas – em maio de 2003, estimativas apontavam para 645 mil bolsas não utilizadas (Valente, 2003, p. 168).

Desde seu início, o Cadastro Único visava coordenar as diferentes atribuições dos vários níveis de governo de modo a ser um instrumento eficaz de focalização de diversos programas sociais, e não somente do PBF. Sinteticamente, o Cadastro Único consiste num instrumento de coleta de dados e informações que tem como objetivo identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país (com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa). No governo FHC, a coleta de dados e o registro dos beneficiários – por meio de declarações de meios não verificadas – eram descentralizados no nível dos municípios, enquanto a operação e a manutenção do banco de dados estavam centralizadas no nível federal, sob supervisão da Secretaria de Estado da Assistência Social (Seas, depois incorporada no interior do MDS) e gerenciamento da Caixa. Entretanto, o governo FHC não logrou sistematizar e aprimorar o Cadastro Único, o que só foi realizado no governo Lula (Silva, Yasbek e Di Giovanni, 2007: 135).

Esse aprimoramento no governo Lula tornou mais claras as atribuições para cada nível de governo na operação do Cadastro Único. Desse modo, são responsáveis pelo Cadastro Único o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), os estados, os municípios e a Caixa Econômica Federal. O MDS é o gestor federal do Cadastro Único, responsável por coordenar, acompanhar e supervisionar sua gestão, implantação e execução, por meio de atividades que envolvem desde a definição de regras e procedimentos referentes à gestão do Cadastro<sup>9</sup> até a orientação dos gestores estaduais e municipais e o acompanhamento das atividades de inclusão e atualização cadastral em todos os municípios brasileiros. Por sua vez, a Caixa é o Agente Operador do Cadastro Único, contratada pelo MDS para desenvolver o Sistema de Cadastro Único, realizar o processamento dos dados cadastrais e atribuir um Número de Identificação Social (NIS) a cada pessoa cadastrada, prestar apoio operacional aos municípios, estados e ao governo federal e capacitar os municípios para a utilização dos sistemas, além de enviar os formulários aos municípios. A Caixa também é responsável pelo pagamento dos benefícios, uma vez selecionadas as famílias que serão efetivamente beneficiadas. Por sua vez, o MDS – mais especificamente, a SENARC – coordena e supervisiona todo esse processo de implantação e execução do cadastramento, além de também realizar atividades de capacitação de técnicos locais.

---

<sup>9</sup> O Cadastro Único tem suas informações regulamentadas pelo regulamentadas pelo [Decreto nº 6.135/07](#), pelas [Portarias nº 177, de 16 de junho de 2011](#), e [nº 274, de 10 de outubro de 2011](#), e [Instruções Normativas nº 1 e nº 2, de 26 de agosto de 2011](#), e as [Instruções Normativas nº 3 e nº 4, de 14 de outubro de 2011](#).

Cabe aos estados fornecer apoio técnico e logístico aos municípios e também estimular a utilização do Cadastro Único pelas secretarias estaduais e municipais na formulação e implantação de programas locais. Os municípios são responsáveis por identificar as famílias pobres, registrando os dados nos formulários específicos, inserir no sistema de cadastramento específico os dados das famílias/pessoas e a atualizar as informações das famílias no prazo máximo de dois anos.

Nos municípios, as famílias respondem a um questionário no qual constam informações sobre características do domicílio, composição familiar, qualificação escolar e profissional dos membros do domicílio, bem como dados sobre as despesas familiares. As informações referentes ao responsável pelo domicílio são as bases para a geração do (NIS), criado pela Caixa. Nesse sentido, O Cadastro Único permite conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações sobre todo o núcleo familiar, incluindo as características do domicílio, suas formas de acesso a serviços públicos essenciais e, também, dados referentes a cada um dos componentes da família. O Cadastro Único possibilita identificar as principais necessidades das famílias cadastradas, auxiliando o poder público na formulação e gestão de políticas voltadas a esse segmento da população.

Idealmente, todas as famílias pobres – com renda mensal inferior a meio salário mínimo per capita ou com renda familiar mensal inferior a três salários mínimos – devem ser registradas para facilitar o recebimento de programas sociais federais, uma vez que esse cadastro não é exclusivo do PBF. No caso do PBF, o governo federal informa aos municípios as estimativas de população pobre, mas cada município decide como vai identificar os domicílios com características que lhes permitem entrar no Cadastro Único. Em todo o processo do Cadastro Único, a identificação das famílias mais pobres, a cargo dos municípios, é o momento com maior potencial de discricionariedade, ajudando a entender porque sempre haverá erros de exclusão – especialmente nas áreas de mais difícil acesso, mais “invisíveis” para o poder público, como áreas de risco e áreas de favela. De La Brière e Lindert (2005: 9) ressaltam que áreas rurais remotas (assentamentos da reforma agrária, quilombos) e áreas urbanas de alto risco (como favelas) foram desproporcionalmente excluídas do Cadastro Único em seus primeiros anos de operação. Avaliações como esta levaram o governo federal – particularmente a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC/MDS) – ao aperfeiçoamento das versões do Cadastro Único, que atualmente está na versão 7 (V7).

A V7 teve sua implantação iniciada em dezembro de 2010 e em maio de 2012 mais de 98% dos municípios já haviam migrado para nova plataforma. A nova versão alterou o questionário básico que foi ampliado, passando a contar com 10 blocos que investigam um conjunto amplo de condições que podem contribuir para caracterização da vulnerabilidade da família, como caracterização do domicílio, escolaridade, trabalho e remuneração dos membros da família, e presença de pessoas com deficiência no domicílio. Foram também agregados à nova versão três suplementos voltados a populações específicas: pessoa em situação de rua, famílias indígenas e famílias quilombolas.

É importante ressaltar que o cadastramento no plano municipal não implica a entrada imediata das famílias nos programas sociais. O MDS seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas no programa a cada mês, a partir do banco de dados do Cadastro Único organizada pela Caixa. O critério principal é a renda *per capita* da família, sendo priorizadas as de menor renda dentre as famílias que formam o conjunto elegível para o programa<sup>10</sup>. De acordo com os dados do MDS de julho de 2012, há mais de 22 milhões de famílias de baixa renda inscritas no Cadastro.

Desse modo, o Cadastro Único é um instrumento estratégico de gestão, uma vez que permite ao governo federal fazer um diagnóstico socioeconômico das famílias e encaminhá-las para diferentes programas sociais, para além dos programas de transferência de renda. Atualmente, o governo federal utiliza o Cadastro Único para identificar os potenciais beneficiários dos programas sociais PBF, Pró Jovem, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Tarifa Social de Energia Elétrica, entre outros. Vários estados e municípios utilizam esse cadastro para identificação do público-alvo dos seus programas, e a expectativa do governo federal é que essa utilização seja otimizada no nível local, ou seja, que os gestores municipais da assistência social e de outras políticas sociais voltadas para as populações mais vulneráveis também encarem o Cadastro Único como um instrumento estratégico para a identificação de potenciais beneficiários e mesmo para a gestão dos programas, serviços e políticas.

---

<sup>10</sup> A Portaria GM/MDS nº 341, de 7 de outubro de 2008, apresenta os processos de habilitação e seleção de famílias para o PBF e de concessão de benefícios do PBF.

A gestão do Cadastro Único é mencionada como uma das principais atividades realizadas pelos gestores municipais do PBF (Tapajós e Quiroga, 2010). O Cadastro Único contribuiu para aumentar a eficiência e a coordenação dos programas sociais, reduzindo duplicidade de custo administrativo tanto no nível federal, quanto no nível local. Em meados de 2003, os custos das entrevistas para o Cadastro Único eram estimados em US\$28,5 milhões (excluídos custos de sistemas, software, hardware). O custo era de US\$3,9 por domicílio registrado, valor um pouco mais elevado do que na Colômbia e mais baixo do que os cadastros operados no Chile, Costa Rica e México (De La Brière e Lindert, 2005: 12).

Há um esforço contínuo de treinamento e capacitação de gestores e técnicos municipais para o preenchimento do Cadastro Único. Entretanto, avaliações desses esforços (De La Brière e Lindert, 2005) apontavam muita heterogeneidade no treinamento e na qualidade das entrevistas, sugerindo que, sempre que possível, o cadastramento deveria ser realizado por meio de visitas domiciliares. Note-se que as visitas domiciliares são uma das diretrizes do SUAS.

Avaliando o Cadastro Único a pedido do próprio MDS, em 2005, De La Brière e Lindert (2005: 8) apontavam diversos problemas relacionados às informações de renda no questionário, principalmente referentes a: a) falta de especificação dos membros da família que deveriam ter sua renda coletada; b) período de referência para a coleta da renda; c) confusões em relação à renda média mensal ou renda mais recente, obtida no último mês; d) declaração de renda bruta ou renda líquida. As autoras também se preocupavam com os incentivos à subdeclaração da renda. Como pontos a aprimorar, as autoras destacaram as distorções geradas pelo uso de cotas *a priori* de cobertura, uma vez que excluem pobres potenciais e também incluem não pobres antes mesmo que as informações apropriadas sejam coletadas, ou seja, cotas contribuem para erros de inclusão e exclusão. As autoras apontavam ainda inconsistência no número de pobres de acordo com diferentes bases de dados – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), Cadastro Único, Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) – que estaria relacionada com o incentivo para subdeclaração da renda (De La Brière e Lindert, 2005: 14). Em maior ou menor medida, muitas dessas sugestões foram seguidas pelo MDS. Contudo, a despeito das diretrizes nacionais e do poder de coordenação do governo federal, ainda há espaço para variações municipais no processo de cadastramento.

No que se refere ao aprimoramento dos mecanismos de focalização, autores brasileiros discordam das sugestões de De La Brière e Lindert (2005) no que tange ao maior controle da declaração da renda em processos mais sofisticados de cadastramento. Abordando os problemas na seleção de beneficiários do PBF, Medeiros, Britto e Soares (2007) reconhecem que os problemas nesta fase também ocorrem por conta de ferramentas inadequadas ou por fraudes deliberadas. A seleção poderia ser aperfeiçoada por meio de aprimoramentos no cadastramento e também por meio de estudos locais para análise da dinâmica da pobreza, entre outros mecanismos. Entretanto, dada a boa focalização dos programas – comparável a outros países da América Latina com programas similares, como Chile e México, que usam cadastros mais extensos e complexos (Medeiros, Britto e Soares 2007: 11) – os autores concluem que não faz sentido sofisticar os mecanismos de seleção. Isso porque a relação custo/benefício seria desfavorável e haveria menores possibilidades de controle social. Defendem, ao contrário, o foco nos erros de exclusão, ou seja, na preocupação com eventuais beneficiários que ainda se encontram fora da cobertura do PBF.

Soares e Sátyro (2009) destacam que o Cadastro Único é um bom cadastro de pessoas com baixa renda. Por outro lado, os autores acreditam que municípios mais estruturados e com maiores capacidades administrativas são mais competentes na manutenção de um bom cadastro. A partir da análise dos casos de São Paulo e Salvador (Bichir, 2011), identifiquei que, de fato, grandes centros urbanos tendem a ter estruturas administrativas e capacidades desenvolvidas para a operação do cadastro. Entretanto, demonstrei também que grandes centros urbanos enfrentam desafios específicos associados ao perfil – em termos de quantidade de famílias, dinâmicas de violência e de vulnerabilidade relacionadas aos locais de moradia, entre outros aspectos – e à distribuição espacial das famílias de baixa renda, fazendo com que processos de cadastramentos sejam classificados pelos gestores municipais como verdadeiras “operações de guerra”, que sobrecarregam as estruturas da assistência social (Bichir, 2011).

Por fim, cabe destacar que além de ser um mecanismo de focalização, “filtrando” entre as famílias mais pobres em cada município aquelas com o perfil PBF, o Cadastro Único pode ser considerado um mecanismo de coordenação das ações municipais – ao reduzir enormemente o espaço para discricionariedades no plano municipal. Além disso, a utilização de um único cadastro de famílias vulneráveis pelos três níveis de governo é um passo importante para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A maior ou menor adequação dos diferentes municípios às normatizações definidas pelo governo federal não é somente uma questão técnica ou burocrática. Ao contrário, envolve também decisões políticas e diferentes concepções de políticas, de como os programas federais devem ser implementados no plano municipal e articulados com os demais programas existentes nos níveis municipal e estadual. No caso do cadastramento das famílias mais pobres, diversos desafios específicos estão colocados em diferentes contextos municipais, urbanos ou rurais, de maior ou menor porte. Com o aprimoramento das formas de cadastramento, tanto no nível federal – com a evolução do sistema de gerenciamento do Cadastro Único – quanto no nível local – com o desenvolvimento de diversas expertises locais para o cadastramento das famílias mais vulneráveis –, a expectativa é que seja cada vez mais reduzido o espaço para influência política do cadastramento, o que não significa que o potencial de retorno político desses programas, mesmo no nível local, seja eliminado.

### *3.2. O Índice de Gestão Descentralizada*

A centralidade do Cadastro Único para a operação do PBF, por um lado, e, por outro, a percepção de grandes diferenciais nas capacidades institucionais das administrações locais para ampliar e atualizar os dados das famílias, estimularam o MDS a promulgar, em 12 de julho de 2005, a Portaria Nº 360, a qual definia critérios para o repasse de recursos financeiros para estados, municípios e Distrito Federal visando fomentar atividades de cadastramento. Nesse contexto de expansão dos registros do Cadastro Único para o alcance da meta de 11 milhões de famílias beneficiárias do PBF em 2011, a percepção da relevância estratégica desses recursos transferidos do governo federal para estados e municípios levou à permanência dessas transferências, originalmente temporárias.

Assim surgia outra importante inovação na gestão do PBF, a criação de parâmetros para o repasse de recursos federais para auxiliar a implementação do PBF no plano municipal, com a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) em abril de 2006. Este índice, que foi sendo aprimorado de modo a criar normatizações tanto para os governos municipais, quanto para os governos estaduais, pode ser considerado um importante mecanismo de coordenação dos papéis dos três níveis da federação no funcionamento do PBF.

Cada vez mais as transferências de recursos federais são importantes para a implementação de políticas públicas no plano municipal (Arretche, 2004; Gomes, 2009). Isso porque não basta descentralizar atribuições sobre políticas para o plano municipal sem os necessários recursos financeiros, ainda mais no caso de um país com capacidades institucionais tão desiguais no plano municipal. No caso específico dos programas de transferência de renda, houve incentivos federais aos primeiros programas municipais de transferência de renda desde 1997 – o governo federal cofinanciava em até 50% estes programas, no caso dos municípios que não dispunham de recursos suficientes. Porém, com a extinção do Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima (PGRM), criado pelo governo FHC, e com a criação do Bolsa Escola como herdeiro do PGRM, foram suspensas as transferências federais para que os municípios operassem os programas de transferência de renda. Também no caso do Bolsa Escola os municípios tinham uma série de atribuições, como o cadastramento das crianças que seriam beneficiadas, o controle das condicionalidades (85% de frequência escolar mínima) e ainda o desenvolvimento de ações socioeducativas complementares (Valente, 2003). Mas, ao contrário do que ocorre hoje no caso do PBF, os municípios não recebiam repasses do governo federal para o cofinanciamento dessas ações.

No governo Lula, houve uma série de discussões a respeito de como aprimorar os programas de transferência de renda, dentro e fora do governo. Um dos pontos centrais do debate era como aprimorar as relações entre os níveis da federação na operação dos programas, inclusive no que se refere aos repasses financeiros. Escrevendo logo no início da unificação dos diversos programas de transferência de renda sob o PBF, Neri (2003) saudava a descentralização dos gastos sociais federais desde a Constituição de 1988, uma vez, que, segundo ele, esta descentralização implicaria maior eficiência em contextos de recursos escassos, especialmente no caso dos programas de transferência de renda. O autor propunha um modelo de descentralização baseado em transferências federais para o desenvolvimento de programas municipais, defendendo uma relação de proporcionalidade entre o valor das transferências federais e o progresso social obtido em cada localidade, em um esquema de “prestação de serviços” entre o governo federal e os municípios. Essa transferência condicionada seria a mais consistente ao longo do tempo, segundo o autor.

Este modelo foi de fato aquele implementado a partir do governo Lula, visando gerar essa relação de proporcionalidade entre os resultados obtidos no plano municipal e os repasses federais por meio do IGD. Essa nova ferramenta para a gestão do programa e para criação de uma estrutura de incentivos à adesão ao PBF foi criada pelo governo federal pela Portaria GM/MDS nº 148, de 2006, e institucionalizada mais fortemente a partir da publicação da Medida Provisória nº 462, de 14 de maio de 2009, que elevou o IGD do nível de Portaria do MDS para Lei Federal. Trata-se de um indicador sintético, que varia de 0 a 1 (quanto mais próximo de 1, melhor a gestão do PBF no nível local), criado com o objetivo de apoiar financeiramente os municípios com base na qualidade da gestão do programa, destacadamente a qualidade do processo do cadastramento de beneficiários, por meio do Cadastro Único, e o controle das condicionalidades de saúde e educação.

Este índice pode ser entendido no contexto das medidas de coordenação desenvolvidas pelo governo federal desde a Constituição de 1988, conforme discutido na primeira seção. O IGD pode ser considerado um exemplo de regra que reforça as definições legais de competências e responsabilidades relacionadas ao PBF. Com base nesse índice, o MDS repassa recursos extras aos municípios para apoio à gestão do PBF – quanto maior o valor do IGD, maior será o valor do recurso transferido para o município. O total de recursos transferidos para os municípios não pode exceder 3% da previsão orçamentária total relativa ao pagamento de benefícios do PBF; dessa forma, são definidos tetos municipais, isto é, valores máximos que podem ser recebidos por meio do IGD. Por outro lado, só há repasse de recursos quando um patamar mínimo do índice é atingido. Desse modo, diversos problemas de gestão municipal do PBF, relacionados à baixa qualidade dos cadastros realizados – famílias sem perfil Cadastro Único incluídas no sistema, falta de informações cadastrais completas, entre outros aspectos –, ou então problemas com a qualidade do acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde – acompanhamento da frequência escolar e da agenda de saúde abaixo das metas estipuladas pelo governo federal ou mesmo subdeclaração ou não declaração dessas informações – podem levar os municípios a não receber os recursos adicionais para gestão do PBF representados pelo IGD.

Os recursos do IGD são transferidos do Fundo Nacional de Assistência Social para os respectivos fundos municipais de assistência social, como ficou consagrado no modelo de implementação de políticas sociais por meio de sistemas. Os valores repassados devem ser incorporados ao orçamento municipal e a aplicação e prestação de contas devem respeitar a

legislação local. A prestação de contas do IGD compõe a prestação de contas anual do Fundo Municipal de Assistência Social. Esses recursos do IGD devem ser usados em ações relacionadas ao PBF, como cadastramento de novas famílias, melhoramento dos processos de acompanhamento das condicionalidades, implementação de programas complementares (como capacitação profissional, geração de trabalho e renda), acompanhamento de famílias em situação de maior vulnerabilidade, etc., conforme as prioridades de cada município. O MDS, mais especificamente a SENARC, apenas sugere formas de utilização dos recursos, mas os municípios têm relativa autonomia na sua aplicação, de acordo com as necessidades locais específicas para o aprimoramento da gestão do PBF.

Se desde 2006 o governo federal procura regular as condições de repasse de recursos federais para os municípios, somente a partir de 2010 o mesmo passou a ser feito visando reforçar as ações dos estados em relação ao PBF. Desse modo, com o intuito de reforçar o papel de coordenação dos estados – que sempre foi débil no caso do PBF –, o MDS desenvolveu uma nova versão para o tradicional IGD ligado aos municípios – rebatizado de IGD-M – e também criou um índice para condicionar os repasses aos governos estaduais, o IGD-E. Em 21 de novembro de 2010 o governo publicou uma nova portaria para o IGD-M – a Portaria nº 754 – que definiu novas regras para o repasse dos recursos para apoio à gestão descentralizada do PBF e do Cadastro Único, além de redefinir o cálculo do IGD-M, incorporando fatores relativos à adesão ao SUAS e também à aprovação dos gastos pelo conselho municipal de assistência social.

Por sua vez, a Portaria nº 256/2010 de 10 de março de 2010 criou e regulamentou o IGD-E. Os recursos transferidos aos estados devem ser usados em ações de apoio técnico e operacional aos seus municípios na gestão do PBF e do Cadastro Único, tais como: articulação com os coordenadores estaduais de saúde e de educação para a gestão das condicionalidades; formulação de estratégias para implementação e a articulação pelos municípios de programas complementares; suporte à infraestrutura de logística da coordenação do PBF no âmbito estadual; capacitação dos municípios para aprimoramento e atualização das bases do Cadastro Único; formulação, avaliação e acompanhamento de propostas alternativas para a melhoria na logística de pagamentos de benefícios e na distribuição e entrega de cartões do PBF pelos municípios; implementação de estratégias para permitir o acesso do público-alvo do PBF aos documentos de identificação civil; implementação de programas complementares; fiscalização do PBF, atendendo a demandas

formuladas pelo MDS; apoio à gestão articulada e integrada do Programa com os benefícios e serviços socioassistenciais previstos na Loas; integração de políticas públicas voltadas ao público-alvo do PBF.

Também no caso do IGD-E, os estados devem destinar pelo menos 3% dos recursos transferidos a atividades de apoio técnico e operacional às respectivas instâncias estaduais de controle social do PBF. Os recursos não podem ser utilizados para pagamento de pessoal efetivo ou de gratificações de qualquer natureza a servidores públicos municipais ou estaduais. Assim como ocorre no caso do IGD-M, a composição do IGD-E leva em consideração tanto as condicionalidades de educação e saúde, quanto a qualidade do cadastramento realizado.

Nesse sentido, o IGD em suas duas versões pode ser considerado um importante mecanismo indutor das ações municipais e, mais recentemente, estaduais, de gestão do PBF, contribuindo, desse modo, para aumentar os incentivos para ações cada vez mais homogêneas no nível local.

Entretanto, mesmo com o elevado poder central de regulação e coordenação no caso do federalismo brasileiro, há espaço para iniciativas municipais (Arretche, 2009). Para além das primeiras iniciativas municipais de criação de programas de transferência de renda, o próprio processo de implementação do PBF – escolha das estratégias de cadastramento dos beneficiários, locais a privilegiar, formas de difusão da informação, formas de controle direto e indireto dos beneficiários – implica uma série de decisões que são tomadas no nível local, de modo mais ou menos coerente com as diretrizes gerais definidas nacionalmente. Essas escolhas e decisões locais podem afetar os resultados possíveis do programa.

#### **4. Considerações finais**

Este trabalho analisou dois mecanismos federais de coordenação presentes no desenho do PBF, de modo a entender os constrangimentos colocados pelas normatizações federais à implementação local do programa. Essas normatizações federais para o programa, especialmente o Cadastro Único e os mecanismos de repasses de recursos federais para os municípios representados pelo IGD, contribuem para criar parâmetros nacionais para a implementação do PBF,

restringindo o espaço para grandes alterações no momento da implementação desse programa federal de transferência de renda no nível local.

De modo a situar a discussão teórico-conceitual mais ampla que orienta este trabalho, foram discutidas em primeiro lugar as principais características institucionais do federalismo brasileiro, com ênfase nas relações intergovernamentais desenvolvidas para a implementação de políticas sociais no contexto posterior à Constituição de 1988. Refutando macro-explicações para as políticas sociais brasileiras baseadas nas características gerais do nosso federalismo e em linha com estudos que destacam a importância da análise das relações entre os diversos níveis de governo no caso de políticas específicas, demonstrou-se como as relações intergovernamentais afetam a implementação da política de assistência social em geral e do PBF em particular. Por um lado, mostrou-se que o desenvolvimento recente da área de assistência social em muito se espelhou nos avanços representados pelo SUS; nesse sentido, o processo de implementação do SUAS procurou emular muitos dos aprendizados da área da saúde, particularmente a implementação da política por meio de sistemas, com normatizações centralizadas no governo federal, mecanismos de repasse de recursos fundo a fundo, e criação de espaços participativos no plano municipal. Por outro lado, ressaltam-se as diferenças entre a área tradicional da assistência social, caracterizada por maior autonomia decisória no plano municipal, e o desenvolvimento dos programas de transferência de renda, que ao longo do governo Lula foram cada vez mais normatizados no âmbito do governo federal.

No caso desses programas, as relações intergovernamentais alteraram-se de uma perspectiva muito dispersa, no contexto das primeiras experiências locais, que simplesmente eram cofinanciadas pelo governo federal no governo FHC, para uma concentração crescente de autoridade decisória iniciada no final do governo FHC e consolidada no governo Lula. Neste governo, foram sendo desenvolvidas progressivamente diversas normatizações federais para o PBF, com destaque para o Cadastro Único e o IGD. Ao contrário do que leituras centradas somente nos processos de implementação e gestão local do PBF costumam afirmar, essas normatizações contribuíram para conferir ao PBF as características de um programa bastante centralizado no governo federal, no que se refere a seu processo decisório.

O aperfeiçoamento do Cadastro Único durante o governo Lula permitiu transformá-lo num importante instrumento para a gestão dos programas sociais voltados para a população de baixa renda, uma vez que esse instrumento estabelece critérios claros para a inclusão de potenciais beneficiários não só do PBF, mas de outros programas sociais federais. Esta padronização nacional do cadastro dos beneficiários é um dos fatores responsáveis pela boa focalização do PBF, evitando erros de inclusão e de exclusão, bem como auxiliando a rápida expansão do programa. O Cadastro Único é tão importante como mecanismo de coordenação federal das ações municipais de implementação que a qualidade do cadastramento realizado no nível municipal é um dos critérios utilizados para o repasse de recursos federais para os municípios. Além da qualidade do cadastro, o controle das condicionalidades de saúde e educação e, mais recentemente, a própria adesão municipal ao SUAS, fazem parte do IGD-M, o índice que controla os repasses federais de recursos municipais. Pode-se afirmar que este mecanismo de repasse de recursos é um importantíssimo indutor de convergência das ações municipais voltadas para o PBF, uma vez que o descumprimento das regras pactuadas com o governo federal implica, no limite, o não repasse de recursos adicionais para operação do programa. Em um contexto de grande visibilidade pública e institucionalização crescente do PBF, os custos políticos de colocar em risco a operação local do programa são cada vez mais altos, gerando constrangimentos mesmo para políticos não alinhados com o governo federal.

Essa maior centralização das decisões está intimamente associada à evolução do PBF no Brasil, não só no que se refere ao seu escopo e cobertura, como também no que se refere à visibilidade e legitimidade que foi ganhando nos contextos nacional e internacional. Como discutido, os programas de transferência de renda no país passaram de experiências pontuais em alguns municípios mais desenvolvidos – não por coincidência, aqueles que contavam com maiores capacidades institucionais, além da presença de políticos interessados na promoção desses programas – para experiências rapidamente difundidas pelo país. No plano federal, passou-se do cofinanciamento das experiências locais e da transferência de renda vinculada somente à educação (com o Programa Bolsa Escola), no governo FHC, para uma experiência muito mais ambiciosa em termos de escopo, recursos e cobertura nacional no caso do PBF, no governo Lula.

De todo modo, mesmo considerando os esforços federais de normatização dos esforços municipais, visando estimular um mínimo de uniformização do PBF no país e, no longo prazo,

visando estimular a consolidação do SUAS, não devem ser esquecidas as dinâmicas e decisões locais envolvidas na implementação dos programas de transferência de renda. Mesmo porque a assimilação dessas inúmeras normatizações não é imediata, e sempre está aberta a interpretações diversas no plano municipal. Todos esses mecanismos de coordenação desenvolvidos pelo governo federal, com destaque para o Cadastro Único e para o IGD em suas múltiplas versões, têm contribuído para o sucesso do PBF no que diz respeito à sua boa cobertura e focalização. Contudo, cada vez mais os desafios impostos pela própria evolução do programa são mais complexos, envolvem a articulação dos programas de transferência com a política de assistência social como um todo e também a articulação com outras políticas sociais e com iniciativas de geração de emprego e renda (IPEA, 2008; Jaccoud, Hadjab e Chaibub, 2009). Para que esta evolução do PBF de fato ocorra, ou seja, para que de fato os programas de transferência de renda sejam inseridos no âmbito de uma rede de proteção social mais ampla, são necessárias capacidades institucionais locais nada triviais, uma vez que há desafios múltiplos – políticos, técnicos, logísticos, referentes aos recursos humanos – a serem enfrentados pelo governo local.

## **Referências**

- ABRUCIO, L.F (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, 24, p. 41-67, jun.
- \_\_\_\_\_ e SAMUELS, D. (1997) A nova política dos governadores. *Lua Nova*, 40/41, pp. 137-166. São Paulo: CEDEC.
- ALMEIDA, M. H. T. (1995). Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 28, ano 10, junho, pp.88-108.
- \_\_\_\_\_ (2004). As políticas sociais no governo Lula. *Novos Estudos Cebrap*, nº 70, novembro, pp. 07-17.
- ARRETCHE, M.T.S. (1995). Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. *BIB. Boletim Informativo Bibliográfico de Ciências Sociais*, n.39.
- \_\_\_\_\_. (2001). Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo: IEE/PUC, Cenpec, Cedac.
- \_\_\_\_\_. (2002). Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 3, pp. 431-458.
- \_\_\_\_\_. (2003). Dossiê Agenda de pesquisa em Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, fevereiro, Vol (18), 51: 7-9.

- \_\_\_\_\_. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil – problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18 (2), pp. 17-26.
- \_\_\_\_\_. (2009). Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 Facilitou 1995. *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 2, pp. 377 a 423.
- \_\_\_\_\_. (2015). Federal Republic of Brazil. In: Poirier, Johanne and Cheryl Saunders (eds): *Intergovernmental Relations in Federal Countries*. Forum of Federations/Mc Gill Queens University. Oxford University Press.
- BICHIR, R. (2010). O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos Estudos CEBRAP*, v.87, p.114-129.
- \_\_\_\_\_. (2011) *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. 2011. 278 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. (2016) *Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil*. *Novos Estudos CEBRAP*, 104, março de 2016, pp. 111-136.
- BRASIL (2007). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Perfil das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família*. Brasília. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)
- \_\_\_\_\_. (2011). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Caderno do IGD-M. Informativo sobre o Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família*. Brasília. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada/indice-de-gestao-descentralizada-igd>>
- BRESSAN, C. (2002). Fundo de Assistência Social. In: MAGALHÃES JÚNIOR, José César; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (Org.) *Fundos Públicos*. São Paulo: Instituto, Pólis, 2004. 99p. (Publicações Pólis, 45) *Anais do Seminário “Fundos Públicos e Políticas Sociais”*.
- CARDOSO, P (2003). *Fundo Municipal de Assistência Social da Cidade de São Paulo*. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2003 (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 16, julho de 2003, 64p.).
- CASTELLO, G. (2008). *Modes of Service Delivery and Collective Action – DRC II*. São Paulo, Relatório IDS/ Cebrap, março de 2008. Disponível em: [www.centrodametropole.org.br](http://www.centrodametropole.org.br)
- COELHO, D. B. (2008). *A difusão do programa bolsa escola: competição política e inovação no setor social*. Trabalho apresentado no 32º Encontro da Anpocs, Caxambu.
- DE LA BRIÈRE, B. e LINDERT, K. (2005). “Reforming Brazil’s Cadastro Único to improve the targeting of the Bolsa Família Program”. *Social Protection Discussion Paper Series*, nº 0527 (32757), jun.
- DRAIBE, S. (2003). A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, novembro, pp. 63-101.

- DULCI, O. (2010). *Bolsa Família e BPC: A formação de uma agenda governamental de avaliação.* Texto apresentado no 13º Congresso Internacional da Rede Mundial de Renda Básica/BIEN. São Paulo, 30 de junho a 2 de julho de 2010.
- FIGUEIREDO e LIMONGI, F. (2000). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.* Rio de Janeiro: Editora FGV.
- FLEURY, S. (2007). Dilemas da coesão social. *Nueva Sociedad*, especial em português, Buenos Aires, outubro, pp.4-23.
- GOMES, S. (2009). Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: Uma Revisão da Descentralização Pós-Fundef. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 3, pp. 659 a 690.
- \_\_\_\_\_. (2010). *As múltiplas facetas do debate sobre descentralização e bem-estar coletivo.* Texto apresentado no 7º Encontro da ABCP, na Área Temática 05, Estado e Políticas Públicas, realizado entre 4 e 7 de agosto de 2010 em Recife, Pernambuco.
- HOUTZAGER, P. (2008). The silent revolution in anti-poverty programmes – minimum income guarantees in Brazil. *IDS Bulletin*, vol 38, nº 6.
- IPEA (2005). *Políticas sociais – acompanhamento e análise.* Brasília, nº 10. Disponível em: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)
- \_\_\_\_\_. (2008). *Políticas sociais – acompanhamento e análise.* Brasília, nº 15, março. Disponível em: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)
- IPEADData (N/D) <http://www.ipeadata.gov.br/> [página consultada a 24/05/2016]
- JACCOUD, L., HADJAB, P. e CHAIBUB, P. (2009). Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: IPEA. *Políticas sociais – acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal.* Volume 1 nº 17.
- LAVINAS, L. (1999). Renda mínima: práticas e viabilidade. *Novos Estudos Cebrap*, nº 53, março.
- LÍCIO, E. (2012). *Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010).* Tese de doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília. Brasília, 2012
- LOUREIRO, M. R. (2001). Instituições, política e ajuste fiscal – o Brasil em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 16 nº 47 outubro.
- MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. (2007). Programas focalizados de transferência de renda: contribuições para o debate. *IPEA, Texto para discussão* nº 1283, Brasília, junho.
- MELO, M. A. (1999). “Estado, governo e políticas públicas”. In: Sergio Miceli (org.), *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995).* São Paulo: Sumaré.
- \_\_\_\_\_. (2005). O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, vol. 48, nº 4, pp. 845-889.
- NERI, M. (2003). Focalização, universalização e políticas sociais. Rio de Janeiro: *Econômica*, v.5, n.1, p.163-170.

- OBINGER, H., LEIBFRIED, S. e CASTLES, F. (2005). *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. New York: Cambridge University Press.
- PIERSON, P. (1995). Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol 8, N°4, pp. 449-478, October.
- \_\_\_\_\_. (1996). The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, 48(2), pp.143-179.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, Princeton University Press.
- SÁTYRO, N. e SOARES, S. (2009). Análise do impacto do programa bolsa família e do benefício de prestação continuada na redução da desigualdade nos estados brasileiros – 2004 a 2006. *IPEA, Texto para discussão nº 1435*, Rio de Janeiro, novembro.
- SILVA, M. O.; YASBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. (2007). *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez Editora, 3ª edição.
- SOARES, S. e SÁTYRO, N. (2009). “O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras”. *IPEA, Texto para Discussão*, 2009, nº 1424. Disponível em <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>.
- TAPAJÓS, L. e QUIROGA, J (org.) (2010). Síntese das Pesquisas de Avaliação dos Programas Sociais do MDS – Versão atualizada e revista, 2006-2010. *Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate*, nº13.
- VAITSMAN, J. RODRIGUES, R. AND PAES-SOUSA, R. (2006). *The System for Evaluating and Monitoring Social Development Programs and Policies: the case of the Ministry of Social Development and Fight against Hunger in Brazil*. Brasília: United Nations for Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO), Policy Papers 17.
- VALENTE, A. L. (2003). “O Programa Nacional de Bolsa Escola e as ações afirmativas no campo educacional”. *Revista Brasileira de Educação*, nº 24, set./out./nov./dez, pp. 165-182.
- VAZQUEZ, D. (2010). *Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde*. Texto apresentado no 34º Encontro Anual da Anpocs, no Seminário Temático 27 – Políticas públicas: instituições, idéias e redes. Caxambu, MG.
- YASBEK, M. C. (2004). *Assistência social na cidade de São Paulo: a (difícil) construção do direito*. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 22, março de 2004, 72p.)

## **Government and Opposition in foreign policy legislative voting: Brazil and the UK in a comparative analysis**

### **Governo e oposição no voto legislativo em Política Externa: Brasil e Reino Unido em análise comparada**

Pedro Feliú Ribeiro

Departamento de Relações Internacionais – Universidade de São Paulo (USP)

E-mail: [pedrofeliu@usp.br](mailto:pedrofeliu@usp.br)

**Abstract:** In this article I show that foreign policy voting patterns of Brazilian and British legislators depart from a government and opposition polarization. I reject the idea that the different nature of foreign policy compared to domestic policy incentivizes unified behavior in legislative voting and the behavior of political party deviates on domestic and international affairs. Rather, I demonstrate that legislative voting in foreign and domestic issues is similar, driven by the control of the Executive over the legislative agenda in Brazil and the United Kingdom. Additionally, it is shown some indicative suggestion of strategic voting in foreign policy. The legislators may prefer to compromise or oppose governmental propositions regardless of their most preferred policies.

**Key-Words:** Foreign Policy, Legislative Voting, Brazil and the UK

**Resumo:** No presente artigo argumenta-se que os padrões de votações em temas de política externa no Brasil e Reino Unido são estruturados a partir da dicotomia entre o governo e a oposição. Rejeita-se a ideia da influência das distintas naturezas da política externa e política doméstica no comportamento legislativo. Ao contrário, por meio da utilização da estimação de pontos ideais, demonstra-se que o voto legislativo em temas domésticos e internacionais é extremamente semelhante, estruturados pelo controle de agenda por parte dos Poderes Executivos no Brasil e Reino Unido. Adicionalmente, alguns indícios da ocorrência de voto estratégico em temas internacionais são exibidos. Legisladores podem apoiar ou não as propostas legislativas do governo independentemente de suas preferências políticas.

**Palavras-chave:** Política Externa, Voto Legislativo, Brasil e Reino Unido.

## **1. INTRODUCTION**

One of the main debates in international relations concerns to which extent domestic and systemic factors influence the behavior of states (Rose 1998). Although the controversy remains, there is a strong perception that domestic players, such as the bureaucratic corps, political parties, interest groups and public opinion, are important keys to understanding the foreign policy of a country (Hudson 2005). Adopting the relevance of domestic agents in foreign policy decision-making process as a premise, this article aims to examine one of the relevant domestic players: political parties. The legislative behavior in foreign policy issues will be used as dependent variable, instead of adopting legislative influence as an independent variable to understanding the political position of a country in international affairs.

The extent of influence of peculiar characteristics of foreign policy in legislative behavior is an important debate in the specialized literature. The presence of anarchy in international relations is argued to incentivize political parties to behave united in foreign policy, generally supporting the Executive's commitments in the international arena (Bjereld and Demker 2000). While the domestic arena is characterized by polarization between political parties and multiple divergent political disputes, the international arena is marked by consensus and low political polarization (King 1986). Recent studies have challenged this perspective when claiming that there are significant similarities between legislative behavior in both arenas (Milner and Tingley 2012). According to this view, foreign policy is similar to any other public policy, producing no specific effects on legislative voting.

This article compares legislative voting in the Brazilian Chamber of Deputies (1995-2014) and the House of Commons of Britain (2005-2014) to further understand legislative behavior in foreign policy issues. How do Brazilian and British legislators vote on foreign policy issues? What influences their behavior regarding foreign policy? Roll call votes usually hold significant policy consequences and are relevant to the political parties. Interest groups, the media and constituents also tend to pay greater attention to this type of legislative behavior and their consequences than any other legislative activity (Alemán 2008: 79). Additionally, the analysis of legislative behavior in such different countries allows neutralizing possible confounding factors such as the political

system, electoral rules, the relative military force in the international system and the internationalisation level of the economy.

I show that government-opposition voting dominates the behavior pattern of Brazilian and British political parties on foreign policy issues. A main outcome stemming from this analysis is the similarity of legislative voting in foreign and domestic issues, rejecting the idea that foreign policy generates different incentives on legislative behavior when compared to domestic issues. This article also shows incipient evidence that cohesive government-versus-opposition voting patterns may be explained by strategic voting rather than the similarity of preferences within and between the government and opposition ranks in foreign policy issues.

This article proceeds as follow: in the next section I provide a brief overview of literature on legislative voting and foreign policy and also introduce the main research hypotheses that will guide the empirical study. In the following sections I present the data and analysis method of roll call, the case selection justification and the revision of some of the key findings. I conclude with a brief discussion of my findings.

## **2. LEGISLATIVE VOTING AND FOREIGN POLICY**

The study of legislative voting behavior in foreign policy issues has a long tradition in the American political science literature (Baldwin and Meg 2000; Conley 1999; Dahl 1950; Mack et.al. 2011; McCormick et al. 1997; Meernik 1993; Prins and Marshall 2001). Two main perspectives can be observed in this debate: the bipartisan perspective, which says that politics stops at the water's edge, and the political perspective, which sees foreign policy subject to the same partisan and ideological disputes that characterize domestic policy-making (McCormick and Kegley 1990: 1077).

Regarding the bipartisanship perspective, Wildavsky (1966) concludes that presidents achieve more legislative success in the international realm than in the domestic arena due to the significant constitutional and institutional advantages they have over Congress in international issues. The Executive branch's bureaucracy well-developed expertise and superior access and control over information are also indicated as an incentive to Legislative delegation and unified

behavior in foreign policy affairs (Ripley and Lindsay 1993). Opposing the president on foreign policy can also be politically damaging for opposition party leaders as well as rank-and-file members (possibly even viewed as unpatriotic) bipartisan agreement on international affairs votes is more common than conflict (Sinclair 1993).

Although there is evidence of bipartisanship in the US foreign policy history (Holsti and Rosenau 1986), scholars argue that the end of Cold War has produced a significant decline in bipartisanship (Kupchan and Trubowitz 2007). Instead of unity among majorities of both American political parties, foreign policy issues have been characterized by an increasing polarization on the floor (Fleisher et al. 2000). Domestic factors such as conservative and liberal ideology (McCormick and Kegley 1992; Milner and Tingley 2009), economic characteristics of constituents (Heinz and Mansfield 2006; Hiscox 2002), organized interests influence (Fordham 1998) and public opinion (Burgin 1993) play an important role in shaping legislative votes regarding the decision making process of the US foreign policy.

Beyond the US case, several studies have also analysed legislative voting in the European Union Parliament (Bailer et al. 2009; Faas 2003; Fink 2014 and Hix 2004). Hix et al. (2006: 509) argue that the main dimension of voting behavior both within and between the transnational political parties in the European Parliament is the classic left-right dimension of democratic politics. A second dimension is also observed capturing government-opposition dynamics at the European level, with parties represented in the Council voting one way and parties not represented voting the other way (Hix et al. 2006:509).

From a comparative perspective, studies have also associated domestic influences and legislative voting in foreign policy issues, especially foreign aid and trade policy. Thérien and Noel (2000) compare legislative voting in foreign aid issues in 16 countries from the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). They contend that social democratic parties tend to favor higher investments in foreign aid when compared with more liberal parties. Focusing on foreign trade votes in South American countries, Ribeiro (2012) argues that Chilean, Colombian and Peruvian legislator's votes on the free trade agreement with the United States are highly associated with government and opposition dynamics and the location of the political party in the left-right ideological continuum.

Overall, existing research finds a significant similarity between voting behavior in foreign and domestic issues. Considering these findings, I hypothesize that foreign policy legislative behavior in Brazil and the United Kingdom is structured by the same explanatory features found in the domestic arena. More specifically, the control of the Executive over the political agenda is the main source of influence in foreign policy legislative voting in both countries. The null hypothesis here is a bipartisan or multi-partisan behavior in foreign policy issues in the United Kingdom (UK) and Brazil, respectively. Instead of associating domestic aspects with legislative voting in international affairs, the confirmation of the null hypothesis would highlight the different nature of foreign policy as a major influence in the behavior of the political party. In other words, political parties would give the Executive a freer hand in foreign policy and delegate foreign policy making (Canes-Wrone et al. 2008), presenting a unifying pattern of behavior on the floor. Below, I discuss the method of analysis of roll call votes, the case selection and the main findings.

### **3. FOREIGN POLICY VOTING IN BRAZIL AND THE UK**

For an empirical test of the hypothesis I use new data sets that include all foreign policy roll call votes<sup>1</sup> for the British House of Commons between 2005 and 2014 and the Brazilian Chamber of Deputies between 1995 and 2014.<sup>2</sup> These periods of analysis are convenient because of the alternation of main political parties in the government in both countries. While in the 2005 and 2010 British term Labour Party was in cabinet, in the 2010 and 2014 period Conservative Party and the Liberal Democratic Party formed a government coalition. For the Brazilian case, in the 1995-2002 terms the Brazilian Social Democratic Party held the presidency, while in the 2003-2014 period the Workers Party was in government. Therefore, within this period of study it is possible to control for the political party holding the Executive office.

The House of Commons datasets contain 134 foreign policy divisions in the 2005-2010 term and 111 divisions in the 2010-2014 term. Members of Parliament (MPs) who participated in

---

<sup>1</sup> All votes with reference to or having known consequences for foreign entities were classified as foreign policy votes.

<sup>2</sup> Foreign policy roll call votes from the House of Commons between 2005 and 2014 were obtained by the author from [www.publicwhip.org.uk](http://www.publicwhip.org.uk). Foreign policy roll call votes from the Brazilian Chamber of Deputies between 1995 and 2014 were obtained by the author from [www2.camara.leg.br](http://www2.camara.leg.br). The author gratefully acknowledges the research assistance of Gisele Bellinati for the production of Brazil's data set.

less than 10 votes were excluded, which lead to two MPs being dropped from the 2005-2010 data and one from the 2010-2014 data. Following the standard practice, lopsided votes were excluded: votes with fewer than 5 percent on the minority side. This reduced the first sample from 134 to 132 votes and the second sample from 111 to 110 votes. The same criteria was applied to the Chamber of Deputies of Brazil. In the 1995-2002 periods from 51 foreign policy votes, 48 were analysed and 164 legislators dropped. In the 2003-2014 periods from 69 foreign policy votes, 50 were analysed and 237 legislators dropped.

Analysis of roll call votes in different institutional contexts frequently relies on ideal point estimation. The three most prominent methods are NOMINATE (Poole and Rosenthal 1997), Optimal Classification (Poole 2000) and IDEAL (Clinton et. al. 2004). In spite of the important differences between them (McCarty 2011), comparisons have shown a high degree of correlation among ideal points of the legislator estimated with the three techniques mentioned above (Carrol et.al. 2009: 589). The Bayesian method IDEAL will be applied to estimate in a two dimensional space the ideal points of the legislators for the foreign policy votes in Brazil and the UK.

Despite the use of ideal point estimation in different legislatures around the world, Spirling and McLean (2007) argue that in parliamentary systems, such as the British House of Commons, ideal point estimation might be able to identify differences between parties but cannot be used to extrapolate the relative ideal-points of members of parliament within parties. The presence of party discipline and whipped votes may affect the primary assumption of the spatial theory of voting, that elected officials support legislative outcomes that are closest to their own preferred policy positions (Rosenthal and Voeten 2004). Because I am interest in identifying differences between political parties in foreign policy and not within them, the use of ideal point estimation is appropriated for the present analysis.

### *3.1. Case Selection*

The Most Different System Design (MDSD) method for small N comparison is adopted to select the United Kingdom and Brazil (Landman 2003). This method allows us to find the common variable that may explain a similar pattern of observation in the dependent variable, using

it as control for a set of other independent variables. Table 1 below describes the structure of the case selection approach.

**Table 1**

<i>MDSO Comparative Framework</i>			
<i>Independent Variables</i>	<i>Brazil</i>	<i>UK</i>	<i>Dependent Variable</i>
<b>Institutional</b>	1.Presidential 2.Electoral (PR) <b>3. Executive Control of Legislative Agenda</b>	1.Parliamentary 2.Electoral (MAJ) <b>3. Executive Control of Legislative Agenda</b>	
<b>Systemic</b>	1.Emerging Power 2.Low military capabilities 3. Low Internationalisation of the economy	1.Global Player 2.High military capabilities 3. Medium Internationalisation of the economy	Roll call votes in Foreign Policy Issues – Government- Opposition Split

The structure of the comparison conducted in this article follows two main dimensions that may influence foreign policy decisions: domestic institutional and international systemic. Some relevant features for each of these dimensions are listed in Table 1. In the institutional dimension, Brazil and the UK have variations on key elements that may influence legislative behavior in foreign policy such as the presidential and parliamentary systems (Waltz 1967) and the electoral rules (Hankla 2006).

Systemic variables are represented by the relative position of the country in the international system, their military capabilities and the level of internationalization of the economy.<sup>3</sup> These characteristics are important to explain the pattern of behavior of a State in the international system (Oneal and Russett 2001) and may affect the foreign policy agenda of both

<sup>3</sup> To assess the level of internationalization of the economy, I use the average of the Trade/GDP for the 2003 and 2012 period, available at World Bank's web site: <http://data.worldbank.org/indicator/TG.VAL.TOTL.GD.ZS> (21,2% and 41,4% for Brazil and the United Kingdom, respectively).

countries. For example, international security issues may be more salient in the UK than in Brazil and the higher level of internationalization of the United Kingdom economy can generate more domestic distributive impacts from foreign policy decisions when compared to Brazil.

Despite all the differences between both countries described above, one similarity is observed in the pattern of behavior of political parties on the floor: government and opposition split in floor<sup>4</sup>. Following are the findings to support this claim.

### *3.2. Findings*

Figures 1a-1d show the voting maps of the two-dimensional<sup>5</sup> estimates produced with foreign policy votes for each legislative term. The distance between any two legislators illustrates how often they voted the same way in foreign policy roll-call votes. Consequently, if two legislators, for example, voted the same way in every vote, they would be located in exactly the same place, while if they voted differently in every vote, they would be located on opposite sides on the voting map.

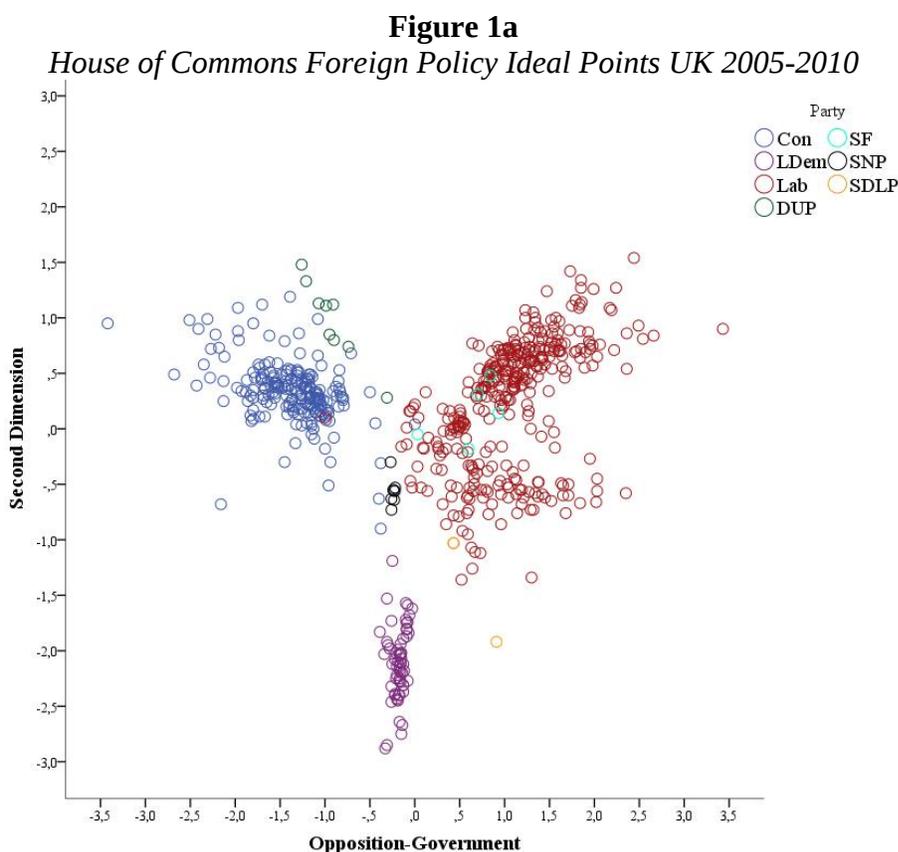
Figures 1a and 1b represent the voting map of the British House of Commons of the 2005-2010 and the 2010-2014 legislative terms respectively. Members of parliament are represented by dots colored by their respective political party: Conservative party (Con) dark blue, Labour Party (Lab) red, Liberal Democratic (LDem) purple, Democratic Unionist Party (DUP) green, Sinn Féin (SF) light blue, Scottish National Party (SNP) black and Social Democratic and Labour Party (SDLP) yellow. For the Brazilian case I have aggregated two legislative terms in figure 1c (1995-1998 and 1999-2002) and three legislative terms in figure 1d (2003-2006, 2007-2010, 2011-2014), both of them according to the political party in government. While figure 1c represents the

---

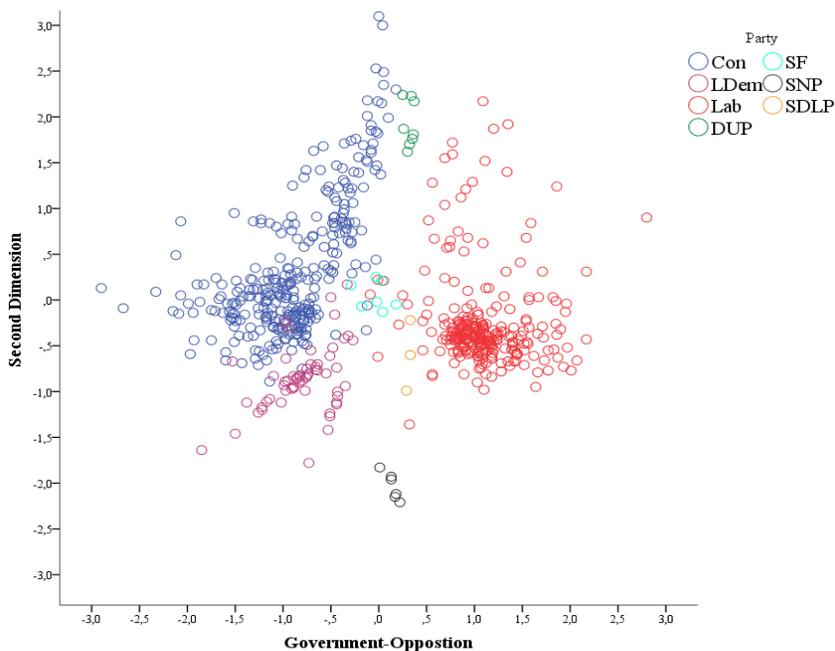
<sup>4</sup> It is also important to notice that in both countries the legislative branch must approve an international treaty for its ratification. For the British case, this is the case since the Constitutional Reform and Governance Act of 2010.

<sup>5</sup> I have opted for a two-dimensional voting map to improve comparison with similar studies of domestic policy in the British House of Commons (Hix and Noury 2010) and the Brazilian Chamber of Deputies (Zucco 2009). Following these studies, I use as priors the location of party leaders of the two main governmental and oppositional political parties in the left-right continuum to estimate ideal points in the first dimension for both countries. For the second dimension, I use the most leftist party in both countries for the period of analysis. The location of party leaders and legislators in the left-right continuum was obtained from survey data from Manifesto Project Data Base for the British case and Timothy and Zucco (2010) for the Brazilian case.

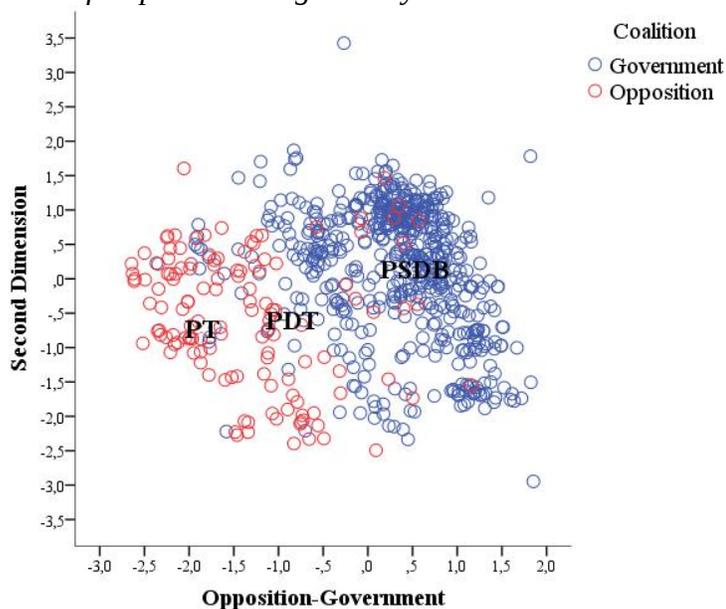
Brazilian Social Democratic Party (PSDB) government (under Cardoso's administration), figure 1d represents the Worker's Party (PT) government (under Lula's and Dilma's administrations). Legislators from government are represented by blue dots while legislators from opposition are represented by red dots due to the great number of political parties in Brazil and the difficulty of visualizing them on both voting maps. Additionally, the averages of the two main governmental and oppositional political parties' ideal points are represented in both maps by their respective abbreviations (PT, PDT, PSDB, and PMDB).

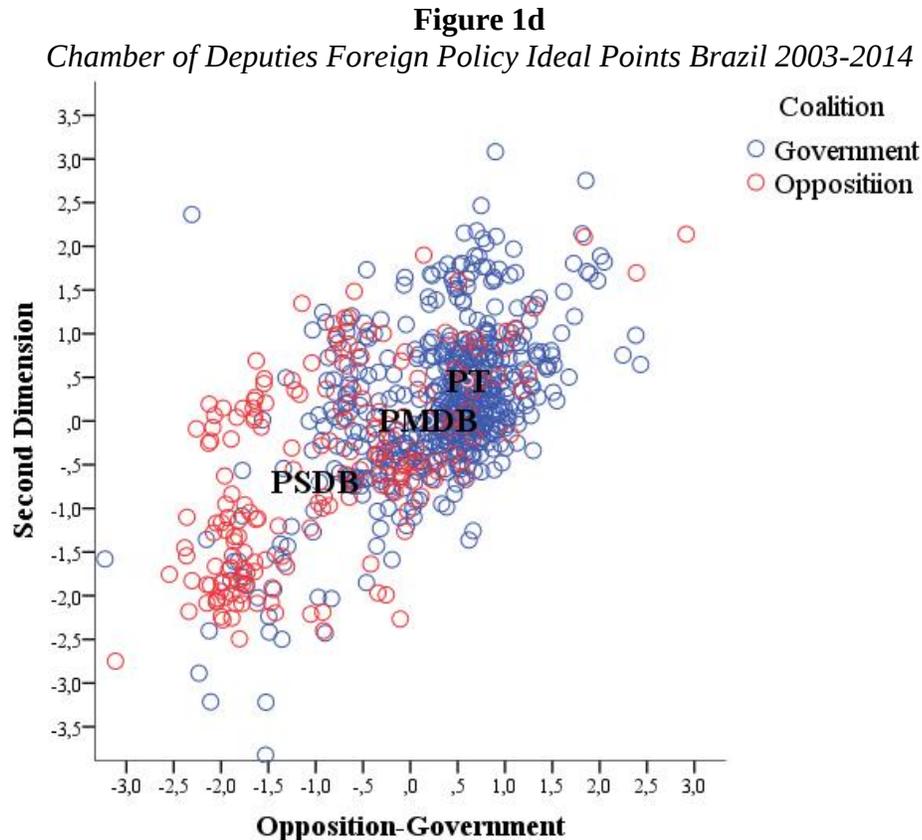


**Figure 1b**  
*House of Commons Foreign Policy Ideal Points UK 2010-2014*



**Figure 1c**  
*Chamber of Deputies Foreign Policy Ideal Points Brazil 1995-2002*





The spatial map of foreign policy legislative voting of the House of Commons in Figure 1a reveals that both governing (Lab) and official opposition (Con) parties are pushed at both extremes of the primary dimension (horizontal), while LDem, SP, SF and SDLP are somewhat located closer to the middle. The second dimension (vertical) seems to divide members of the non-official opposition parties, opposing DUP on the top side of the dimension, from SDLP and SP on the opposite side of it. While the first dimension is clearly a government-opposition split, the second dimension appears to capture divisions within the opposition group of parties.

Similarly, Figure 1b also reveals a significant polarization between the Labour Party and the Conservative Party, both located on opposite sides of the first dimension (horizontal). The Liberal Democratic Party, on the other hand, presents a different location in the first dimension of Figure 1b when compared with Figure 1a. Instead of occupying the center of the first dimension, LDem is much closer to Con and consequently more distant from the official opposition party

(Lab). Because the Liberal Democratic Party composes the government coalition in the 2010 and 2014 legislative period, this observation corroborates with the identification of the first dimension as a government-opposition cleavage, especially if the ideology of the political parties is considered.

According to data from the ideological self-placement of the elected MPs in 2005 of the Manifesto Project Database, Labor Party is the most leftist party, followed by Liberal Democrats in the center-left and Conservatives in the far right. This scenario coincides with the location of those three major political parties in the first dimension of Figure 1a, at least in their relative positions. This could indicate a correlation between the ideology of political parties and government-opposition dynamics. Nevertheless, in Figure 1b this correlation disappears. The same data on MPs ideological self-placement for the 2010 elections generates a quite similar order of political parties in the left-right spectrum. Though, this ideological order can no longer be observed in the first dimension of Figure 1b, where LDem MP's are located at the same space of the Conservative Party. Additionally, the second dimension (vertical) of Figure 1b, as in Figure 1a, also appears to capture divisions within the opposition parties.

Both maps show a similar pattern of voting behavior in foreign policy issues: the dichotomy between government and opposition political parties. Since the second dimension in both Figures 1a and 1b explains less than 3 percent of the votes in foreign policy, it is reasonable to assume that it does not represent an important legislative conflict in the House of Commons. Therefore, the government-opposition split is the main pattern of legislative conflict in British foreign policy legislative voting. This finding is very similar to previous studies of domestic legislative voting in the House of Commons (Godbout 2010, Spirling and McLean 2007). Hix and Noury (2010) also applied the Bayesian ideal point estimation (IDEAL) for the House of Commons roll call votes during the Labor Party government of the 1997-2001 and 2001-2005 legislatures terms. Their voting maps are extremely similar to Figure 1a, the Labour Party and the Conservative Party are located in opposite extremes of the first dimension, while the Liberal Democratic Party is positioned between those two major political parties. This similarity indicates no difference between legislative voting in domestic and foreign policy issues in the House of Commons of Britain.

Moving to the Brazilian voting maps, Figure 1c also depicts a clear government-opposition split in the first dimension (horizontal), where official legislators (marked in blue) are concentrated on the right side and opposition legislators (marked in red) are grouped on the opposite side. The mean position of PT and PDT, the two major opposition parties, are located on the opposite side of the mean position of the president's party PSDB. It is also worthy to note that the mean position of other major governmental political parties such as PMDB and PFL were not displayed in Figure 1c because they overlap with PSDB's position, making visualization very difficult. Even though, the coincidence of the mean position of those governmental parties and the significant distance between them and the opposition parties enacts the interpretation of a government-opposition conflict in the first dimension. While the first dimension accounts for 85 percent of voting variation, the second dimension only accounts for 9 percent in Figure 1c. The interpretation of the second dimension is not clear. However, this does not imply a problem for the overall interpretation of foreign policy voting in Brazil because foreign policy votes are mainly one dimensional.

Although the government-opposition camps are identifiable in Figure 1c, there was considerable independent voting behavior by legislators, and some variance within the government and opposition blocs. This issue appears more salient in Figure 1d. Nonetheless, for the 2003 and 2014 period where PT is the governmental party, it is also possible to identify a government-opposition dynamics in foreign policy legislative voting. A great number of governmental legislators (marked in blue) are located on the right side of the first dimension (horizontal), while opposition legislators are more concentrated on the left side. The mean positions of political parties also validate this interpretation, where governmental parties overlap with PT's position in Figure 1d. Because of this overlap, only PMDB and PT from the government side are shown. On the opposition side, the mean position of DEM (former PFL) also overlaps with PSDB. To maintain a better view of the voting map, there is no plotting of the overlapping political party's means. The most important feature to point out, however, is the clear distance between the mean position of governmental parties and opposition parties, dividing the first dimension in these terms.

Resembling the British case, Brazilian voting maps in foreign and domestic policy are very similar. After estimating ideal points from the Chamber of Deputies of Brazil, Zucco and

Lauderdale (2011) argue that in president Cardoso's legislative terms (1995-2002) the ideological dimension was highly correlated with government and opposition dichotomy, while in Lula's administration legislative terms (2003-2010) this correlation disappears. Because of this collinearity, ideology was a good predictor of legislative behavior in Brazil before 2003. Nevertheless, the authors highlight that there is considerable evidence that government-opposition rather than ideology is currently the dominant dimension of conflict in legislative voting (Zucco and Lauderdale 2011: 395).

According to legislator's ideological self-placement (Power and Zucco 2009), PT and PDT are classified as left parties, while PMDB, PSDB and DEM center-right and right parties. In Figure 1c, representing the Cardoso administration (1995-2002), it is possible to detect this ideological classification in the first dimension, also pointing to a correlation between left-right and government-opposition political parties' position in foreign policy issues. In turn, since PT and PMDB (and other rightist overlapping parties) are very close to each other in Figure 1d (Lula and Dilma's administrations), ideology no longer structure party position, emphasizing government-opposition dynamics as the main source of conflict between political parties in foreign policy voting.

The voting maps in both countries provide suggestive evidence that legislative voting in foreign policy issues is mainly driven by government-opposition splits. The similarity between the behavior of the political party in foreign and domestic affairs is also another important conclusion derived from the empirical evidence described above. The results strongly support the hypothesis that foreign policy legislative behavior in Brazil and the United Kingdom is structured by the same political cleavage found in the domestic arena. The significant polarization between government and opposition parties rejects the hypothesis of a unifying behavior in foreign policy issues. Foreign policy does not provide specific incentives for the behavior of the political party. Rather, foreign policy is subject to the same political conflict present in the domestic arena. Bipartisan or multi-partisan behavior in international affairs is significantly far from the reality of the positions of Brazilian and British political party on the floor. Below, the possible explanations for a government-versus-opposition voting pattern in Brazil and the United Kingdom will be discussed.

#### **4. GOVERNMENT AND OPPOSITION STRATEGIC VOTING ON FOREIGN POLICY**

It is reasonable to assume that government and opposition polarization are motivated by the same reasons in both policy arenas given the observation of a similar pattern in the behavior of political parties in domestic and foreign policy voting. Although the British and Brazilian political systems differ in various aspects, they share one key institutional element: Executive control over the legislative agenda. In the British House of Commons the party or parties who form the cabinet control the legislative agenda (Benedetto and Hix 2007: 759). This control refers to the proposing and passing of legislation, and also to the timetabling of the debate on bills (Spirling and Quinn 2010: 447). Also, the governing party can offer promotion to ministerial office or key committee positions as well as a threat of a vote-of-confidence incentivizing a governing party ‘backbencher’ to vote for a government proposal even when the policy on offer is further from her ideal point than the status quo (Hix and Noury 2013). These institutional elements would lead parliamentary voting to a government –opposition split.

Similarly, the control of the Brazilian president over politically important resources is also argued to be the source of a government-opposition pattern of legislative roll call voting (Zucco and Lauderdale 2011). The Brazilian president can control the legislative agenda by formal constitutional powers, including timing for legislative approval of a bill, exclusivity on central administrative and budgetary legislation and considerable control over access to pork by the legislators (Limongi and Figueiredo 2000). Electoral incentives for particularistic politics are neutralized in the legislature by the internal distribution of legislative rights, approximating the pattern of legislative voting in Brazil to the British case.

From an empirical perspective, it is important to distinguish strategic and sincere voting regarding government and opposition voting dynamics. Legislators may join political parties that advocate the policies they prefer and thus naturally find themselves agreeing and opposing the same sets of policies considered on the floor of the legislature (Dewan and Spirlin 2011: 337). Thus, government and opposition dynamics under sincere voting would account for similar preferences of legislators rather than institutional incentives. On the other hand, in a strategic voting situation, political parties in the opposition would vote together against the party (or parties) in

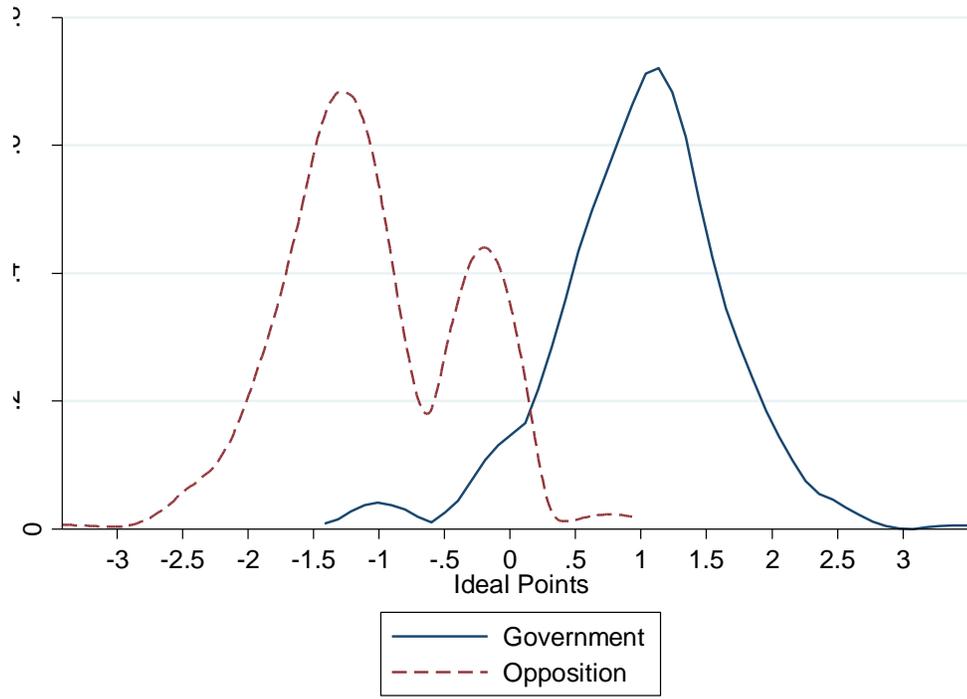
government, regardless of whether they prefer a government proposal to the existing status quo. In other words, opposition members vote against the government to signal their opposition rather than their discontent with a particular proposal (Godbout and Hoyland 2008).

To empirically observe that the government and opposition legislative split is strategic rather than sincere voting, there must be a degree of “overlap” in the preferences of government and opposition legislators. Conditions that give rise to sincere and strategic voting are not the same: sincere voting should be (relatively) higher when government and opposition are completely polarized and strategic government-opposition voting is higher when there is a degree of convergence in underlying preferences (Dewan and Spirling 2011: 338). Following Dewan and Spirling (2011: 357) strategy, I display below, in Figures 2a-2d, the overlapping densities from the foreign policy ideal point estimation in the first dimension of the 2005–2010 and 2010–2014 British legislative terms and the 1995-2002 and 2003-2014 Brazilian legislative periods. Nevertheless, as Dewan and Spirling (2011) argue, it would be relevant to select for this analysis non-whipped votes. Unfortunately, according to the Parliamentary Information List from the library of the House of Commons<sup>6</sup> there is no record of free votes for foreign policy issues. In the Brazilian case, party leader’s indication of a vote varies between political parties within the same voting issue, also turning it difficult to establish a non-whipped vote sample.

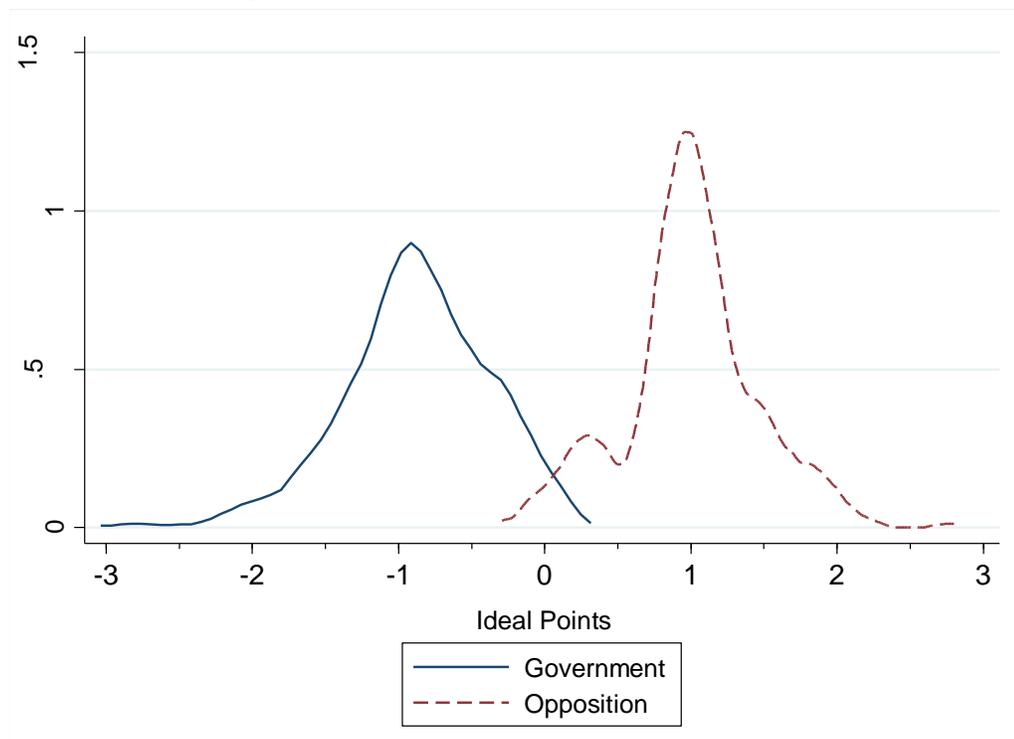
---

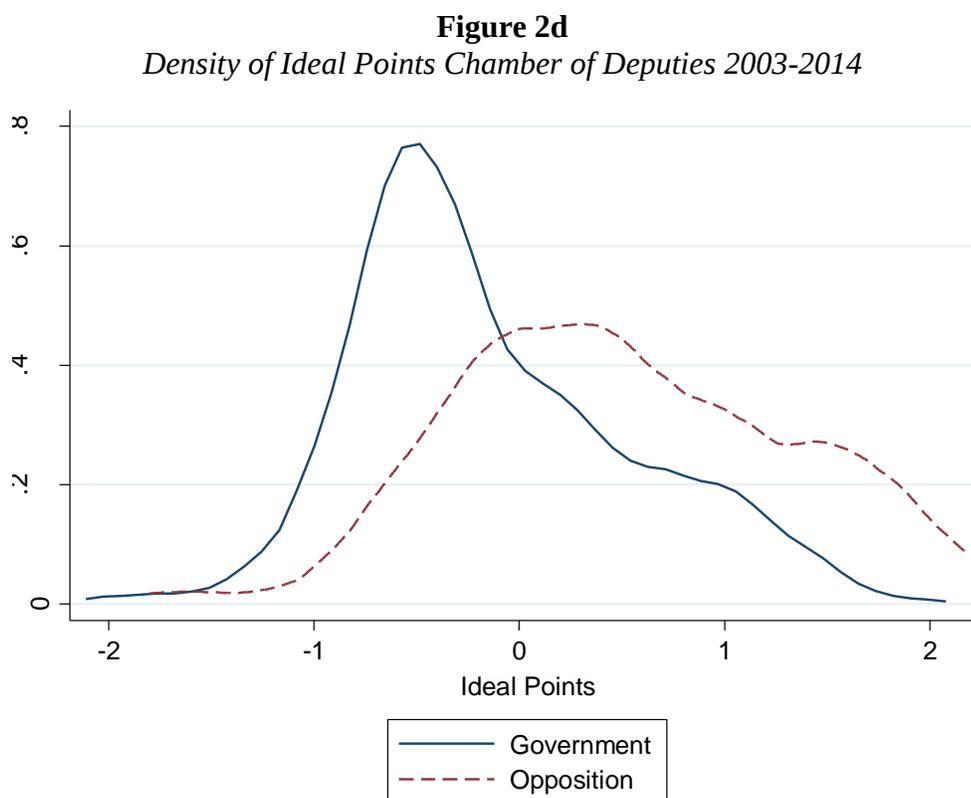
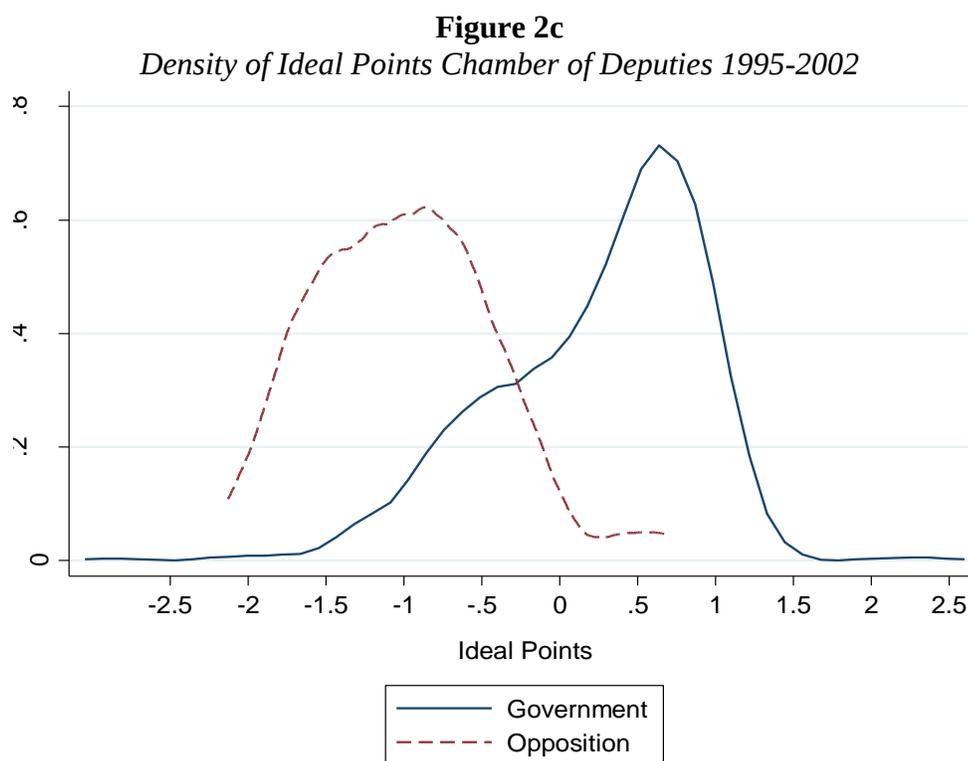
<sup>6</sup> [www.parliament.uk/briefing-papers/SN04793.pdf](http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN04793.pdf).

**Figure 2a**  
*Density of Ideal Points House of Commons 2005-2010*



**Figure 2b**  
*Density of Ideal Points House of Commons 2010-2014*





Although Figures 2a-2d do not account for legislators “free” votes, it is possible to detect overlap areas between the densities of the governing and opposition legislators ideal point estimation. In other words, if it is not conceivable to argue that preferences of the legislators overlap, at least it is very clear that government and opposition polarization is not perfect in both countries. It is also noteworthy that government and opposition polarization is higher in the UK than Brazil, probably because the Westminster political system produces more cohesive political parties than the Brazilian democracy. This empirical result offers an indication that strategic voting may structure government and opposition legislative voting patterns in foreign policy issues in Brazil and the UK. To further explore this matter, two roll call votes will be qualitatively described below.

Two examples of roll call votes which clearly fit into a strategic voting are the national referendum on the membership of the United Kingdom in the European Union and the approval of the entrance of Venezuela into the MERCOSUL regional bloc. These two votes have been selected for three main reasons. First, both of them deal with the issue of regional integration, improving the comparison between Brazil and the UK. Second, both votes are key substantive matters to foreign policy agendas of both countries. Third, government and opposition political party votes are not completely cohesive in those two roll calls.

Regarding the national referendum on the membership of the United Kingdom in the European Union the focus here is on the Liberal Democratic Party. This party manifesto advocates a favorable position concerning the referendum (Chatham House 2010: 11). In March 2008, Liberal Democrats put forward a motion which would have allowed a provision holding a referendum on the membership of the United Kingdom in the European Union (EU) to be inserted into the European Union (Amendment) Bill. Opposing the Labour Party during this legislative term, 51 Liberal Democrats voted for the approval of the motion without any rebels.

In October 2011, when the Liberal Democratic Party was no longer the opposition, Conservative MP David Nuttall put forward another proposal to call upon the Government to hold a referendum on the membership of the United Kingdom in the European Union. This time Conservatives were divided, although the majority of the party, including ministers and front benchers MPs, voted against the proposition (208 voted “no” and 79 “aye”). Liberal Democrats

voted cohesively against the proposal (50 to 1), indicating support for the prime minister's position. It is plausible to consider this change of behavior of Liberal Democrats, standing against their own party manifesto and previous revealed preferences, as a strategic voting. Almost all MPs of the party preferred voting with the governmental coalition than choosing what seemed to be a most preferred policy option.

With respect to the approval of the entrance of Venezuela into the MERCOSUL, governing party leaders indicated to their benches voting "aye" to the issue, while the two main opposition party leaders (PSDB and DEM) indicated a rejection of it. Venezuela represents a great deal of economic interest for the northern states of Brazil. This is why almost all regional governors, including those of PSDB, publicly declared themselves in favor of the entrance of the country into the MERCOSUL (Goldzweig 2013: 15). With the exception of two northern legislators from DEM, the great majority of those two opposition party representatives from the northern region voted against the measure. Since their constituencies would benefit from the ingression of Venezuela into the MERCOSUL this position clearly indicates a strategic voting, choosing opposition to government rather than a most preferred policy.

## **5. CONCLUSION**

This research uncovers one essential dimension of legislative behavior in foreign policy issues in Brazil and the UK: government and opposition splitting dynamics. Countries with such different institutional and systemic characteristics show a very similar behavior regarding the voting of political parties in international affairs. The control of the legislative political agenda by the Executive in both countries shapes the votes of political parties on foreign policy issues in a government-versus-opposition split. Additionally, both countries also exhibit a similar legislative behavior in foreign and domestic roll call votes. I suggest that national interest or compromising with the head of executive's international agenda have considerably less significance in determining the will of political parties to politicize foreign policy issues than have the parties considerations regarding government and opposition strategic posture. Instead of a bipartisan or multi-partisan type of conduct in foreign policy legislative voting, an expressive polarization

between governmental and opposition political parties is found. Although some improvement must be conducted in the empirical demonstration, suggestive indications are found that British and Brazilian legislators tend to support or reject governmental foreign policies regardless of their most preferred policy. In other words, opposition political parties will tend to reject governing foreign policy proposal irrespective to their substantive content.

The distinction between foreign and domestic policy in legislative voting cannot be sustained empirically. The approximation of foreign policy to any other public policy, both empirically and theoretically, may improve our understanding of the foreign policy making process. The findings of this article advocate that foreign policy does not impact the behavior of the parties any differently from domestic issues. Thus, domestic configurations such as a narrow governmental majority coalition and the decrease of cohesion within government political parties ranks may compromise the international commitments and foreign policy direction of the head of state. The similarity of legislative behavior drawn through a comparison of different countries like Brazil and the United Kingdom suggest that foreign policy political polarization is not an exclusivity of presidential or parliamentary systems, nor of major or mid power States in the international system. One important aspect to develop in this research agenda is to disaggregate the foreign policy issues to verify possible differences between themes of the international agenda of the country. To conclude this step it is necessary to enlarge the votes sample in order to guarantee sufficient variability between foreign policy themes such as defence and trade policy. Additionally, the inclusion of more countries in the comparative research design, as well as the analysis of other sources of legislative behavior, would offer a broader understanding of the behavior of political parties regarding foreign policy issues.

## **6. ACKNOWLEDGEMENTS**

This article draws on research funded by the University of Birmingham under a Brazil Visiting Scholarship.

## REFERENCES

- Alemán, E. (2008), 'Policy Positions in the Chilean Senate: An Analysis of Coauthorship and Roll Call Data', *Brazilian Political Science Review*, 2(2): 74-92.
- Bailer, S.; Schulz, T. and Selb, P. (2009), 'What Role for the Party Group Leader? A Latent Variable Approach to Leadership Effects on Party Group Cohesion in the European Parliament', *The Journal of Legislative Studies*, 15(4): 355 - 378.
- Baldwin, R. and Magee, C. (2000), *Congressional Trade Votes: From NAFTA Approval to Fast-Track Defeat*. (Washington: Institute for International Economics).
- Benedetto, G. and Hix, S. (2007), 'The Rejected, the Ejected, and the Dejected: Explaining Government Rebels in the 2001-2005 British House of Commons', *Comparative Political Studies*, 40(7): 755-781.
- Bjreld, U. and Demker, M. (2000), 'Foreign Policy as Battle Field: A study of National Interest and Parties Motives', *Scandinavian Political Studies*, 23(1): 17-36.
- Burgin, E. (1993), 'The Influence of Constituents: Congressional Decision Making on Issues of Foreign and Defense Policy', in R. Ripley and J. Lindsay (eds.) *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*. (Ann Arbor: University of Michigan Press).
- Canes-Wrone, B.; Howell, W.; and Lewis, D. (2008), 'Toward a Broader Understanding of Presidential Power: A Reevaluation of the Two Presidencies Thesis'. *The Journal of Politics*, 70(1): 1-16.
- Carrol, R.; Lewis, J.; Lo, J.; Poole, K. and Rosenthal, H. (2009), 'Comparing NOMINATE and IDEAL: Points of Difference and Monte Carlo Tests'. *Legislative Studies Quarterly*, 34(4): 555-591.
- Chatham House (2010) *UK Foreign Policy: Statements by the Three Main Political Parties*, Project Paper Rethinking the UK's International Ambitions and Choices.
- Clinton, J., Jackman, S. and Rivers, D. (2004), 'The Statistical Analysis of Roll Call Voting: A Unified Approach', *American Political Science Review*, 98(2): 355-370.
- Conley, R. (1999), 'Dreading Presidential Fast-Track Authority: The Impact of Constituency Pressures and Political Ideology on Trade Policy in Congress', *Political Research Quarterly*, 52(4): 785-799.
- Dahl, R. (1950), *Congress and Foreign Policy*. (New York: Norton).
- Dewan, T. and Spirling, A. (2011), 'Strategic Opposition and Government Cohesion in Westminster Democracies', *American Political Science Review*, 105(2): 337-358.
- Faas, T. (2003), 'To Defect or Not to Defect? National, Institutional and Party Group Pressures on MEPs and their Consequences for Party Group Cohesion in the European Parliament', *European Journal of Political Research*, 42(6): 841-66.
- Finke, D. (2014), 'Domestic-level Parliamentary Scrutiny and Voting Behaviour in the European Parliament', *Government and Opposition*, 49(2): 207-231.

- Fleisher, R., Bond, J., Krutz, G. and Hanna, S. (2000), 'The demise of the two presidencies', *American Politics Quarterly*, 28(1): 3-25.
- Fordham, B. (1998), 'Economic Interests, Party and Ideology in Early Cold War Era U.S. Foreign Policy', *International Organization*, 52(2): 359-396.
- Godbout, J. and Hoyland, B. (2008), 'Legislative Voting in the Canadian Parliament'. Paper Presented at the Canadian Political Association Meeting, Vancouver, 4-6 June.
- Goldzweig, R.S. (2013), 'A Entrada da Venezuela no MERCOSUL: análise dos aspectos políticos e econômicos', *Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais*, 1(1): 2-29.
- Henisz, W. and Mansfield, E. (2006), 'Votes and Vetoes: the Political Determinants of Commercial Openness', *International Studies Quarterly*, 50: 189-211.
- Hiscox, M. (2002), 'Commerce, Coalitions, and Factor Mobility: Evidence from Congressional Votes on Trade Legislation', *American Political Science Review*, 96(3): 593-608.
- Hix, S. (2004), 'Electoral Institutions and Legislative Behavior. Explaining Voting Defection in the European Parliament', *World Politics*, 56(2): 194-223.
- Hix, S., Noury, A. and Roland, G. (2006), 'Dimensions of Politics in the European Parliament'. *American Journal of Political Science*, 50(2): 494-511.
- Hix, S. and Noury, A. (2010), 'Scaling the Commons: Using MPs' Left-Right Self-Placement and Voting Divisions to Map the British Parliament, 1997-2005'. Paper presented at the APSA annual meeting, Washington, 2-5 September.
- Hix, S. and Noury, A. (2013) *Government-Opposition or Left-Right? The Institutional Determinants of Voting in Legislatures*. Working Paper.
- Holsti, O. and Rosenau, J. (1984), *American Leadership in World Affairs*. (Boston: Allen & Unwin).
- Hudson, V. (2005), 'Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations', *Foreign Policy Analysis*, 1(1): 1-21.
- King, G. (1986), 'Political Parties and Foreign Policy: A Structuralist Approach', *Political Psychology*, 7(1): 83-101.
- Kupchan, C. and Trubowitz, P. (2007), 'The Demise of Liberal Internationalism in the United States', *International Security*, 32(2): 7-44.
- Landman, T. (2003), *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*. (New York: Routledge).
- Limongi, F. and Figueiredo, A. (2000), 'Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil', *Comparative Politics*, 32(2): 151-170.
- Mack, W.R., DeRouen, K. and Lanoue, D. (2011), 'Foreign Policy and Presidential Support in Congress', *Foreign Policy Analysis*, 9(1), 79-102.
- McCarty, N. (2011), 'Measuring Legislative Preferences', in F.E. Lee and E. Schikler (eds.), *The Oxford Handbook of the American Congress* (New York: Oxford University Press): 66-94.

- McCormick, J. and Wittkopf, E. (1990), 'Bipartisanship, Partisanship, and Ideology in Congressional – Executive Foreign Policy Relations, 1947-1988', *The Journal of Politics*, 52(4): 1077-1100.
- McCormick, J. and Wittkopf, E. (1992), 'At The Water's Edge. Effects of Party, Ideology, and Issues on Congressional Foreign Policy Voting, 1947-1988', *American Politics Quarterly*, 20(1): 26-53.
- McCormick, J., Wittkopf, E. and Danna, D. (1997), 'Politics and Bipartisanship at the water's edge: A note on Bush and Clinton', *Polity*, 30: 132-49.
- Meernik, J. (1993), 'Presidential Support in Congress: Conflict and Consensus on Foreign and Defense Policy', *The Journal of Politics*, 55(3): 569-587.
- Milner, H. V. and Tingley, D.H. (2012) *Sailing the water's edge: Where domestic politics meets foreign policy*, Working Paper (Princeton University and Harvard University).
- Oneal, J. and Russett, B. (2001), *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations*. (New York: The Norton Series in World Politics).
- Poole, K.T. (2000), 'Non-Parametric Unfolding of Binary Choice Data', *Political Analysis*, 8(3): 211-237.
- Poole, K.T. and Rosenthal, H. (1997), *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*, (New York: Oxford University Press).
- Power, T. and Zucco, C. (2009), 'Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990–2005: A Research Communication', *Latin American Research Review* 44 (1): 219–46.
- Prins, B.C. and Marshall, B.W. (2001), 'Congressional Support of the President: A Comparison of Foreign, Defense, and Domestic Policy Decision Making during and after the Cold War', *Presidential Studies Quarterly*, 31 (4): 660 – 678.
- Ribeiro, P.F. (2012). 'Legislativo e política comercial: a aprovação do TLC com os Estados Unidos nos legislativos sul-americanos', *Revista de Sociologia e Política*, 20(44): 121-138.
- Rose, Gideon. (1998), 'Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy'. *World Politics*, 51: 144-172.
- Rosenthal, H. and Voeten, E. (2004), 'Analysing Roll Calls with Perfect Spatial Voting: France 1946-1958', *American Journal of Political Science*, 48(3): 620-632.
- Sinclair, B. (1993), 'Congressional Party Leaders in the Foreign and Defense Policy Arena', in R. Ripley and J. Lindsay (eds.) *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill* (Ann Arbor: University of Michigan Press).
- Spirlin, A. and McLean, I. (2007), 'UK OC OK? Interpreting Optimal Classification Scores for the U.K. House of Commons', *Political Analysis*, 15(1): 85–96.
- Spirlin, A. and Quinn, K. (2010), 'Identifying Intraparty Voting Blocs in the UK House of Commons', *Journal of the American Statistical Association*, 105(490): 447-457.
- Therién, J.P. and Noel, A. (2000), 'Political Parties and Foreign Aid'. *The American Political Science Review*, 94(1): 151-162.

**RIBEIRO, Pedro Feliú. *Government and Opposition in foreign policy legislative voting: Brazil and the UK in a comparative analysis.***

Zucco, C. and Lauderdale, B. (2011), 'Distinguishing Between Influences on Brazilian Legislative Behavior', *Legislative Studies Quarterly*, 36(3): 363-396.

Waltz, K. (1967), *Foreign Policy and Democratic Politics: The American and British Experience*. (Boston: Little Brown).

Wildavsky, Aaron. (1966), 'The Two Presidencies'. *Trans-Action*, 4: 7-14.

## **Entre armas leves e a regulamentação internacional: para que lado o Brasil dirige uma política pública?**

### **Among small arms and international regulations: for which way the Brazil directs a public policy?**

Cristiano Armando Diniz Guerra Silvestre

Mestrando em Relações Internacionais pela Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO/Argentina

E-mail: [cadgs@hotmail.com](mailto:cadgs@hotmail.com)

Flávia de Ávila

Docente no Departamento de Relações Internacionais na Universidade Federal de Sergipe (UFS)

E-mail: [flaviadeavila@gmail.com](mailto:flaviadeavila@gmail.com)

**Resumo:** O crescimento da atenção internacional acerca da temática relacionada a armas leves tem gerado várias ações que evidenciam esta preocupação no âmbito internacional. Diversas organizações multilaterais e não-governamentais seguem registrando seu uso em diversas zonas de conflito do mundo. Entretanto, sua regulamentação no Direito Internacional Humanitário é esparsa, o que convém, sobretudo, aos fabricantes de armas. A Indústria de Defesa tem sido incentivada indiscriminadamente no Brasil, aparecendo na sua Estratégia Nacional de Defesa de 2008. Segundo o *Small Arms Trade Survey*, o país figura na quarta posição mundial em vendas de armas leves e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) afirma que houve crescimento de 500% no valor de exportações deste setor, que passaram de US\$ 109,6 milhões em 2005 para US\$ 321,6 milhões em 2010, considerando somente as armas de fogo. Esta pesquisa, realizada sob abordagem qualitativa e de acordo com o método indutivo com caráter prospectivo, segundo a técnica de pesquisa de análise de conteúdo jurídico-documental, apresenta a seguinte hipótese: que o desenvolvimento à indústria de Defesa tem sido fator a impedir a adoção de medidas jurídicas mais enérgicas para o tratamento da regulamentação de armas convencionais, ainda que o Brasil seja signatário de alguns tratados sobre o tema.

**Palavras-chave:** ATT, armas leves, exportações brasileiras.

**Abstract:** The growth of international attention concerning the theme related to small arms has generated several actions that demonstrate this international concern. A number of multilateral organizations and non-governmental record its use in many of the world's conflict zones. However, its regulation in international humanitarian law is sparse, which suits, above all, the arms manufacturers. The Defense Industry, as shown in the literature, has been encouraged indiscriminately in Brazil, appearing in his 2008 National Defense Strategy. According to the Small Arms Trade Survey, the country is in the fourth position worldwide in small arms sales behind only the United States, Italy and Germany. In turn, the Ministry of Development, Industry and Foreign Trade (MDIC) claims that there was an increase of 500% in the value of exports of this sector, which rose from US \$ 109.6 million in 2005 to US \$ 321.6 million in 2010 considering only firearms. However, this is not a surprising fact, since the incentive to this industry appears in the. This research, carrying out a qualitative approach and according to the inductive method with prospective character, based on the content analysis research technique of legal and documentary materials, presents the following hypothesis: the development to the defense industry has been a factor preventing the adoption stronger legal measures for the treatment of the regulation of conventional weapons, although Brazil is a signatory of some treaties on the subject.

**Key words:** ATT, light weapons, Brazilian exportations.

## **1. Introdução**

Pelo menos os últimos três informes anuais do *Small Arms Survey* apontam o Brasil como principal produtor e exportador de armas (leves ou não) da região sul-americana. Não obstante, desde a redemocratização em 1985, tem se comprometido com vários instrumentos internacionais que dizem respeito ao uso, posse, indústria e vendas de armas, visando a paz e segurança humana. O mais recente, e talvez o mais amplo tratado mundial neste sentido, é o *Arms Trade Treaty* (ATT), negociado no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU, que visa obrigar os Estados a adotarem medidas jurídicas e administrativas que incluam listas nacionais de controle de armas convencionais, munições, partes e componentes a fim de regulamentar as transferências de armas convencionais e reduzir a possibilidade de que tais armas sejam desviadas para o mercado ilícito. Contudo o Brasil ainda não o ratificou.

A indústria de armas, que chamaremos de Indústria de Tecnologia e Defesa (ITD) no Brasil é regida pela Base Industrial de Defesa (BID) – regulamentada por lei própria. Além de ter regulamentação diferenciada no âmbito da matriz produtiva brasileira, teve sua produção e comercialização incentivada principalmente a partir de 1964, a exemplo da instituição da Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar (PNEMEM), em 1974, que ainda está em vigor.

Nos últimos anos, essa indústria recebeu forte incentivo fiscal e político para seu desenvolvimento, o que pode ser constatado pelo estudo de diversos documentos declaratórios brasileiros. No Plano Brasil Maior, é um dos setores privilegiados que conta com apoio interministerial, linhas de crédito específicas e, de certa maneira, goza do benefício de não prestar

contas publicamente de seus números. As partes seguintes deste trabalho, por estas razões, são dedicadas ao estudo da BID e dos seus principais números.

A pesquisa apresenta como problema a seguinte indagação: se, no caso brasileiro, o desenvolvimento da ITD tem sido fator de coibição ao trato que o país presta à questão da regulação das armas convencionais, mesmo que faça parte de instrumentos internacionais que exigem do país tais obrigações. A hipótese, que procura resolver esta questão, mesmo que provisoriamente, foi formulada da seguinte maneira: o desenvolvimento da indústria de Defesa tem sido fator a impedir a adoção de medidas jurídicas mais enérgicas para o tratamento da regulamentação de armas convencionais, ainda que o Brasil seja signatário de alguns tratados sobre o tema, considerando o Brasil como o principal ator deste processo e que o comprometimento em tratados internacionais sobre comércio internacional de armas pode trazer ao país uma obrigação que o mesmo não deseja realizar. Assim, apesar de haver vários outros atores internos, além do Estado, com papel significativo neste processo, é sobre o comportamento do Estado brasileiro no qual se baseia este estudo.

Procurar-se-á a confirmação ou não da hipótese de acordo com abordagem qualitativa e método indutivo de caráter prospectivo, segundo a técnica de pesquisa de análise de conteúdo jurídico-documental. Deste modo, por meio da análise de dados obtidos em normas do ordenamento interno brasileiro, documentos declaratórios e estatísticas oficiais, serão elucidadas medidas internas que tem tomado o Brasil para o desenvolvimento de sua ITD, bem como os comprometimentos a que se tem determinado em sua política externa por intermédio das convenções e acordos cuja temática sejam as armas.

## 2. Da perspectiva teórica ao posicionamento do Brasil sobre Indústria de Defesa

Amarante (2004) identifica que a Indústria Brasileira de Defesa teve ciclos ao longo de sua evolução. O primeiro, não sendo considerado um verdadeiro ciclo, se deu no Brasil-Colônia até 1889, em que pequeno e descontínuo foi o investimento no setor. Afora a criação da Fábrica da Pólvora da Lagoa Rodrigo de Freitas em 1809 e outros pequenos eventos, a indústria incipiente servia para sustentar campanhas internas das Forças Armadas, material e logisticamente. Em outro ciclo, chamado por Amarante de Ciclo das Fábricas Militares(1889-1940) a diretriz básica era a de importar os armamentos necessários e estabelecer, nos arsenais, oficinas para sua montagem e manutenção. Entretanto, afirma o autor, ao fim da Primeira Guerra Mundial se congelou o reequipamento do Exército ao cessarem as importações. Este quadro começa a se reverter a partir dos anos 30 com Vargas. Esta década marcou o chamado Primeiro Ciclo Industrial Militar, cuja característica principal foi construir um parque industrial utilizando tecnologias estrangeiras sob licença ou adquiridas: dominando-se o *know-how*, mas não o *know-why*. No Brasil não se fabricavam materiais de emprego militar como canhões, metralhadoras e viaturas blindadas até a implementação da indústria siderúrgica pesada.

Nos anos 40, a confluência de diversos fatores fez com que houvesse mudança radical do panorama. A criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), o desenvolver da Segunda Guerra Mundial e a grande quantidade de equipamentos militares (além de suprimentos e manutenção) postos à disposição do Exército a baixo custo, em face de acordo Brasil-EUA, instaurou nas Forças Armadas (FFAA) a consciência da importância da Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) para a capacitação autônoma na obtenção de material bélico. Este período, chamado de Ciclo de P&D continua até hoje e, na análise de Amarante (2004), teve seu apogeu a partir dos anos 60 do século passado, sendo a década de 1980 a mais profícua.

No final dos anos 80 o país atingiu a situação de oitavo exportador mundial, produzindo mais 90% dos meios de suas FFAA em território nacional, como consequência das políticas de fomento em P&D e de promoção industrial executadas nas duas décadas anteriores (AMARANTE, 2004:26-7), dado que Candido (2004) atribui à capacidade e ao potencial da ciência e da tecnologia do setor industrial brasileiro. Todavia, os autores reconhecem que a conjuntura internacional da década de 90, marcada pelo desmantelamento da União Soviética, a acumulação de arsenais ao redor do mundo, a políticas neoliberais e o desmonte de barreiras alfandegárias, a competitividade em nível mundial e a crise que enfrentou a América Latina, promoveu um “aniquilamento” da BID brasileira e uma redução dos Centros de P&D. Os anos seguintes foram marcados pela gradual dependência tecnológica frente aos fornecedores, porque a solução encontrada pelas FFAA foi a compra de armas para combater a defasagem e garantir sua capacidade militar. Marcar estes períodos e observar o processo de gestação, crescimento, auge e queda da indústria nacional de defesa serve para que sejam destacadas as principais categorias analíticas da teoria que sustenta este pensamento e, ademais, identificar os principais atores participantes deste processo.

Vários são os autores que convergem para posicionar o Estado com ator central. Candido (2004: 56) afirma que *não há como negar que a indústria de defesa é considerada, em qualquer nação moderna, um setor altamente estratégico e diretamente relacionado com a soberania do Estado e com a autodeterminação de um povo*. Candido (2004: 56) aponta que, para desenvolver-se, essa indústria necessita de uma direta e concreta participação estatal, seja pelo emprego que é dado produtos ou para apoiar a fabricação, promoção e comercialização dos mesmos, posicionamento compartilhado pelo espanhol García Vargas (2011). Este, por sua vez, acrescenta que intimamente vinculado a conceitos como soberania e autonomia nacional é impossível deixar tal indústria somente nas mãos das forças de mercado (sobretudo pelas restrições de transferência e

o altíssimo valor agregado destes produtos): levando à dupla motivação para proteger empresas próprias. O trabalho do argentino Da Ponte (2013: 144) traz à análise o papel que tem o Governo, como conjunto de instituições públicas responsáveis, ou Estado, como consideramos, que abarcaria:

- a) Garantia de defesa dos interesses nacionais;
- b) Formulação da Política Nacional em Indústria e Tecnologia de Defesa (assim como de cooperação regional e internacional) e disposição e mobilização de recursos;
- c) Articulação da política do setor de Defesa com a infraestrutura científica-tecnológica nacional e com a estrutura produtiva;
- d) Geração e sustentação da demanda e promoção de exportações;
- e) Investimento em infraestrutura produtiva;
- f) Financiamento tanto da produção quanto da demanda (especialmente de pequenas e médias empresas);
- g) Relacionamento com outros Estados para a abertura de mercados;
- h) Garantia das atividades de P&D por intermédio de aporte substancial de recursos econômicos;
- i) Desenho de instrumentos e implementação de mecanismos de fomento;
- j) Melhoria da arquitetura jurídica para gerar condições que favoreçam o surgimento e/o fortalecimento, a depender do caso, de empresas de Defesa (públicas, mistas ou privadas).

Resumindo a abordagem de Da Ponte são identificadas na ITD três dimensões. A primeira, de caráter político-estratégico, envolvendo interesse nacional e proliferação e não proliferação. A segunda, econômica, marcada pelo alto grau de valor agregado e volume que ocupa comércio internacional. Por fim, a terceira, tecnológica, exigindo vanguarda e P&D. Assim, a ITD envolve forças governamentais e econômicas, em que empresas privadas e instituições públicas são partes da demanda e oferta neste processo dinâmico, sem nenhuma dúvida encabeçado por interesses estatais. Tais dimensões serão novamente abordadas, mas sendo a elas agregados outros conceitos chave, vistos a seguir.

Da Ponte (2013: 144) denomina como Estrutura Produtiva (EP) a conformação originada pelo conjunto de todos os setores produtivos que provêm bens e serviços demandados por este setor e aportam parte do capital necessário numa Base Industrial. Antônio Henrique Lucena Silva (*apud* Winand *et al*, 2013) entende que a EP da ITD apresenta três características distintas do imediato pós-guerra Fria: 1) se conforma atualmente com um número declinante de fornecedores; 2) mais concentrada, pois poucas companhias detêm o fornecimento de produtos e; 3) mais integrada, já que, devido ao processo de globalização, a produção de armamentos tem se dado de forma transnacional. Estas características refletem o domínio europeu e americano nas transferências internacionais de armas.

São três as categorias de transferência, conforme classificações internacionais utilizadas pela ONU<sup>1</sup> e pelo *Small Arms Survey*. Na primeira, em que se baseia este artigo, se encontra o comércio de armas leves e pequenas (Small Arms and Light Weapons – SALW). Os grandes sistemas de armas (Major Weapons Systems – MWS) estão classificados na segunda e os sistemas de uso duplo, usados tanto por militares quanto por civis, na terceira. Integram a primeira categoria as chamadas armas pequenas como revólveres, pistolas, rifles, fuzis de assalto, metralhadoras e submetralhadoras. Contudo, metralhadoras pesadas, lançadores de granadas montados, armas portáteis antitanque e anti-avião, morteiros com calibre inferior a 100 mm, bombas, dentre outros, também são classificados como armas leves. Nos grandes sistemas de armas se configuram bombardeiros, aviões de caça, tanques, blindados, fragatas, corvetas, porta-aviões, etc. Esta segunda categoria é a que sofre maior regulação internacional, bem como pressão para que haja transparência na sua produção e comercialização. Isto porque, dado seu grande poder de fogo e

---

<sup>1</sup> A resolução da ONU pode ser encontrada em: <http://www.un.org/Depts/ddar/Firstcom/SGreport52/a52298.html> enquanto que a definição de Small Arms Survey em; <http://www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets/definitions.html>.

penetração, dependendo da quantidade e qualidade do material bélico empregado, a hierarquia de poder entre os Estados no sistema internacional pode ser afetada. Já na terceira categoria encontram-se desde helicópteros desarmados até equipamentos que podem ser usados para o desenvolvimento de armas químicas, biológicas ou nucleares.

Lucena Silva (*apud* Winand *et a*, 2013: 68-9) se preocupou em hierarquizar as ITDs, através da categoria de *tier* ao fazer uma compilação dos trabalhos de Keith Krause (1995), Richard Bitzinger (2003) e Stephanie Neuman (*apud* BITZINGER, 2009). Para Krause (1995), o primeiro *tier* está composto pelos fornecedores que estão na fronteira tecnológica da produção de armas, representados por EUA e a ex-URSS. O segundo *tier*, por França, Alemanha, Itália, Japão, Suécia e Reino Unido, como adaptadores e modificadores. O terceiro *tier*, pelos copiadores e os reprodutores das tecnologias existentes, ou seja, a maioria dos outros produtores de armas. Andrew Ross (*apud* Bitzinger, 2009: 2) de certa maneira atualiza o trabalho de Krause, acrescentando China como uma grande produtora de armas do mundo industrializado no segundo *tier*; incorporando novos países industrializados e nações pequenas, como Brasil, Israel, Índia, Coreia do Sul e Taiwan no terceiro; e criando uma quarta categoria de países dedicada aos que possuem capacidades limitadas de produção de armas, como México e Nigéria.

Por sua vez, Bitzinger (2003) define o primeiro *tier* com Estados Unidos, Reino Unido, França, Alemanha e Itália. O segundo *tier* se dividiria em subcategorias, sendo primeira conformada por países industrializados que possuem indústrias de defesas pequenas, mas sofisticadas como Austrália, Canadá, República Tcheca, Noruega, Japão e Suécia; a segunda, pelos países em desenvolvimento que possuem complexos militares industriais modestos como Argentina, Brasil, Indonésia, Irã, Israel, Cingapura, África do Sul, Coreia do Sul, Taiwan e Turquia; e a terceira, pelos países em desenvolvimento com base industrial ampla, sem P&D independente, com capacidades

de produção de armas convencionais sofisticadas, como China e Índia. O terceiro *tier* seria formado por aqueles Estados com capacidade industrial muito limitada e produção de armas de baixa tecnologia, grupo de países que incluiria Egito, México e Nigéria. De todas as maneiras, Neuman (2009) afirma que as distinções entre os *tier* gradativamente estão ruindo ao passo que EUA assume o rol de principal produtor de vários dos componentes usados pelas demais ITD, no que Bitzinger (2003) nomeia como estrutura *hub-and-spoke*. É lógico que as demais ITD busquem adaptar-se e criar estratégias de sobrevivência em um sistema dominado pelos estadunidenses. Como argumenta Jairo Candido (2004: 65), o caso brasileiro estaria aí classificado, pois *o objetivo que deve ser alcançado é a promoção de idéias para estimular a produção de material de defesa nacional, diminuindo, dessa forma, a dependência tecnológica das FFAA em relação aos países mais desenvolvidos.*

Ainda no que concerne às três dimensões da ITD, no que diz respeito à Tecnológica, Aureliano da Ponte (2013) observa que os atuais avanços técnicos e científicos deram um salto qualitativo tão importante na estrutura de produção e em certas indústrias que terminaram por assumir caráter estratégico. Seria dizer que o nível de desenvolvimento tecnológico é um importante indicador de relações internacionais. A força dos Estados industrializados é baseada em suas capacidades tecnológicas – sustentadas por empresários nacionais e ferramentas institucionais - entre as quais as que correspondem à Defesa. Esta, a ITD, teria como características definidoras o tipo de bem/produto - e suas implicações em termos de poder - e complexidade de uma atividade industrial de intensidade tecnológica. O sueco Gunnar Hult (*apud Winand et al*, 2015: 1508) reconhece que, os últimos cinco a dez anos de austeridade financeira na maioria dos países europeus, como exemplo, levou à diminuição da P&D e à redução de gastos militares, exigindo que o custo-eficiência fosse a tendência dos arsenais destes países. Por eficiência entende-se alta

tecnologia agregada e, portanto, qualquer consideração feita sobre a demanda da ITD deve levar em consideração as outras dimensões que erigem de sua natureza: a político-estratégica e a econômico-industrial.

A dimensão econômico-industrial é edificada do contexto global em que as antigas fábricas militares se transformaram em atividade complexa que envolve atores nacionais e internacionais com diferentes interesses envolvidos. Contudo, se a decisão de investir em ITD em termos econômicos (em vez de adquirir do exterior) depende do interesse e da visão do Estado – como será visto a seguir – é necessária demanda interna coerente com a escala de produção industrial mínima rentável e, complementarmente, a capacidade do país para exportar. (DA PONTE2013: 147). É compressível que um Estado queira assegurar soberania sobre as capacidades tecnológicas e industriais dentro de seu sistema de defesa, mas as exportações têm efeito de amortização dos investimentos feitos para a sua produção. Neste caso, a venda de produtos de Defesa exige que haja reflexão sobre para quem se vende e sobre quem são os concorrentes, em razão das transferências anteriormente mencionada. Tal qual a Tecnológica, a atividade produtiva assume, portanto, dimensão estratégica devendo, segundo Da Ponte (2013: 155) não ser concebida ou desenvolvida fora da Estratégia Nacional de Desenvolvimento, como marco geral, nem das políticas de Defesa ou de P&D, como particulares.

Da Ponte (2013: 148) define como essencial a função articuladora do Estado com a infraestrutura científico-tecnológica e a estrutura de produção, porque a ITD exige recursos significativos para seu financiamento (tanto de produção quanto de demanda), crescentes economia de escala (considerando rentabilidade por qualidade e preços que possam competir com a indústria estrangeira), mão de obra qualificada, processos dinâmicos de produção (por demandas específicas); sofisticada capacidade de comercialização (entre Estados), permanência ao longo prazo

(pelo alto valor investido) e, não menos importante, mecanismos de apoio estatal através de fomento e promoção. Garcia Vargas (2011) agrega o caráter de projeção internacional que tem essa indústria: em tempos de restrições orçamentárias se torna mais visível a priorização de algumas áreas. Em alguns países essa indústria não sofreu reduções, mas aumento da capacidade produtiva.

A escolha de priorizar ou não uma área leva à terceira dimensão: a político-estratégica. De certa maneira, indiretamente trabalhada nas outras duas dimensões, faltaria somente algumas esclarecimentos a serem realizadas. Garcia Vargas (2011: 20) aponta que a preservação de capacidades tecnológicas faz parte das prerrogativas que um Estado tem para se defender e Lucena Silva (*apud* Winand *et al*, 2013: 70) faz coro com Albano Amarante ao argumentar que o principal imperativo estratégico para países em desenvolvimento é dar maior independência política a suas ações, nesse caso através desta indústria: tratando-se da minimização de embargos às transferências de armas que possam ocorrer. A ITD é o resultado da opção que um país faz partindo de seus interesses nacionais, a confluência entre o cenário internacional e sua política externa e a avaliação de custo/benefício que faz disso, o que pode ser entendido, neste caso, como sendo a escolha entre produzir ou comprar seus instrumentos de defesa (LUCENA SILVA *apud* Winand *et al*, 2013; CANDIDO, 2004). Desta concepção se revela que os Estados e seus interesses estão detrás das empresas de armas, descartando a lógica de livre mercado no setor de Defesa.

O Brasil não está fora desse contexto. Bitzinger (2003) argumenta, por exemplo, que quando países do 2º *tier* buscam reativar sua ITD enfrentam desafio de crescentes demandas econômicas e tecnológicas para a produção de armas avançadas e, assim, dificuldade de expansão quantitativa e/ou qualitativa de sua BID. Esta, no Brasil, é conformada, por definição, pelo conjunto de suas empresas estatais e privadas, bem como organizações civis e militares, que participam de uma ou mais das etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos

estratégicos de defesa. Um novo incentivo à BID foi introduzido através da Lei 12.598/2012, marco legal para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e sistemas de defesa no país. A iniciativa está inserida no contexto do plano Brasil Maior. (Brasil, 2012). A Lei 12.598/2012 assinala ponto de inflexão no modo de como o Brasil preocupa-se com a ITD, sobretudo ao aliar-se de outros documentos como a Estratégia Nacional de Defesa. Para Heitor Freire de Abreu (2015: 53-8) o ressurgimento da BID brasileira se deu cumprindo cada um dos pontos mencionados por Da Ponte. No Brasil, a interlocução entre as empresas de defesa e tecnologia e o governo é realizada por intermédio do Ministério da Defesa (MD), aliando a Estratégia de Defesa Nacional ao plano de desenvolvimento do país. Conforme será visto no próximo tópico, o país possui seu próprio sistema de transferência, criado em 1974, no período ditatorial, que ainda está em vigor, denominado Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar (PNEMEM).

### **3. O Brasil em Programas e Tratados Internacionais sobre Armas Leves**

A Convenção sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Certas Armas Convencionais, que Possam Ser Excessivamente Lesivas ou Geradoras de Efeitos Indiscriminados, conhecida como Convenção sobre Certas Armas Convencionais (CCAC), foi subscrita em Genebra, em 10 de outubro de 1980, e está em vigor internacionalmente a partir de 1983 (ONU, 1983). Foi internalizada pelo Decreto Presidencial n. 2739 (1998), e a emenda ao seu artigo 1º aprovada pelo Decreto Legislativo n. 665 (2010). Restringe o uso de alguns tipos de armas convencionais que são consideradas nocivas de maneira excessiva ou indiscriminada, principalmente em relação a sofrimentos desnecessários que podem causar a combatentes ou civis. É considerada no âmbito

internacional, como consequência da emenda de 21 de dezembro de 2001, em vigor desde 2004, anexo às Convenções de Genebra de 1949 (ONU, 2001a).

A técnica legislativa para sua negociação levou em consideração diferentes restrições aos Estados que podem ser responsabilizados por distintos aspectos em razão de protocolos conexos direcionados a temáticas mais específicas, o que torna a convenção facilmente adaptável a novas tecnologias. Todavia, a ratificação dos protocolos não segue a do texto principal da convenção e os Estados escolhem a quais documentos se vinculam, que são no mínimo dois. Atualmente são cinco protocolos: o Protocolo I (restringe as armas não detectáveis de fragmentação); o Protocolo II (sobre minas terrestres, armas de armadilha e outros artefatos); o Protocolo III, (proibições ou restrições do emprego de armas incendiárias); o Protocolo IV (circunscreve as armas laser que provocam cegueira); e o Protocolo V, (obrigações e melhores práticas para limpeza dos restos de explosivos da guerra). Os três primeiros foram incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro conjuntamente à convenção e os demais em 1995 e 2003, respectivamente. O Protocolo II teve emenda em 1996 e entrou em vigor em 1998. O Brasil faz parte de todos os protocolos. Em 1995, adotou os Protocolos I, II e III. Em 1999, a emenda ao Protocolo II e o Protocolo IV. Em 2010, o Protocolo V e a emenda ao artigo 1º da convenção.

Em 2001, se instituí o Programa de Ação para Prevenir, Combater e Eliminar o Tráfico Ilícito de Armas Pequenas e Ligeiras em Todos os seus Aspectos (UNPoA) do qual o Brasil toma parte. Fruto da preocupação com a fabricação, transferência e circulação ilícitas de armas pequenas e ligeiras, da sua acumulação excessiva e proliferação incontrolada em diversas regiões do mundo. Neste programa, os Governos responsabilizam-se de impedir, combater e eliminar o tráfico ilícito de armas pequenas e ligeiras em todos os seus aspectos através da identificação dos problemas

associados a este comércio ilícito e encontrar modos de resolvê-los, nos planos nacional, regional e mundial (ONU, 2001b).

No plano nacional busca-se estabelecer, onde não existam, leis, regulamentos e procedimentos administrativos adequados para exercer controle efetivo da produção, exportação, importação, trânsito ou reexpedição de armas pequenas e ligeiras visando a fabricação ilegal e o tráfico ilícito ou seu desvio a receptores não autorizados. Para o controle efetivo da exportação e do trânsito dessas armas se visa o uso de certificados autenticados do usuário final e medidas jurídicas e coercitivas efetivas. No plano regional há o comprometimento de manter centros de contato em organizações regionais a fim de estabelecer vínculo com a aplicação do Programa de Ação e a ratificação e aplicação plena de instrumentos juridicamente vinculantes. No plano mundial está estipulada a cooperação com a ONU para embargos de armas pelo Conselho de Segurança e o acesso a informações voluntariamente proporcionadas através de informes nacionais, entre outros (ONU, 2001b). O último informe do Brasil publicado na página da internet do Programa de Ação é de 2014 (Brasil, 2014a).

Sobre a negociação de armas, é importante enfatizar que nos anos 90 se principiou série de conflitos internacionais que se utilizaram de armas sem que tivesse havido o devido controle em sua comercialização. As ONGs IANSA, Anistia Internacional, Intermón-Oxfame Safer world tiveram a iniciativa de propor a campanha Armas Sob Controle, coalizão iniciada em 2003 a favor de um tratado sobre o comércio de armas. Em 2006, a petição “Um Milhão de Rostos” foi entregue ao Secretário Geral Kofi Annan, o que resultou na adoção da Resolução da Assembleia Geral 61/89, pela qual os países acordaram iniciar um programa provisional chamado “Para um Tratado sobre o Comércio de Armas que estabeleça padrões internacionais comuns para a importação, exportação e transferência de armas convencionais” (ONU, 2009).

Todos estes esforços resultaram na aprovação em 2013 do primeiro instrumento juridicamente vinculante no controle do comércio de armas convencionais, o ATT, que entrou em vigor dezembro de 2014. O Brasil o assinou em junho de 2013, mas não o ratificou. O texto do tratado foi encaminhado para a Câmara dos Deputados, para as Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional, de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e de Constituição, Justiça e Cidadania em regime de tramitação prioritária em novembro de 2014. Contudo, somente foi apreciado pela primeira Comissão, que votou favoravelmente pela participação brasileira no tratado em dezembro de 2015 (Conectas, 2015).

No nível regional, no âmbito do Mercosul, em 1998 os presidentes dos então Estados-Partes e os associados do bloco, expressaram preocupação com a temática na Declaração sobre o Combate à Fabricação e ao Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Materiais Relacionados (Mercosul, 1998). Por esta razão, foi elaborado projeto de Mecanismo Conjunto de Registro de Compradores e Vendedores de armas de fogo e relacionados (Mercosul, 1998a) e o entendimento entre o Mercosul, a República da Bolívia e a República do Chile sobre o referido Mecanismo (Mercosul, 1998b). Para sua execução está previsto sistema de coleta, registro e cambio de informações entre as partes com o nome das pessoas físicas ou jurídicas que comercializem armas e as rotas utilizadas para tanto. Foi utilizada a plataforma do Sistema de Intercâmbio de Informações de Segurança do Mercosul (SISME) (Martins, 2011, p. 128).

Vários outros documentos no âmbito do Mercosul foram adotados com o passar dos anos, aprofundando as medidas do tratamento da temática, como a Decisão CMC Nº 15/04 responsável pela subscrição do “Memorando de Entendimento para o Intercâmbio de Informações sobre a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e outros Materiais Relacionados entre os Estados-Partes do MERCOSUL” (Mercosul, 2004), que exige informações

mais detalhadas acerca dos compradores e vendedores das armas, e acordo relacionado (Mercosul, 2012). Estes documentos não foram ainda aprovados por todos os Estados-parte. Em 2001 foi criado o Grupo de Trabalho sobre Armas de Fogo e Munições para implementação no Mercosul do Programa de Ação da ONU e outros mecanismos estabelecidos pela OEA, com reuniões periódicas.

No âmbito da OEA, foi firmada a Convenção Interamericana sobre Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais (CITAAC), em 1999. O Brasil o internalizou pelo Decreto Presidencial n. 6060 (2007). Neste, todos os Estados membros devem apresentar um informe anual sobre importações, exportações e aquisição de armas convencionais. O último informe da República Federativa do Brasil (2014), registrado com o código CP/CSH-1674/15, refere-se aos dados de 2014.

Outro significativo instrumento internacional em âmbito regional é a Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e outros Materiais Relacionados, concluída em 1997. O Brasil ratificou esta convenção em 1999 e a internalizou por intermédio do Decreto Presidencial n. 3229 (1999). Com o propósito de estabelecer de forma multilateral procedimentos para vigiar e controlar o comércio internacional de armas de fogo de maneira harmonizada, principalmente em razão de sua conexão com o comércio ilegal de drogas, a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD) estabeleceu dois importantes documentos: o Regulamento Modelo para o Controle do Tráfico Internacional de Armas de Fogo, suas Partes, Componentes e Munições; e o regulamento análogo que dispõe sobre intermediários. Neles estão regras sobre importação, exportação, embarque e carregamento, autorizações e certificados, como também normativas sobre regulamentação profissional. O Brasil é representado pelo Ministério de Justiça.

Contudo, apesar do grande número de instrumentos internacionais dos quais o Brasil faz parte, é importante destacar que os informes internacionais publicados pelo Brasil, quando atualizados, em cumprimento das responsabilidades frente aos tratados internacionais ou programas de ação, tampouco esclarecem estas informações, porque os dados não costumam ser específicos a este ponto. Importantes instrumentos internacionais não foram ratificados pelo Brasil ou não são devidamente realizados pelo país, mesmo no âmbito do Mercosul ou da OEA.

O Brasil possui sistema de transferência próprio e se denomina Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (PNEMEM), implementado em dezembro de 1974, no governo Geisel, em razão do II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico, por meio de diretrizes gerais do grupo formado por representantes dos Ministérios da Aeronáutica, Exército, Marinha, Relações Exteriores - MRE, Fazenda, Indústria e Comércio, e da Secretária-Geral do Conselho de Segurança Nacional - SGCSN (RODRIGUES, 2008: 199). Dentre as diretrizes gerais, Lampreia (1995:214) aponta o fornecimento de suprimentos considerados prioritários às FFAA do Brasil, desenvolvimento tecnológico e redução de custos, aumento da escala de produção brasileira, obtenção de vantagens comerciais e cumprimento dos embargos de venda de material militar determinados por organismos internacionais, bem como para evitar conflitos externos e internos que não observem o princípio da não-intervenção ou que fossem responsáveis pelo desequilíbrio militar na sua região.

Ávila (2011) aponta que, segundo arquivos do MRE, no início dos anos 80 o PNEMEM era o responsável por orientar a exportação brasileira de material de emprego militar, a lista de produtos que era de exportação restrita, os procedimentos a serem tomados para as decisões, dentre outros, culminando num sistema de licenças governamentais dirigido pelo MRE e pela SGCSN, que inclui três fases burocráticas. Na primeira, métodos de promoção comercial foram empregados, como

demonstrações de produtos e participação em feiras internacionais, pesquisa de mercado pelas missões diplomáticas brasileiras e treinamento de oficiais estrangeiros em academias brasileiras como forma de propaganda de bélicos brasileiros. Havia a participação tanto de governos estrangeiros quanto de empresas brasileiras como atores principais, conforme análise de Ávila (2011). Na segunda fase, as empresas exportadoras solicitavam licenças conjuntas preliminares do MRE e SGCSN para aprofundar conhecimentos junto a governos estrangeiros. Esta licença era baseada na situação política, econômica e estratégica do país interessado e qual impacto que a aquisição teria no âmbito da política externa brasileira. Muitas vezes, havia discordância entre as autoridades dos dois órgãos acerca dos impactos da exportação, provocando complexas negociações no âmbito burocrático interministerial. Na terceira fase se aprovava a autorização definitiva para a exportação, sendo que a última palavra poderia recair sobre a Presidência da República, principalmente quando correspondia à armamento avançado do ponto de vista tecnológico ou a questões polêmicas (ÁVILA, 2011; LAMPREIA, 1995: 215). Segundo Lampreia (1995: 214), o PNEMEM sofreu reformas em 1981, 1983 e 1990, sem grandes modificações e uma mais recente em 1993, já com a Presidência de Itamar Franco, nas suas diretivas gerais.

Em 1995 foi adotada a Lei 9112, que dispõe sobre a exportação de bens sensíveis e serviços diretamente vinculados, visando o controle da exportação de bens de aplicação bélica, bens usados na indústria de mísseis e de bens nas áreas nuclear, química e biológica. Esta lei foi alterada pela Medida Provisória 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, que atribui ao MD, em seu art. 14, V, *a política nacional de exportação de material de emprego militar, bem como fomento às atividades de pesquisa e desenvolvimento, produção e exportação em áreas de interesse da defesa e controle da exportação de material bélico de natureza convencional* e ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), no inciso II do mesmo art. 14, *o controle da exportação de bens e serviços sensíveis*, e no

inciso XVII, ao MRE, a *participação nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras*. O MD tem a competência de proceder na autorização final do pedido de exportação, mas se houver divergência com o MRE, tal ocorrência deve ser resolvida pela Presidência da República.

O PNEMEM é considerado programa sigiloso, com informações classificadas como reservadas. No parecer 9200.000134/2015-33 emitido pela Controladoria-Geral da União de 29 de junho de 2015, foi negado o recurso contra decisão denegatória do pedido de acesso à informação de um cidadão brasileiro com base na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) a documentos que envolviam exportação de material bélico brasileiro, incluindo formulários e dados do PNEMEM.

#### **4. Base Industrial de Defesa brasileira (BID)**

Na legislação brasileira, é denominada Base Industrial de Defesa (BID) o conjunto das empresas estatais ou privadas que participam de uma ou mais etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de defesa – bens e serviços que, por suas particularidades, possam contribuir para a consecução dos objetivos relacionados à segurança ou a defesa do país (MD, 2005).

A Política Nacional da Indústria de Defesa, de 2005, possui entre seus sete objetivos específicos: II – diminuição progressiva da dependência externa de produtos estratégicos de defesa, desenvolvendo-os e produzindo-os internamente; III – redução da carga tributária incidente sobre a BID; V – melhoria da qualidade tecnológica dos produtos estratégicos de defesa; VI – aumento da competitividade da BID brasileira para expandir as exportações.

Para o Ministério de Defesa (MD), a consolidação da BID depende, sobretudo, do trabalho conjunto e harmônico do setor produtivo, concentrado essencialmente na iniciativa privada, com o setor de desenvolvimento a cargo do Estado. O MD atua, portanto, com vista a promover condições que permitam impulsionar a BID, capacitando a indústria nacional do setor para que conquiste autonomia em tecnologias estratégicas para o país. A reiteração contínua tanto da importância da ITD, como de que haja esforço neste âmbito aparece no Livro Branco de Defesa Nacional e na Política Nacional de Defesa, ambos de 2012.

Considerado o maior avanço neste sentido, a Lei de Fomento à Base Industrial de Defesa (Lei n. 12.598, 2012), institui marco regulamentário para o setor, diminuindo o custo de produção através de regime especial de tributação para o setor, o REDIT, que exonera as empresas classificadas como estratégicas de encargos estabelecendo incentivo ao desenvolvimento de tecnologias neste âmbito, em sintonia com a Política Nacional de 2005.

Preparada pelo MD, a referida lei contou com o apoio de outros órgãos do governo brasileiro por tratar-se de desdobramento do Plano Brasil Maior, conforme será visto posteriormente; criado para aumentar a competitividade da indústria nacional a partir do incentivo à inovação tecnológica. A Lei nº 12.598 foi sancionada pela Presidente da República Dilma Rousseff em março de 2012. Em março de 2013, o Governo Federal aprovou os decretos 7.970 e 8.122. É importante enfatizar que antes da sanção da Presidência, a lei foi aprovada por unanimidade nas duas casas do Legislativo federal brasileiro. Segundo dados do MD<sup>2</sup>, naquele mesmo ano de 2013 foram listadas 26 empresas e 26 produtos estratégicos de defesa pelo novo marco regulatório, pelo

---

<sup>2</sup> Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/index.php/industria-de-defesa/lei-de-fomento-a-base-industrial-de-defesa>. Visitado em 12/02/2016.

qual os mesmos passaram a ter benefícios fiscais e tributários que permitem exonerar a cadeia produtiva em até 18%.

Entretanto, a apresentação do Plano Brasil Maior 2011-2014 (MDIC, 2011) já tinha em conta todos estes objetivos. Levado a cargo pelo Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), mas de responsabilidade de todas as demais pastas executivas do governo, o Plano, de uma maneira geral, se caracteriza por eixos estratégicos como: a P&D no âmbito tecnológico, a ampliação de mercados interno e externo e aumento da densidade produtiva e tecnológica das cadeias de valor. Ainda que seja um documento genérico, apresentou como suas principais medidas exonerações tributárias, promoção comercial e através de exportações e harmonização de políticas de financiamento.

Alguns documentos como as Medidas do Plano Brasil Maior, de agosto de 2011, Medidas do Plano Brasil Maior de abril de 2012 e o Balanço Executivo do Plano Brasil Maior de 2015 demonstram incentivos à exportação aos produtos da ITD e a criação de um Regime Especial de Tributação para Indústria de Defesa (RETID). ORETID, criado pela Lei N ° 12.598, introduz regras especiais para a compra e contratação de produtos e sistemas de defesa no país. Entre seus dispositivos está a suspensão de impostos como o IPI e o PIS/Cofins nas vendas nacionais para as companhias cobertas pelo Plano. Em 2013, o Governo Federal emitiu o Decreto N° 7970, que regula algumas disposições da lei e criou a Comissão Conjunta para a Indústria de Defesa (CMID), com o propósito de assessorar o Ministro de Estado da Defesa na tomada de decisões e na proposição de atos relacionados com a ITD, que aprova no mesmo ano classificações: Produtos de Defesa (PRODE), sendo alguns estratégicos (PED) e o processo de certificação das Empresas de Defesa (ED), sendo algumas estratégicas (EED). A última regulação do RETID vem com o Decreto

Nº 8122, de 2013, pelo qual benefícios fiscais previstos podem ser desfrutados por até cinco anos a partir da data de publicação da Lei Nº 12.598/2012.

Para que possam usufruir destes benefícios, os provedores de matérias primas das EED terão que demonstrar (como porcentagem mínima) que 70% dos seus ingressos provém de vendas de produtos e serviços para o exterior, para o MD e/ou outras EDDS, no ano calendário anterior ao de requerimento do benefício. As empresas que não cumprem tal requisito podem comprometer-se a alcançar a porcentagem até o final do ano calendário seguinte à qualificação e igualmente querê-lo. A Portaria Nº 3228 MD<sup>3</sup> de 2013 publica a primeira relação de EEDs certificadas e os primeiros PED aprovados. Em agosto de 2014 havia 53 EDDs credenciados pelo MD, aptas a solicitar o RETID.

## **5. O recente crescimento em números**

Em março de 2013 foi lançado o Plano de Apoio à Inovação Empresarial dentro dos Planos de fomento à inovação do Plano Brasil Maior. O Plano de Apoio é marco no setor de políticas públicas de incentivo ao P&D ao assinalar R\$ 32.9 bilhões para apoio à inovação no setor privado durante o biênio 2013/2014. Do total orçamentário do Plano, 28,5 bilhões foram destinados a sete áreas consideradas estratégicas: Energia, Cadeia Petróleo e Gás, Complexo de Saúde, Complexo Aeroespacial e Defesa (CAD), Tecnologia de Informação e Comunicação, Complexo Agroindustrial e Sustentabilidade do Meio Ambiente.

O número de projetos e os recursos investidos no CAD foram publicados no Balanço do Plano Brasil Maior 2011-2015 do MDIC (p.38) no que se chamou Edital Conjunto INOVA AERODEFESA, dado por concluído. Lançado em maio de 2013 e com estimativa de recursos de

---

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/bid/noticia/13255/MD---Portaria-3228---Empresas-Estrategicas-de-Defesa/>

R\$ 2,9 bilhões, o edital tem como parceiros o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Agência Espacial Brasileira (AEB), a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e o MD, e se dividiu em 4 fases que terminou com orçamento quase três vezes o inicialmente estimado, conforme a tabela 1<sup>4</sup>.

**Tabela 1: Fases do INOVA AERODEFESA**

Números/Fases	<i>Submissão das Cartas de Manifestação de Interesse</i>	<i>Seleção de Empresas Líderes</i>	<i>Submissão de PNs</i>	<i>Seleção de PNs</i>
<b>Nº de Empresas Participantes</b>	285	77	70	64
<b>Orçamento (R\$)</b>	13 bilhões	12,8 bilhões	10 bilhões	8,7 bilhões
<b>Nº de Planos de Negócios (PNs)</b>	Não há.	Não há.	98	91

A categoria CAD está nos Informes de Acompanhamento das Agendas Estratégicas Setoriais, da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial na última edição de novembro de 2014. Estes funcionam como apresentação de contas do Plano Brasil Maior, não em termos financeiros, mas sobre as medidas adotadas para que se cumpram os objetivos, as instituições encarregadas e o status de sua execução. Destaca-se o objetivo: *Fortalecer a cadeia produtiva da Defesa, Aeronáutico Espacial*, em que algumas respectivas iniciativas e medidas adotadas se encontram na Tabela 2.

---

<sup>4</sup> Elaboração nossa. Fonte: Plano Brasil Maior 2011-2015 do MDIC.

**Tabela 2: Fortalecer a cadeia produtiva da Defesa, Aeronáutico Espacial**

Coordenação: BNDES

**Iniciativa:** Desenvolvimento de linhas de financiamento para PEDs e EEDs e de interesse estratégico da Defesa.

Medidas:

*Implementar o Programa de financiamento às EEDs.*

**Situação:** Em execução, conforme planejamento. Aprovada pelo Comitê Gerencial do BNDES, a incorporação de apoio às EED na linha tradicional do BNDES (FINEM) em condições diferenciadas - limite inferior de acesso direto em qualquer pleito e regras de crédito facilitadas no caso de projetos de inovação.

Coordenação: MD

**Iniciativa:** Elaboração e revisão dos marcos regulatórios.

Medidas:

*Revisar a Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID).*

**Situação:** Em execução, conforme planejamento. Em fase de coleta de assinatura dos cinco Ministérios envolvidos; em seguida, será encaminhada para a Casa Civil para aprovação via Decreto.

**Iniciativa:** Apoio à exportação de PRODE

Medidas:

*Propor a criação de um arranjo institucional capaz de coordenar as instâncias responsáveis pelas exportações de produtos de defesa, de modo a superar os entraves existentes .*

**Situação:** Em execução, conforme planejamento. Em elaboração o estudo para identificar o modelo mais adequado de “arranjo institucional” a ser proposto, o médio prazo, como solução para a realização de negócios Governo a Governo envolvendo Produtos de Defesa.

*Implementar a Política Nacional de Exportação de Defesa (PNEPROD), com a adoção do novo sistema informatizado e parametrizado de produtos e países.*

**Situação:** Em execução, conforme planejamento. Em fase de coleta de assinaturas dos cinco Ministérios envolvidos; em seguida, será encaminhado para a Casa Civil para aprovação via Decreto.

*Implementar núcleo de promoção comercial no Ministério da Defesa.*

**Situação:** Essa atividade vem sendo desenvolvida pelo MD e, com a reestruturação da SEPROD, está plenamente instalada, conforme Art. 36 do Decreto 7974, de 1º de abril de 2013. O Núcleo de Promoção Comercial funciona diretamente vinculado ao Diretor do Departamento de Catalogação. Por ocasião da revisão da estrutura regimental do MD, aprovada pelo Decreto Nº 7.974, de 1º de abril de 2013, será alterado o Núcleo de Promoção Comercial para Departamento de Promoção Comercial. - *Medida*

*Implementar Sistema Nacional de Homologação de Produtos de Defesa e Classificação de Empresas de Defesa*

Para avaliar se as medidas têm impactado a ITD, no que diz respeito à exportação, é possível recorrer às bases de dados do MDIC, nas quais se pode ter acesso aos nomes das empresas que exportam, por categoria e por ano. Segundo um Informe Especial do *Small Arms Survey* dedicado ao Brasil, em 2010 figuravam como principais empresas brasileiras exportadoras de armas leves:

IMBEL, Forjas Taurus e Companhia Brasileira de Cartuchos. Estas três empresas aparecem nos informes de exportação do MDIC com os valores expostos na Tabela 3<sup>5</sup>.

**Tabela 3: Valores de exportação pelo MDIC**

	<b>IMBEL</b>	<b>Forjas Taurus SA</b>	<b>Companhia Brasileira de Cartuchos</b>
<b>2013</b>	Até US\$ 1 mi.	Entre US\$ 50 e US\$ 100 mi.	Acima de US\$ 100 mi.
<b>2014</b>	Até US\$ 1 mi.	Entre US\$ 50 e US\$ 100 mi.	Acima de US\$ 100 mi.
<b>2015</b>	Até US\$ 1 mi.	Acima de US\$ 100 mi.	Acima de US\$ 100 mi.

O crescimento das exportações, por exemplo, da Taurus, corrobora todo o esforço brasileiro para o fortalecimento da iniciativa privada. Ainda é possível agregar como exemplo empresas do seguimento aeronáutico e aeroespacial que também tiveram crescimento substantivo, vide a Tabela 4<sup>6</sup>, conformada pelas empresas EMBRAER S.A., a Avibras Indústria Aeroespacial S/A e o Comando da Aeronáutica.

**Tabela 4: Exemplos do seguimento aeronáutico e aeroespacial**

	<b>EMBRAER S.A</b>	<b>Avibras Ind. Aeroespacial S/A</b>	<b>Comando da Aeronáutica</b>
<b>2013</b>	Acima de US\$ 100 mi.	Entre US\$ 1 e US\$ 5 mi.	Menos de US\$ 1 mi.
<b>2014</b>	Acima de US\$ 100 mi.	Entre US\$ 50 e US\$ 100 mi.	Entre US\$ 50 e US\$ 100 mi.
<b>2015</b>	Acima de US\$ 100 mi.	Acima de US\$ 100 mi.	Entre US\$ 50 e US\$ 100 mi.

<sup>5</sup> Elaboração nossa. Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Exportação Brasileira: Empresas Exportadoras - Faixa De Valor Exportado. Anos 2013, 2014, 2015.

<sup>6</sup> Elaboração nossa. Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Exportação Brasileira: Empresas Exportadoras - Faixa De Valor Exportado. Anos 2013, 2014, 2015.

A parte dos informes de exportação do MDIC na qual figura nomes de empresas, pouco ou quase nada está disponível nas páginas oficiais das instituições brasileiras. No Brasil não há nenhuma estimativa oficial sobre a produção de armas leves e a indústria brasileira não informa o quanto produz, assim como não há nenhum banco de dados governamental específico. Por outro lado, o MD não lista as EDDs nem os produtos por ela desenvolvidos, ainda que por lei esteja a parte de cada bem ou empresa que adquira este status.

O informe especial de 2014 da *Small Arms Survey*, intitulado “*Producers of Small Arms, Light Weapons and Ammunition*”, aponta que, segundo a base de dados *Comtrade* da ONU, o Brasil está entre os principais exportadores de armas leves do mundo, em média anual de cem milhões de dólares pelo menos cinco vezes entre 2001 e 2011. Nenhum outro país sul-americano figura entre os 20 maiores produtores. É válido recordar que o Plano Brasil Maior foi iniciado em 2011.

Segundo o informe anual de 2015 do *Small Arms Survey*, (p. 88) em 2012 o Brasil exportou entre 100 e 499 milhões de dólares somente em armas leves, confirmando sua posição como o quarto maior exportador de armas desta categoria, ficando atrás de EUA, Itália e Alemanha. Entre 2001 e 2012 o Brasil exportou 2.835 bilhões de dólares em armas leves (p. 88), com crescimento das exportações brasileiras calculado em 295% (p. 88), com o total exportado em 2001 de 95 milhões de dólares e em 2012 de 374 milhões de dólares (p. 90).

Autores como Assani e Nascimento (2015, p. 3) assinalam que a Indústria de Defesa já chega a ser parte da Política Externa brasileira, ao doar armas a Moçambique e aeronaves a Bolívia, Equador e Paraguai e que a despeito da atual crise econômica brasileira a ITD tem gozado de novos incentivos, calcada no discurso de desenvolvimento tecnológico e suposto alto valor agregado das exportações de armamentos.

## **6. Conclusões**

Em março de 2015, mais de dois anos depois de assinar o ATT, Brasil ainda não é membro pleno do acordo porque não o ratificou. O Itamaraty demorou oito meses para traduzir o acordo para a língua portuguesa e encaminhá-lo aos demais órgãos do Poder Executivo, que, por sua vez, tardou dezessete meses para enviá-lo ao Congresso Nacional brasileiro, onde tramita a passos lentos (Assani e Nascimento, 2015, p. 9).

Em um discurso do então chanceler brasileiro Antônio Patriota (2013) quando da assinatura do ATT, foi afirmado que:

É importante entender que o ATT não tem por objetivo restringir o comércio lícito de armas. Trata-se de iniciativa que visa a aumentar a responsabilidade dos Estados em relação a essas transações, condicionando as exportações de armas convencionais a controles nacionais que obedeçam a padrões mínimos - estabelecidos multilateralmente-, sem criar restrições indevidas às transações.

Nas distintas partes que conformaram este trabalho se fez claro que a ITD, muito além de assumir dimensão estratégica para o Brasil em termos políticos e tecnológicos, há sido rentável no âmbito econômico-industrial e de certa maneira posicionado o Brasil num contexto de projeção internacional. Limitar uma indústria que em 2012 exportou uma média diária de US\$ 1.024 milhões em armas leves parece não ser a intenção brasileira. O esforço governamental em solidificar sua BID e o crescimento de exportações vigiado por diversas organizações internacionais multilaterais e não-governamentais, ao contrário, confirmam isso.

O desenvolvimento da indústria de defesa tem sido um fator de coibição ao trato que o país dá à questão da regulação das armas convencionais, ainda que seja signatário de alguns tratados da temática, incluindo o ATT. Tais tratados, por serem muitas vezes ineficazes sob o ponto de vista de

sua aplicabilidade, não custam ao país a desestabilização de sua produção e transferência de armas para o exterior. Por esta razão, instrumentos internacionais que não afetam questões consideradas sensíveis para o país como a que trata este trabalho, servem muitas vezes para mostrar as boas intenções do Brasil para participação no diálogo internacional e na cooperação promovida na área, como nos campos mundial e regional (ONU, OEA e Mercosul), mas não o obrigam a deveres mais contundentes no seu âmbito interno. A mesma disposição não se aplica ao ATT, pois há grande pressão internacional para que a categoria 2 de transferência seja regulamentada de maneira transparente, o que acaba influenciando os países que se encontram na categoria 1, como o Brasil. Por haver grande interesse nacional em incentivar a BID e manter a exportação de armas como sigilosa, a exemplo do que ocorre com o PNEMEM, não parece ser este o rumo a ser seguido pelo Estado brasileiro nos próximos anos.

Uma excelente continuação deste trabalho seria identificar, precisamente, os atores internos e que comportamento tem sobre isso. Se por um lado, esta é uma contribuição que procura identificar as ações tomadas pelo Executivo, sabe-se que os interesses das forças que direcionam o Legislativo, como também de empresas públicas e privadas direta ou indiretamente vinculadas com a ITD possuem papel significativo.

Sem qualquer prejuízo se entende que o Brasil tem orientado uma política pública no sentido do crescimento de sua BID ainda que, internacionalmente, tenha outro discurso.

## Referências

Abreu, Heitor Freire de. (2015) *Apoio Logístico Integrado: Peculiaridades da Indústria de Defesa e Tecnologia*. in: Rev. Bra. Est. Def. v. 2, nº 1, jan./jun. 2015, p. 53-72 .

Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (2015). *Balanco do Plano Brasil Maior 2011-2015*.

Amarante, José Albano do. (2004) *Indústria Brasileira de Defesa: uma questão de soberania e de autodeterminação*. In: PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da Org. *As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do país*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação. (Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança; v. 3. p. 23-44.

Assano, Camila, Nascimento, Jefferson. (2015) *Armas como política externa: o caso brasileiro*. In: Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos, Ed. 22 DEZ/2015. Disponível em: <http://sur.conectas.org/edicao-22/armas-como-politica-externa-o-caso-brasileiro/>

Ávila, Carlos Federico Domínguez (2011). *O Brasil, a política nacional de exportação de material de emprego militar – PNEMEM – e o comércio internacional de armas: um estudo de caso*. Niterói: Tempo. Vol. 16. N. 30.

Bitzinger, Richard (2003). *Toward a brave new arms industry?* International Institute for Strategic Studies. Oxford: Oxford University Press.

BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 dez. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm) >. Acesso em: 15 jun. 2012.

Candido, Jairo (2004). *Indústria Brasileira de Defesa: uma questão de soberania e de autodeterminação*. In: PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da Org. *As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do país*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação (Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança; v. 3. p. 57-80.

Conectas (2015). Sinal verde para tratado de armas. Disponível em: <http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/40486-sinal-verde-para-tratado-de-armas>.

Congresso Nacional (2010). *Decreto Legislativo Nº 665*, de 1º de setembro de 2010. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2010/decretolegislativo-665-1-setembro-2010-608274-publicacaooriginal-129357-pl.html>

Controladoria-Geral da União (2005). Ouvidoria-Geral da União. *Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação. Parecer 09200.000134/2015-33* Assunto: Recurso contra decisão

**SILVESTRE, Cristiano A. D. G e ÁVILA, Flávia de. *Entre armas leves e a regulamentação internacional: para que lado o Brasil dirige uma política pública?***

denegatória ao pedido de acesso à informação. Órgão ou entidade recorrido (a): MRE – Ministério das Relações Exteriores Recorrente: D.A.M.M. 29 de junho de 2015. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/precedentes/MRE/09200000134201533.pdf>

Da Ponte, A. (2013) *De la Política tecnológica de defensa a los desafíos de la cooperación regional*, Revista da Escola de Guerra Naval, Vol. 19 N° 1, Janeiro-Junho, Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE), Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval.  
Disponível em: <http://www.pela-iss.org/CASAUpload/Oibrare/A-RES-61-89%20Sp.pdf>

Dreefus, Pablo; Lessemg, Benjamin; Nascimento, Marcos de Sousa; Purceno, Júlio Cesar (2010). *Small Arms in Brazil: Production, Trade, and Holdings*. Small Arms Survey: Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva: 2010.

Hult, Gunnar (2015). *Arms acquisition – Why it is so difficult?* In: Anais do ENABED: “Defesa e Segurança do Atlântico Sul” / Érica C. A. Winand; Flora C.O.F. Fonseca; Jorge Matheus O. Rodrigues; Marcos Rogério V. Araújo Filho; Mayana Carla Oliveira Leal (Organizadores). - Niterói, RJ: ABED.

Krause, Keith (1995). *Arms and the State: Patterns of Military Production and Trade*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lampreia, Luiz Felipe (1995). *Exposição do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados*. In: Ministério das Relações Exteriores. Resenha de Política Externa. Ano 22, N. 77, p. 209-218

Martinez, Muro; Gómez, Terreros (2013). *Tratado Internacional sobre o Comércio de Armas*. Boletín Económico de ICE nº 3040 do 1 a 30 de junho de 2013, p. 3-9. Disponível em: [http://www.revistasice.com/CachePDF/BICE\\_3040\\_310\\_5D777DE61788CF33C96456B3391923A6.pdf](http://www.revistasice.com/CachePDF/BICE_3040_310_5D777DE61788CF33C96456B3391923A6.pdf).

Martins, E. C. (2011). *Direito Internacional e Segurança Pública: a questão do tráfico internacional de armas*. São Paulo: biblioteca 24 horas.

Mercosul (1998a). *Mecanismo Conjunto de Registro de Compradores e Vendedores de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Relacionados*. Decisão 07/98. Conselho do Mercado Comum. 24 de agosto de 1998. Disponível em: [http://200.40.51.218/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/10C0A812750BA11A03257F7B0083A089/\\$File/DEC\\_007-1998\\_ES\\_Mec-Registro\\_Comp-Vta\\_Armas\\_Munic-Explosivos\\_Acta%20%201\\_98.pdf](http://200.40.51.218/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/10C0A812750BA11A03257F7B0083A089/$File/DEC_007-1998_ES_Mec-Registro_Comp-Vta_Armas_Munic-Explosivos_Acta%20%201_98.pdf)

Mercosul (1998b). *Entendimento entre o MERCOSUL, a República da Bolívia e a República do Chile, relativo ao Mecanismo Conjunto de Registro de Compradores e Vendedores de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Relacionados*. Decisão 08/98. Conselho do Mercado Comum. 24 de agosto de 1998. Disponível em:

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.1, n.1, Jun-Ago/2016, pp.104-136.**

[http://200.40.51.218/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/EFBE251E1746CEFD03257F7C0000264A/\\$File/DEC\\_008-1998\\_ES\\_Entend\\_MCS\\_BOLCHI\\_Reg-Como-Vend\\_Armas-Munic-Exp\\_Acta%20%201\\_98.pdf](http://200.40.51.218/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/EFBE251E1746CEFD03257F7C0000264A/$File/DEC_008-1998_ES_Entend_MCS_BOLCHI_Reg-Como-Vend_Armas-Munic-Exp_Acta%20%201_98.pdf)

Mercosul (2004). *Memorando de Entendimento para o Intercâmbio de Informações sobre a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e outros Materiais Relacionados entre os Estados Partes do MERCOSUL*. Decisão 15/04. Conselho do Mercado Comum. 07 de agosto de 2004. Disponível em: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/103481/norma.htm>

Mercosul (2012). *Acordo entre os Estados Partes do MECOSUL e os Estados Associados para o Intercâmbio de Informações sobre a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e outros Materiais Relacionados*. Decisão 08/98. Conselho do Mercado Comum. 29 de julho de 2012. Disponível em: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/215000219999/219999/norma.htm>

Ministério da Defesa (2005). *Portaria Normativa N° 899/MD*, de 19 de julho de 2005. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/pnid\\_politica\\_nacional\\_da\\_industria\\_de\\_defesa.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/pnid_politica_nacional_da_industria_de_defesa.pdf)

Ministério da Defesa (2012). *Livro Branco De Defesa Nacional*. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>.

Ministério da Defesa (2012). *Política Nacional de Defesa*. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2013). *Exportação Brasileira: Empresas Exportadoras - Faixa De Valor Exportado (Us\$ Fob) Período: 2013*.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2014). *Exportação Brasileira: Empresas Exportadoras - Faixa De Valor Exportado (Us\$ Fob) Período: 2014*.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2015). *Exportação Brasileira: Empresas Exportadoras - Faixa De Valor Exportado (Us\$ Fob) Período: 2015*.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2011). *Apresentação do Plano Brasil Maior*. Disponível em: [http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wp-content/uploads/cartilha\\_brasilmaior.pdf](http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wp-content/uploads/cartilha_brasilmaior.pdf).

Neuman, Stephanie (2009). *Power, Influence and Hierarchy: Defense Industries in a Unipolar World*. In: BITZINGER, Richard (Ed.). *The Modern Defense Industry: Political, Economic and Technological Issues*. Santa Barbara: Praeger Security International.

Organização das Nações Unidas (1983). *Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons which may be deemed to be Excessive Injurious or to have*

*Indiscriminate Effects (with Protocols I, II and III)*. Adotada na United Nations Conference on Prohibitions or Restrictions of the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed Excessive, Injurious or to Have Indiscriminate Effects, Genebra de 10 a 28 de setembro de 1979 e de 15 de setembro a 10 de outubro de 1980. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201342/v1342.pdf>

Organização das Nações Unidas (2001a). *Amendment to Article I of the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons which may be deemed to be Excessive Injurious or to have Indiscriminate Effects*. Adotada na Second Review Conference of the Parties to the Convention on the Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons. Genebra, 11 a 21 de dezembro de 2001. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201342/v1342.pdf>

Organização das Nações Unidas (2001b). *Programa de Acción para prevenir, combatir e eliminar o tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos*. Adotado na Conferencia das Naciones Unidas sobre o Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos. Nueva York, 9 a 20 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.un.org/spanish/events/smallarms2006/pela.html>

Organização das Nações Unidas (2006). *Resolución 61/89. Hacia un tratado sobre o comercio de armas: establecimiento de normas internacionales comunes para a importación, exportación y transferencia de armas convencionales*. Assembleia Geral 18 de dezembro de 2006.

Organização das Nações Unidas (2009). *Anuario de las Naciones Unidas sobre Desarme 2006*. Nova York: Nações Unidas.

Patriota, A. (2013) *Por um Tratado sobre o Comércio de Armas*. Publicado originalmente pela Folha de São Paulo, em 18 de março de 2013. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-artigos/4609-por-um-tratado-sobre-o-comercio-de-armas-folha-de-s-paulo-18-03-2013>

Presidência da República (2013). Decreto nº 8.122, de 16 de outubro de 2013. Disponível em: [http://www.Planoalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8122.html](http://www.Planoalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8122.html)

Presidência da República do Brasil (1998) *Decreto n. 2739*, de 20 de agosto de 1998. Disponível em: [http://www.Planoalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2739.htm](http://www.Planoalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2739.htm)

Presidência da República do Brasil (1999). *Decreto Nº3229*, de 29 de outubro de 1999. Disponível em: [http://www.Planoalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3229.htm](http://www.Planoalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3229.htm).

Presidência da República do Brasil (2007) *Decreto n. 6060*, de 12 de março de 2007. Disponível em: [http://www.Planoalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6060.htm](http://www.Planoalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6060.htm)

Presidência da República do Brasil (2012). *Lei Nº 12.598*, de 21 de março de 2012. Disponível em: [http://www.Planoalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm](http://www.Planoalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm)

República Federativa do Brasil (2014a). *Reporting Tool. UN Programme of Accion*. 2014.

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.1, n.1, Jun-Ago/2016, pp.104-136.**

**SILVESTRE, Cristiano A. D. G e ÁVILA, Flávia de. *Entre armas leves e a regulamentação internacional: para que lado o Brasil dirige uma política pública?***

República Federativa do Brasil (2014b). *Notificação Anual de Importações, Exportações e Aquisição Mediante Produção Nacional. Convenção Interamericana sobre Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais. Anexo II.* Disponível em: <http://scm.oas.org/pdfs/2015/CP34708TCONVENCAO.pdf>.

Rodrigues, Claudio Marin. *As Políticas de Segurança Nacional no Brasil: 1930-2007* (tese de Doutorado). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Doutorado em Ciência Política. Rio de Janeiro, 2008.

Silva, Antonio Henrique Lucena (2013). *Integração da base industrial de Defesa Sul-Americana: Convergências estratégicas, identidades de Defesa e interdependência* **In: Anais do VII ENABED - Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa [recurso eletrônico]: defesa da Amazônia: 4 a 8 de agosto de 2013 / organizadores: Érica C. A. Winand, Lis Barreto, Matheus de Oliveira Pereira.** – Belém - PA: UFPA, 2013. (p. 66-82)

SmallArmsSurvey. (2014) *Producers of Small Arms, Light Weapons, and Their Ammunition.* Research Notes: Weapons and Markets. N. 43, junho de 2014.

Small Arms Survey. (2015) *Small Arms Survey 2015: Weapons and the World.* Disponível em: <http://www.smallarmssurvee.org/publications/be-tepe/earbook/small-arms-survee-2015.html>.

Vargas, Julián García (2011) *Introducción.* In: LA DEFENSA del futuro: innovación, tecnología e industria. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Oct. 2011. (Cuadernos de Estrategia, 154). Disponível em: <[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_154\\_DefensaDelFuturo.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_154_DefensaDelFuturo.pdf) >.

## **Planejamento Governamental e Comunicação Organizacional para a Política Pública de Economia Criativa no Brasil<sup>1</sup>**

### **Governmental Planning and Organizational Communication for the Public Policy of Creative Economy in Brazil**

Magnus Luiz Emmendoerfer

Departamento de Administração da Universidade Federal de Viçosa – UFV

E-mail: [magnus@ufv.br](mailto:magnus@ufv.br)

Alexandre Sette Abrantes Fioravante

Doutorando em Desenvolvimento Econômico (UNICAMP) e Docente do Centro Universitário SENAC - São Paulo

E-mail: [alexandresettefioravante@gmail.com](mailto:alexandresettefioravante@gmail.com)

Layon Carlos Cezar

Professor na Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL)

E-mail: [layoncezar@gmail.com](mailto:layoncezar@gmail.com)

**Resumo:** O planejamento da Economia Criativa (EC) como política pública no Brasil trouxe à tona, além dos aspectos culturais, a comunicação organizacional como eixo central nos planos e ações propostos. A articulação entre organizações revela a necessidade de mecanismos de comunicação e de espaços dialógicos em diferentes escalas territoriais no federalismo brasileiro. Diante disso, o objetivo desta pesquisa é analisar o planejamento governamental e a comunicação organizacional para o desenvolvimento da EC no Brasil. O referencial teórico de base deste estudo foram trabalhos sobre economia criativa, desenvolvimento e comunicação nas organizações, os quais foram empregados de modo dialético a fim de alcançar o objetivo. Assim, em termos metodológicos é um estudo teórico centrado em bibliografias e documentos de acesso público, cuja análise interpretativa compuseram os temas que estruturam os resultados deste trabalho. Neste sentido, o Planejamento Governamental para a Economia Criativa (PGEC) no Brasil foram descritos e discutidos com base nas comunicações internas e interorganizacionais delineadas para o período 2011-2014. Como conclusão, a contribuição deste estudo centra-se na discussão do contexto do planejamento e da

---

<sup>1</sup> Trabalho resultante de pesquisa científica com fomento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), processo 474053/2013-0. Este artigo é uma versão revisada e ampliada de uma anterior comunicada no IX Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social - ENAPEGS, Porto Alegre, Brasil. Agradecimentos ao Dr. Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo, professor do Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, Portugal, e pesquisador visitante no Programa de Pós-graduação em Administração – Mestrado e Doutorado na área de Administração Pública na Universidade Federal de Viçosa com fomento da Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), processo CSA-BPV-00707-15, pelo compartilhamento de suas ideias e saberes relacionados a gestão e políticas públicas, que inspiraram a reelaboração deste artigo.

comunicação d'a EC no Brasil a partir da esfera do governo federal em termos das relações e dos desafios para com os atores organizacionais envolvidos.

**Palavras Chave:** Estado; Indústrias Criativas; Relações Públicas; Desenvolvimento.

**Abstract:** The planning in the Creative Economy (CE) sector as a public policy in Brazil, shows, beyond the cultural factors, that the organizational communication can be seen as central pillar in the plans and actions proposed in long term. The articulation among organizations reveals the need for communications mechanisms and for more dialogic spaces in different territorial scales in the Brazilian federalism context. In this sense, this article aims to analyze the government planning and the organizational communication for a strong national creative economy development. In the theoretical framework, this article brings a discussion about creative economy and development and communications in organizations studies. The theoretical framework was applied in a dialectic way to aim the main objective of this study. In methodological terms, this is a theoretical study based on public literature review and documentary research. The interpretive analysis was used to compose the themes that structures the main results found in this article. In this sense, the Governmental Planning for the Creative Economy (GPCE) in Brazil was described and discussed based on the internal and interorganizational communications, having the period of 2011-2014 as a reference. As result, it was concluded that the great contribution of this study relies on the discussion of the planning and communication context of the Brazilian creative economy, starting from the federal government, in terms of the relations and challenges related to the organizational actors involved.

**Keywords:** State; Creative Industries; Public Relations; Development.

## **1. Introdução**

A Economia Criativa (EC) tem sido fomentada em agendas de políticas internacionais como as da *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD, 2012) e da *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO, 2013) e em políticas públicas e planos nacionais de desenvolvimento de vários países (Madeira, 2014), com a indicação e articulação da cultura e da criatividade como recursos contributivos para o desenvolvimento local e regional (Furtado, 1981).

A focalização de planejamentos e políticas públicas no contexto da EC tem sido visível (Madeira, 2014) em vários países como Austrália, Reino Unido, Estados Unidos, Alemanha, Itália, Índia e China, que tem indicado crescimento econômico aliado ao desenvolvimento sustentado, por meio da geração de trabalho e renda em indústrias criativas. Associado a isso, diferentes estruturas organizacionais tem sido criadas para coordenar essa nova proposta de desenvolvimento

no contexto da EC, que exige comunicações e articulações interorganizacionais com ações transversais para alcançar sua efetividade.

Especificamente, no setor público, as ações têm sido indicadas em um planejamento de trabalho encabeçado pelo órgão responsável pela EC para um horizonte de quatro ou cinco anos, dependendo do regime democrático e constitucional existente no país. Para que o planejamento seja alicerçado em ações concretas que atendam as demandas da sociedade, espera-se um fluxo de comunicação eficiente no âmbito interno e eficaz em sua perspectiva externa.

Parte-se do pressuposto que o planejamento para EC tem exigido dos órgãos públicos, novas práticas de comunicação interna e externa à organização, assim torna-se preponderante questionar como isso está ocorrendo no Brasil. A partir da criação da Secretaria de Economia Criativa (SEC) no Ministério da Cultura (MinC), primeiro órgão público federal criado para a finalidade de desenvolver a EC, quais as implicações para a comunicação organizacional, conduzidas pelo setor público, neste contexto da EC?

A perspectiva comunicacional adotada aqui, centra-se nas abordagens funcional, dialógica e pautada na opinião pública a partir das contribuições de Lippman (1960) e Habermas (1984), Zémor (1995), Henriques, Braga, Silva e Mafra, (2002), Haswani (2006), Bohman (2009) e Brandão (2012).

Assim, o objetivo é analisar o planejamento governamental e a comunicação organizacional para o desenvolvimento da EC no Brasil. Nesse contexto torna-se relevante investigar a configuração dessas ações em países em desenvolvimento da América Latina como o Brasil, a fim de compreender como o governo tem se posicionado para promover o desenvolvimento nacional da EC, bem como entender o que isso tem exigido da comunicação organizacional conduzidas pelo setor público no âmbito federal. Assim para fins desta pesquisa chamaremos o planejamento da SEC de: Planejamento Governamental para a Economia Criativa (PGEC).

Em termos metodológicos, este estudo teórico possui suas bases analíticas extraídas essencialmente de fontes bibliográficas (livros, teses e artigos de periódicos científicos) e documentais do governo federal (leis, plano de ação, regimentos, atas, programas e projetos) de

domínio público, todos indicados nas referências deste artigo. O material coletado foi tratado especificamente pela técnica de análise temática, em termos de descrição, discussão e reflexão a respeito do objeto em estudo. Assim, *ex-post* a leitura e a análise dos conteúdos das fontes consultadas, os mesmos foram interpretados com base no objetivo desta pesquisa, e na sequência, cotejados e sistematizados, permitindo constituir os temas que foram homônimos aos títulos dos tópicos subsequentes.

## **2. Comunicação Organizacional no PGEC no Brasil**

A estruturação organizacional para a EC no Brasil foi conduzida pelo governo federal por meio do Ministério da Cultura (MinC). Durante 2003 e 2010 ocorreram iniciativas e discussões no âmbito das políticas públicas de cultura que culminaram num ambiente favorável (De Marchi, 2014; Madeira, 2014) para que a política de cultura tivesse um caráter nacional de forma mais ampla e participativa. De acordo como Habermas (1984) a discussão de assuntos públicos em amplas arenas de debates faz-se como meio fundamental para a busca do melhor argumento entre os atores, mediados muitas vezes por inúmeros jogos de interesses.

Por iniciativa do Estado e pressão de atores da área de cultura, retomou-se no Brasil, o diálogo e a comunicação entre os três níveis de governo (municipal, estadual e federal) e a sociedade civil, por meio da realização da primeira e da segunda Conferência Nacional de Cultura, respectivamente nos anos de 2005 e 2010. Vale acrescentar que organizações internacionais como a UNCTAD, organizações culturais do terceiro setor e universidades do Brasil também realizaram espaços dialógicos (conferências, fóruns, seminários, encontros de interesse público) neste período a fim de sensibilizar e discutir o tema EC em grandes cidades no Brasil, principalmente da região Nordeste e Sudeste.

As conferências públicas promovidas pelo Estado, também ocorreram em níveis locais e regionais, e serviram de base para a institucionalização do Plano Nacional de Cultura (PNC), Lei Federal nº 12.343/2010, e para o monitoramento de políticas públicas de cultura para o período 2011-2020. Além disso, segundo Madeira (2014, p.194), foi a primeira vez que a EC foi

mencionada em um plano nacional governamental como uma estratégia de desenvolvimento, associado a elementos como “financiamento da cultura, sustentabilidade das cadeias produtivas e geração de trabalho e renda”.

Ao permitir a troca dialógica de argumentos e opiniões no âmbito público, Brandão (2012) destaca que a comunicação organizacional assume seu caráter de comunicação pública e governamental uma vez que além de informar e promover a troca de argumentos do governo com a sociedade, contribui em larga escala para a boa governança pública. Zémor (1995) destaca que o verdadeiro papel da comunicação nesse âmbito é informar, prestar contas, ouvir demandas e acompanhar as mudanças para que suas ações tenham significado e contribuam para o alcance dos objetivos governamentais.

Como fruto dos debates, a EC tornou-se uma política de Estado, que possibilitou que em 2011 fosse planejada a Secretaria de Economia Criativa (SEC), sendo institucionalizada pelo Decreto nº 7.743/2012, como órgão do MinC e principal responsável pelo fomento e acompanhamento dos setores criativos no Brasil. Tal responsabilidade está associada ao cumprimento da estratégia do PNC que visa “ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico sustentável” (Brasil, 2013, p.7). Os fundamentos da EC no Brasil foram orientados pelos princípios de inclusão social, sustentabilidade, inovação e diversidade cultural (Brasil, 2011).

Na visão da SEC era temerária a simples tradução de conceitos da EC de países de língua inglesa, que muitas vezes geram incompreensões semânticas por causa de diferenças culturais, principalmente se for levado em consideração a associação que se faz comumente no Brasil entre o termo “indústria” e as atividades fabris de larga escala, massificadas e seriadas. Assim, para efeitos de definição conceitual, o governo federal adotou o termo “setores criativos” como representativo das diversas organizações que atuam em grupos setoriais, chamados de “campos”, ao invés de indústrias criativas (Caves, 2000).

Assim, no Brasil a EC é composta por cinco campos (Brasil, 2011): (1) patrimônio: patrimônio material, imaterial, arquivos e museus; (2) expressões culturais: artesanato, culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, artes visuais e digitais; (3) artes de espetáculo: dança,

música, circo e teatro; (4) audiovisual, livro, leitura e literatura: cinema e vídeo, publicações e mídias impressas; e (5) criações culturais e funcionais: moda, *design* e arquitetura.

Todos esses setores econômicos seriam a base de referência para denominação, articulação e desenvolvimento de territórios criativos no Brasil, servindo de base para traçar o plano de comunicação entre os principais agentes representantes destes campos, no intuito de implementar ações específicas para trabalhar estas áreas, a partir do PGEC sob coordenação da SEC.

### **3. Comunicação Intraorganizacional no PGEC**

O plano da SEC (2011-2014), abordado neste trabalho como PGEC, foi elaborado com base em dois direcionadores ou vetores centrais que direcionavam a ação governamental na execução de 16 competências, que serão tratados aqui como objetivos desta organização pública. Um vetor macroeconômico (direcionado para a estruturação, desenvolvimento e monitoramento) da EC, e outro vetor microeconômico (direcionado para o empreendedorismo, gestão e inovação).

Segundo o Relatório de Gestão da SEC (Brasil, 2013, pp.20-21), o vetor macroeconômico possui eixos de atuação que visam a geração de condições para o desenvolvimento da EC, envolvendo “processos de institucionalização de territórios criativos [bairros, polos produtivos, cidades e bacias criativas], a articulação e a realização de estudos e pesquisas, além da promoção do debate e da elaboração de propostas de adequação de marcos legais”. Os eixos de atuação do vetor microeconômico são voltados ao “fomento a incubadoras e birôs de serviços, financiamento para a capacitação de competências criativas e inovadoras, e apoio à formação de redes de coletivos” de profissionais dos setores criativos.

Para viabilizar o alcance da estratégia do PNC, bem como a operacionalização dos vetores de ação e dos eixos de atuação para o desenvolvimento da EC, o governo federal aprovou o Regimento Interno do Ministério da Cultura e de seus órgãos executivos (Portaria nº 40, publicada em 6 de maio de 2013) onde eram previstas as competências, a estrutura organizacional e as atribuições dos dirigentes e demais cargos diretamente vinculados a SEC.

A estrutura organizacional da SEC tem como base seus vetores centrais de ação, sendo composta por 17 unidades de trabalho, divididas em 3 níveis hierárquicos. Nesta estrutura, a diretoria responsável pelo vetor macroeconômico foi composta por duas coordenações gerais. Uma delas é a de Desenvolvimento de Projetos Integrados, responsável pela gestão do planejamento e orçamento da SEC e pela elaboração de instrumentos de pactuação e de articulação de programas e projetos transversais com outras unidades da SEC. Esses instrumentos de articulação, que requisitam competências de profissionais de relações públicas e de comunicação, tinham também o foco público, o qual é de envolver organizações externas a SEC, como instituições financeiras, empresas públicas, organizações de categorias profissionais, agências de pesquisas e de fomento, visando o financiamento compartilhado das ações públicas.

Desta forma, observa-se que os eixos de atuação da EC brasileira, esbarram nos quatro grandes desafios (barreiras estruturais) que condicionam o desenvolvimento da EC no Brasil (informações e dados; recursos e fomento; educação para competências criativas; infraestrutura) tanto sobre a ótica do vetor macro quanto do vetor microeconômico.

#### **4. Comunicação Interorganizacional no PGEC**

Devido a transversalidade das ações necessárias para o desenvolvimento da EC no Brasil, a estrutura organizacional da SEC possuía uma autonomia relativa, que requisitava comunicações e relações públicas para estabelecer parcerias, articulações intersetoriais e ações integradas ao planejamento de outras organizações governamentais e internacionais (Madeira, 2014) para que os resultados em prol de um Brasil Criativo fossem viabilizados no período 2011-2020.

O PGEC em nível internacional prevê parcerias com organizações como UNESCO, a *United Nations Institute for Training and Research* (UNITAR) e a Organization of Ibero-American States (OEI), visando a formação, gestão, estudos e fomento da EC. No nível de representação e atuação nacional, contempla parcerias no governo federal para a realização de políticas e ações públicas integradas com quatro secretarias vinculadas à Presidência da República (assuntos

estratégicos, comunicação social, políticas para as mulheres, e micro e pequena empresa) e com 14 dos 24 ministérios existentes (Brasil, 2011, pp.56-57).

É importante ressaltar que as parcerias supramencionadas visam tornar exequível o PGEC, mas também para auxiliarem no alcance das 53 metas do PNC (2011-2020). Dessas, 16 metas (30% delas) são para o desenvolvimento da EC, concentrando-se essencialmente na dimensão econômica do plano e no que tange aos aspectos de difusão e fruição dos bens culturais da dimensão cidadã do plano e, estão indicadas no portal eletrônico de acesso ao PNC (<http://pnc.culturadigital.br/tema/economia-criativa/>). Qualquer pessoa no Brasil pode acompanhar as ações governamentais para a cultura por meio deste portal atualizado periodicamente pelo MinC, que permite conhecer todas as metas (situação atual e resultados das ações coordenadas pelo governo federal com os parceiros) para o desenvolvimento da cultura no Brasil. Além de comunicações governamentais supramencionadas, o desenvolvimento da EC no Brasil coordenada pela SEC necessitava estabelecer comunicações públicas periódicas, que seriam institucionalizadas por meio de “pactuações com os governos municipais e estaduais, as instituições acadêmicas [e financeiras], a sociedade civil, as entidades de representação patronal e laboral, entre outros, para a identificação e reconhecimento dos territórios criativos” (Brasil, 2013, p. 41).

Entretanto, desde 2012, o MinC em seu portal do PNC não publicizou a metodologia para a identificação e reconhecimento de territórios criativos, o que certamente depende da ampliação da base de dados brasileira de informações sobre os campos criativos e sobre o setor cultural como um todo. Este é um ponto crítico de longa data no país, que afeta diretamente as comunicações e as políticas públicas para a cultura e a EC. Logo, não houve nenhum território criativo institucionalizado e publicizado pelo governo federal no Brasil até 2014, apesar de terem dois municípios da região sul do Brasil que conquistaram nesse mesmo ano, a designação de Cidade Criativa pela UNESCO (2015). Mas, ainda não foi publicizado pelo MinC e nem por seu órgão responsável, a SEC.

Se por um lado caberia aos governos municipais e estaduais comunicarem ao MinC sobre a condição de cidade criativa da UNESCO, por outro, é interesse do governo federal, devido ao PGEC, compartilhar publicamente essas novidades, inclusive no Portal do PNC, pois elas

contribuem para o alcance das metas. Para Bohman (2009) a publicização da comunicação pública assume seu caráter forte ao passo que os diferentes atores têm capacidade de discernir sobre o conteúdo disponibilizado pelo Estado e a partir disso utiliza dessas informações como meio a participar mais ativamente da vida pública. Assim, todo esse movimento de articulação pode ser visto em políticas e ações fomentadas pelo MinC via SEC, o qual foi complementado com a institucionalização do Observatório Nacional de Economia Criativa (OBEC) e dos Criativos Birôs.

O MinC instituiu o OBEC, o qual constitui um instrumento de produção e difusão de informações quantitativas e qualitativas sobre a EC brasileira. Este Observatório prevê parcerias com as universidades e institutos de pesquisa regionais com objetivo de produzir informação, conhecimento sobre experiências e experimentações da EC local, regional e nacional. A criação do OBEC revela a tentativa de superar um dos maiores problemas que travam os investimentos a este setor, que é a ausência de informações, dados e de análises produzidos e sistematizados.

Para articular o governo federal com os entes governamentais nos níveis estadual e municipal, criou-se o Criativa Birô. A iniciativa consiste na implantação de escritórios fixos e/ou itinerantes voltados para o atendimento e apoio aos profissionais e empreendedores criativos com a finalidade de promover e fortalecer as redes e arranjos produtivos dos setores criativos brasileiros. Os estados onde foram implantados os Criativos Birôs devem cumprir uma série de demandas impostas pelo Ministério da Cultura quanto a implantação de estrutura física para seu funcionamento.

Observa-se que os Criativos Birôs é uma ação intergovernamental que visa envolver os entes federal, estadual e municipal por meio de parcerias. Em 2014, os Criativos Birôs em nível estadual estavam em funcionamento em 13 das 27 unidades federativas do Brasil, e se tornaram conhecidas como incubadoras, formando a Rede Incubadoras Brasil Criativo (<http://culturadigital.br/brasilcriativo/>).

Esta ação que envolve comunicações governamental (entre ministérios e órgãos) e pública (com os setores criativos dos mercados e das comunidades) e que não geram políticas impositivas é um dos instrumentos para a efetividade dessa ação como ressalta Barbosa (2011). Essas intervenções organizadas permitem a realização de investimentos estratégicos por parte de agentes

privados e públicos, valorizando e desenvolvendo instituições, equipamentos e recursos humanos no contexto da EC.

## **5. Reflexões sobre o PGEC e a Comunicação Organizacional**

Se por um lado, as ações do PGEC provocaram mudanças na forma de conceber a cultura e o seu desenvolvimento no Brasil pelo viés da criatividade (Furtado, 1981). Por outro lado, suspeita-se que a visibilidade conquistada pelo MinC com o processo de articulações com os entes governamentais e organizações da sociedade civil da cultura em prol do desenvolvimento de territórios criativos, pode gerar disputas de poder dentro do governo federal.

Essas possíveis disputas que podem ocorrer se não houver uma comunicação integrada, geram sombreamento do PGEC no Brasil. Isso aparenta estar ocorrendo desde 2014, ao se observar a publicização esvaziada de informações atualizadas sobre a EC nas redes sociais e no portal do próprio MinC. Além disso, até o momento não foi divulgado o plano de gestão da SEC (2015-2018). A dificuldade de publicização das informações dificulta tanto a elaboração de diretrizes locais no nível municipal, quanto a disseminação de informações aos cidadãos. Tal dificuldade pode influenciar diretamente em seu processo de institucionalização.

Tais observações são relevantes porque a SEC apresentou-se como locus dialógico e de intensa comunicação governamental e pública no período 2011-2013, provocando de acordo com Chapman (2002) múltiplas aprendizagens coletivas e institucionais a respeito da cultura e da criatividade, bem como sobre a forma de formular e implementar políticas públicas de cultura, com a participação da opinião pública e de agentes de diversos setores culturais e criativos do Brasil e do exterior.

Para Lippmann (1960) a opinião pública configura como elemento central no debate uma vez que ela é permeada por uma série de elementos a serem valorizados e que devem ser formados sobrepondo uma visão democrática funcional de governo que muitas vezes busca o consenso a partir de medidas coercitivas e estratégicas. Esta deve então ser vista então como fruto do diálogo entre as partes a partir da troca argumentativa entre os públicos beneficiadores, legitimadores e

geradores das ações de determinado plano, ação ou política pública (Henriques *et al.*, 2002). Isso reitera a importância do Estado em não estar ausente a fim de prezar pelo desenvolvimento social e não somente econômico dos setores criativos.

Um diferencial positivo identificado no Brasil foram as ações governamentais serem de forma transversal. Isso requer comunicações e relações pública efetivas para se evitar duplicidade ou difusões de ações de curto alcance, sendo o MinC um *hub* de uma política nacional de desenvolvimento (De Marchi, 2014). A articulação do MinC por meio da SEC com os diferentes setores do governo, revela mudanças no sentido do investimento social e cultural, da legislação, da criatividade e inovação e do próprio reconhecimento da EC como um meio de desenvolvimento territorial.

Nessa perspectiva cabe destacar que um dos maiores desafios para o fomento à EC nos países em desenvolvimento é a efetiva articulação de um pacto social, econômico e político com a sociedade civil para a EC. Caberia ao governo as diretrizes para a intergovernabilidade (Radin, 2010) da EC em diferentes territórios no Brasil, requerendo o alinhamento das políticas setoriais, a instituição de um marco regulatório e jurídico que sustente a EC e a participação ativa em negociações internacionais, formando um ambiente que possa reconhecer o valor econômico da criatividade, para além de um mandato político presidencial, algo que estava sendo construído por meio da SEC no MinC, no período 2011 e 2013 no Brasil.

Mesmo com a diversidade cultural e potencial criativo existentes no Brasil, o país ainda carece de profissionais de comunicação atuando neste campo, nos três entes governamentais. Assim, a institucionalização da SEC no MinC insere o tema na agenda governamental do país e reposiciona a cultura como eixo importante para o desenvolvimento do estado brasileiro. A criação do PGEC representa um passo importante, pois o documento ritualiza e inaugura no governo federal o compromisso do MinC, bem como um registro para novas lideranças políticas, em dialogar com as pessoas inseridas e interessadas nos setores criativos, a fim de formular, implementar e monitorar políticas públicas no rumo de um novo desenvolvimento.

Assim, espera-se que a partir do alinhamento das diretrizes intraorganizacionais, interorganizacionais e públicas, a comunicação atinja suas principais funções como apontado por

Haswani (2006, pp.27-28) que atenta para conceitos como “transparência, participação, eficiência e eficácia” como os atuais objetivos de qualquer tipo de comunicação que envolva múltiplos atores e múltiplos interesses.

## **6. Conclusões**

A institucionalização da EC como Política Pública no Brasil encontra uma série de dificuldades operacionais, principalmente no atendimento às particularidades regionais. Elementos como a comunicação organizacional revelam possibilidades de superação ou reforço destas dificuldades.

A comunicação tal como foi alicerçada no planejamento da EC no caso brasileiro revelam dificuldades internas de repasse de informações e dificuldades externas de articulação com outros órgãos de interesse, pode engessar o alcance de transparência e eficiência tal como preconizado por Haswani (2006).

Por sua vez, a busca por facilitar a fluidez da informação enquanto um processo dialógico construído de e para diversos grupos pode criar possibilidades de desburocratização de certas atividades possibilitando à comunicação assumir seu caráter público e governamental. Assim, tal caráter torna-se possível somente ao passo que a sociedade está inserida efetivamente nos espaços de discussões e tem possibilidades de dialogar na busca do melhor argumento e na inserção de novas demandas às existentes.

Assim, o processo de institucionalização da EC por meio do PGEC é um diferencial do Brasil, evidenciado pela transversalidade das suas políticas e ações com as organizações públicas e a sociedade. Este é um marco institucional para a transposição da dimensão cultural e criativa do plano das ideias para a dimensão prática em termos de desenvolvimento territorial. Isso gera a esperança de uma possível retomada do plano para um Brasil Criativo, mesmo com indícios de sombreamento e de uma visível inclinação do atual governo federal em desacelerar as ações e as informações sobre da SEC desde 2014, algo observável em seu website governamental.

A SEC, o OBEC e o Criativa Birô revelam uma estruturação da EC no Brasil mais complexa, que transcendem a criação burocrática de estrutura organizacionais públicas. Isso são evidências de que o governo brasileiro tem reconhecido o potencial multiplicador embutido nos segmentos criativos, posicionando-se de forma ativa neste contexto. Neste sentido, destaca-se que as articulações e parcerias nesta área não se apresentam por um modelo impositivo e padronizado, mas sim por uma flexibilidade quanto às características e particularidades da EC de cada local ou região no Brasil. Assim, observa-se a importância dos profissionais de comunicação e de relações públicas na operacionalização e coordenação dessas articulações em prol da EC.

Desta forma, uma campanha mais ampla acerca da EC necessita ser feita para sensibilizar a população, haja vista, a recente implementação do PGEC. Entretanto, as ações do MinC por meio da SEC têm demonstrado ações positivas para levantar, unir e disseminar a EC, o que subsidiará a elaboração e formulação de políticas públicas que objetivam a promoção do desenvolvimento e crescimento sustentável de territórios, inclusive mais criativos no Brasil. Neste contexto, o enfoque na diversidade cultural é importante, mas como a EC aborda muito mais do que isso, é necessário além de política cultural, de redistribuição e inclusão, enfatizar também políticas industriais e de infraestrutura. Isso reitera a importância das comunicações e relações públicas interorganizacionais.

Por fim, observou-se que o tema EC na área de comunicação e relações públicas ainda é incipiente em estudos nacionais e internacionais, o que potencializa o surgimento de novas agendas interdisciplinares de pesquisa e de ensino. Inclusive abre oportunidades de atuação profissional para os egressos e estudantes dessa área no contexto da EC.

## **Referências**

Barbosa, F. (2011). *Economia Criativa: Políticas Públicas em Construção*. Recuperado de <http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2012/04/livro-portuguesweb.pdf>.

Brasil (2011). *Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações 2011 – 2014*. Brasília: Ministério da Cultura. Recuperado de <http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2012/04/livro-portuguesweb.pdf>.

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.1, n.1, Jun-Ago/2016, pp.137-151.**

Brasil (2013). *Secretaria de Economia Criativa*. Brasília: MinC. (Relatório de Gestão). Recuperado de <https://contas.tcu.gov.br/econtrole/ObterDocumentoSisdoc?codArqCatalogado=7268279&seAbrirDocNoBrowser=1>.

Brandão, E. P. (2012). Conceito de comunicação pública. In J. Duarte (Org.), *Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público* (pp. 10-29). 3 ed. São Paulo, Atlas.

Bohman, J. (2009). O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In Â. C. S. Marques (Org.), *A Deliberação Pública e suas Dimensões Políticas e Comunicacionais: textos fundamentais* (pp. 31-84). Belo Horizonte: Autêntica Editora.

Caves, R. (2000). *Creative Industries*. Cambridge, Mass: Harvard: Harvard University Press.

Chapman, J. (2004). *System failure: why governments must learn to think differently*. London: Demos.

De Marchi, L. (2014). Análise do Plano da Secretaria da Economia Criativa e as transformações na relação entre Estado e cultura no Brasil. *Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, 37(1), 193-215. Recuperado de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1809-584420140001000010&lng=en&tlng=pt.10.1590/S1809-584420140001000010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-584420140001000010&lng=en&tlng=pt.10.1590/S1809-584420140001000010).

Furtado, C. (1981). *Créativité et dépendance*, Paris: Presses Universitaires de France.

Habermas, J. (1984). *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

Haswani, M. F. (2006). Comunicação Governamental: em busca de um alicerce teórico para a realidade brasileira. *Organicom*, 3(4), 24-39.

Henriques, M. S., Braga, C. S., Silva, D.B. do C. & Mafra, R. L. M. (2002). *Comunicação e estratégias de mobilização social*. Belo Horizonte: Genesis.

Madeira, M. G. (2014). *Economia criativa: implicações e desafios para a política externa brasileira*. Brasília: FUNAG. Recuperado de <http://funag.gov.br/loja/download/1096-economia-criativa.pdf>.

Lippmann, W. (1960). *Public Opinion*. New York: The MacMillan Company.

Radin, B. A. (2010). Os instrumentos da gestão intergovernamental. In B. G. Peters & J. Pierre (Orgs.), *Administração Pública: coletânea* (pp. 597-618). São Paulo: UNESP; Brasília, DF: ENAP.

United Nation Conference on Trade and Development – UNCTAD (2012). *Creative Economy Report 2010: A Feasible Development Option*. Recuperado de

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.1, n.1, Jun-Ago/2016, pp.137-151.**

**EMMENDOERFER, Magnus; FIORAVANTE, Alexandre S. A.; CEZAR, Layon C. *Planejamento Governamental e Comunicação Organizacional para a Política Pública de Economia Criativa no Brasil.***

<http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=9750&intItemID=4494&lang=1&mode=download>  
s.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization - UNESCO (2013). *Creative Economy Report 2013 Special Edition: widening local development pathways*. Recuperado de <http://www.unesco.org/culture/pdf/creative-economy-report-2013-en.pdf>.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO (2015). *Creative Cities Network*. Recuperado de [http://www.unesco.org/new/en/culture/the\\_mes/creativity/creative-cities-network/who-are-the-members/](http://www.unesco.org/new/en/culture/the_mes/creativity/creative-cities-network/who-are-the-members/).

Zémor, P. (1995). *La communication publique*. Paris: PUF.

## **Terra e conflitos na América Latina redemocratizada**

### **Land and conflicts in the redemocratized Latin American**

Arthur Zimmerman

Docente na Universidade Federal do ABC (UFABC)

E-mail: [artur.zimmerman@gmail.com](mailto:artur.zimmerman@gmail.com)

**Resumo:** A discussão da literatura sobre a relação entre a terra e conflito violento não foi promovida adequadamente pelos grupos de Toronto, Bern-Zurique e Oslo, que discutem, dentre outras questões, as motivações que geram tais beligerâncias, no âmbito dos *Estudos de Paz e Conflitos*. No entanto, a terra, motivo de desejo e disputa de muitos que compõe a base da população rural, têm consequências dramáticas, inclusive causando conflitos violentos, o que não é tratado pela academia. Países não desenvolvidos e em desenvolvimento, como os da América Latina, possuem uma das distribuições de terra mais desiguais do planeta. O *paper* busca, via análise quantitativa e estudos de caso de países selecionados, verificar semelhanças e diferenças entre os Estados da região, considerando a distribuição desigual de terra, a produção de energia ao invés de alimentos, e as aquisições de grandes extensões de terra por conglomerados internacionais. O período estudado considera o retorno à democracia destes países e a incompatibilidade do aumento de conflitos violentos no campo com a democracia.

**Palavras-chave:** desigualdade; América Latina; terra; conflitos violentos.

**Abstract:** The discussion of the literature on the relationship between land and violent conflict was not properly done by the groups of Toronto, Bern-Zurich and Oslo, and they left aside the motivations that generate such struggles, within the *Peace and Conflict Studies* academic field. However, land, desired by people that live on the countryside, have generated violent conflicts, which is not handled by the international discussion. Undeveloped or in development regions, such as Latin America, has the most unequal land distribution in the world. Through quantitative analysis and case studies, this paper discusses the unequal distribution of land, energy production vis-a-vis food production, and the acquisition of large tracts of land by international conglomerates. The democratic period in Latin American States is investigated to show the incompatibility of the increase in violent conflicts in the countryside with democracy.

**Keywords:** inequality; Latin America; land; violent conflicts.

## 1. Introdução

Neste artigo, pretendemos discutir o papel da terra no desencadeamento de conflitos violentos no campo em países da América Latina, que têm como atores assimétricos os camponeses, de um lado, e os grandes proprietários e/ou empresas envolvidas no agronegócio ou especulação financeira, de outro. Situado como intermediário, o Estado. Este último, responsável por promover reformas na tentativa de reduzir os conflitos agrários, garantindo em teoria as condições mínimas de subsistência e convivência harmônica da população como um todo.

A realidade do campo mudou nas últimas décadas e a(s) literatura(s) que trata(m) desse assunto ficou(aram) obsoleta(s). Nos anos 1950-60, várias universidades passaram a incorporar em seus currículos os *Estudos de Paz e Conflitos*, que antes estava restrito à informalidade, sendo discutido por estudantes, e posteriormente entrou em cursos das ciências sociais em universidades dos Estados Unidos<sup>1</sup> e alguns países da Escandinávia, como Suécia e Noruega<sup>2</sup>, com a real preocupação de entender como conflitos armados surgem nos vários cantos do globo, buscando soluções pacíficas ou mesmo prevenindo novos conflitos (Barash e Webel 2014).

Deu-se ênfase aos direitos humanos, à justiça social e à democracia como regime político que atende às demandas dos cidadãos e, com isso, diminui os riscos para conflitos armados. Dentre os mais conceituados e conhecidos periódicos que tratam incansavelmente da área de *Estudos de Paz e Conflitos*, estão o *Journal of Peace Research* e o *Journal of Conflict Resolution*. Há atualmente programas bem avaliados na temática em instituições espalhadas por vários continentes.

Nesta área de *Estudos de Paz e Conflitos*, onde discute-se as motivações que desencadeiam os conflitos, incorporamos a terra como objeto central de investigação, contornando a dicotomia escassez/abundância de terra, e trilhando o caminho da distribuição mais equânime, para escapar da crescente concentração de terras. Objetivamos, com isso, contribuir com a atualização do tema, trazendo questões relevantes como distribuição da terra (elemento amplamente discutido),

---

<sup>1</sup> A Yale University, no Estado de Connecticut é um exemplo, com o Workshop periódico intitulado *Order, Conflict and Violence*, criado por Stathis Kalyvas.

<sup>2</sup> Tanto a sueca Uppsala University (<http://www.uu.se/en/admissions/master/selma/program/?pKod=SFK2M>), como a norueguesa Oslo University (<http://www.uio.no/english/studies/programmes/peace-master/>) oferecem programas de pós-graduação em *Estudos da Paz e Conflitos*.

utilização de grandes áreas para produção de energia ao invés de alimentos, e aquisições de expressivas extensões de terra por conglomerados estrangeiros e/ou nacionais visando o lucro, e tendo outras finalidades que não o assentamento de famílias e prática da agricultura familiar, o que poderia reduzir a fome e a pobreza no campo.

Estes dois últimos assuntos apresentam deficiências nas discussões da academia brasileira, o que nos motivou a escrever e publicar sobre tais questões, em português e no Brasil. O intuito é iniciar, mesmo tardiamente, tais temas via ciências sociais e áreas próximas para um debate que, esperamos, se intensifique no futuro. Com isso, importante confirmar que há uma discussão no Brasil sobre a questão agrária, porém, ela se dá no campo da *Geografia Agrária* basicamente, e não incorpora a contribuição dos autores inseridos nos *Estudos de Paz e Conflitos* com o qual pretendemos dialogar.

Relevante frisar que tais questões, acompanhado da mudança para regimes democráticos, sinalizando o resgate da cidadania (inclusive) dos pobres, pressiona os Estados a suprirem as crescentes demandas dos grupos historicamente menos favorecidos. No entanto, as elites econômicas e políticas relutam em mudar o equilíbrio de forças, o que envolve muitos recursos e a alteração das prioridades anteriormente definidas. Portanto, a democracia se caracteriza mais pela obtenção dos direitos políticos, que não é proporcionalmente acompanhado pela garantia das liberdades civis.

Tal assunto será empiricamente testado, tanto via análise quantitativa como por estudos de caso em países da América Latina. Essa região apresenta consideráveis níveis de violência no campo, mesmo com mudança de regime para a democracia durante os anos 80 do século XX. Interessante verificar a histórica persistência deste fenômeno, que tinha oportunidade de transformação com a adoção do regime democrático e maior atendimento as demandas de populações locais. A desigualdade continua a ser peça-chave da questão agrária na América Latina, ainda que novos atores tenham se incorporado na problemática da distribuição da terra.

## **2. Discussão acadêmica sobre conflito violento e terra**

Nas duas últimas décadas, pesquisadores do campo de *Estudos da Paz e Conflitos*, principalmente os que fazem parte do Grupo de Toronto (liderado por Thomas Homer-Dixon), e

do Grupo de Bern-Zurique (também conhecido como Grupo Suiço, e liderado por Guenter Baechler) discutem a associação entre recursos naturais e conflitos violentos<sup>3</sup>. Os mais abordados nas discussões são os recursos não-renováveis como petróleo, gás natural, diamantes, ouro, e outros minerais<sup>4</sup>, que são escassos, valiosos e alguns deles podem produzir energia e crescimento econômico, dentre outros benefícios, apesar dos efeitos colaterais. Principalmente petróleo e gás natural estão chegando ao seu fim nos próximos anos ou décadas<sup>5</sup>, agravando-se por conta do crescimento populacional e aumento do consumo<sup>6</sup>. Não há suficiente para todos. Em se tratando de escassez, conflitos tendem a surgir, ainda mais quando corporações transnacionais e elites pressionam as minorias, aumentando a desigualdade e motivando a desobediência civil, quando há lideranças para mobilização das massas.

Adicionalmente aos dois grupos citados, o Grupo de Oslo também investiga variáveis ambientais e recursos naturais, tentando relacioná-los às guerras civis no mundo. Ele se difere do Grupo Bern-Zurique no uso de metodologia quantitativa, em contraste com o mais amplamente utilizado método qualitativo por meio da abordagem de estudos de caso. Dessa forma, o Grupo de Oslo entende que isso poderia evitar o viés de seleção não somente com estudos de caso de conflitos severos, como o que faz estes dois grupos (Gleditsch 1998). É metodologicamente relevante a comparação de casos violentos e não-violentos para entender suas diferenças.

Um dos problemas que os pesquisadores do Grupo de Oslo apresentam é que ele investiga primordialmente guerras civis, porém, não conflitos menos severos, mesmo que violentos, que é a situação mais comum a nível global. Especificamente nos países não-desenvolvidos ocorre vários episódios de agitação social, como manifestações violentas, ocupações de terra, disputas relacionadas à água, e comportamento coletivo violento similar. A terra pode estar em disputa e gerar violência, mesmo que não chegue ao clímax de uma guerra civil ou início de uma guerra interestatal, com ampla cobertura da mídia, produzindo muitas mortes, deslocamentos,

---

<sup>3</sup> O Grupo de Toronto conta com pesquisadores de instituições espalhadas pelo mundo que e que participam de três projetos de pesquisa liderados por Homer-Dixon, pesquisador da Universidade de Toronto que tratam de temas como mudança ambiental e conflito agudo, escassez ambiental, capacidade do Estado, e violência civil, além de meio-ambiente, população e segurança. O Grupo de Bern-Zurique, liderado por Gunther Bachler em conjunto com pesquisadores da *Swiss Peace Foundation* e do *Centre for Security Studies and Conflict Research* estudam temas relacionados ao meio-ambiente, segurança e conflito.

<sup>4</sup> Estes não são renováveis num prazo de longevidade humana.

<sup>5</sup> Há algumas novas descobertas em determinados países, porém, este é um recurso natural exaurível e eventualmente será substituído por novas fontes de energia quando consigam baratear seu valor e produzi-la em larga escala.

<sup>6</sup> O aumento do consumo inclui alteração de comportamento devido às mudanças climáticas, como calor ou frio extremos, incentivando a utilização de aquecedores e ar condicionado.

ferimentos, e resultados semelhantes. Os conflitos de baixa-intensidade são subinvestigados pela academia quando comparados às outras categorias mencionadas<sup>7</sup>. O campo das políticas públicas se beneficiariam disso, já que poucos trabalhos têm sido produzidos por estudiosos com o intuito de auxiliar os *policy makers* na redução de violência de disputas de terra e assuntos relacionados.

O sentido de arriscar vidas não condiz apenas à pegar em armas e entrar para a clandestinidade em situação de guerra civil, mas utilizando instrumentos de trabalho dos camponeses, como foices, e ocupando terra de outros proprietários, como ocorre diariamente em vários países em desenvolvimento<sup>8</sup>, como práticas de resistência. Os camponeses arriscariam suas vidas para receberem um pedaço de terra como recompensa (Lichbach 1994:384), provavelmente pressionando o Estado para efetuar uma reforma agrária abrangente, ou em casos extremos, tentando mudar a ordem das coisas independente do Estado, ou seja, pela força. De qualquer maneira, os *economistas morais*, como Scott, argumentariam que os camponeses, enquanto combatentes em rebeliões e revoluções são motivados pela falta ou perda do sustento imediato, e não movidos por um apelo ideológico, o qual pode ser deixado exclusivamente aos intelectuais, ativistas, ou membros de partido (Scott 1979).

Portanto, por esta abordagem, os camponeses querem primordialmente preservar suas vidas e subsistir. O mesmo pode ser relacionado aos conflitos de terra mais modestos<sup>9</sup> como ocupações de terra que o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) e vários outros movimentos sociais menos conhecidos realizam nas últimas décadas, com a mudança para o regime democrático. Os camponeses querem receber seus pedaços de terra<sup>10</sup>, e se entenderem que são parte de uma revolução socialista, ficariam surpresos, pois a intenção destes claramente não

---

<sup>7</sup> Somente poucas instituições de pesquisa, como *Uppsala Conflict Data Program*, na Suécia, produz dados para conflitos de menor intensidade com 25 ou mais vítimas anualmente (acesse <http://www.ucdp.uu.se/gpdatabase/search.php>).

<sup>8</sup> Um exemplo mencionado pode incluir o Brasil, na atualidade, onde somente nos últimos 30 anos, numa atmosfera democrática, mais de 1500 pessoas ligadas à terra foram vítimas e morreram em situação de disputas de terra (Zimerman 2012). A Colômbia, nos anos 70/80 do século XX também foi testemunha de muitas ocupações de terra, com vítimas (Grajales 2011).

<sup>9</sup> Modestos não no sentido da relevância, mas com número reduzido de vítimas fatais se comparado com guerras civis ou conflitos de grande porte, em que elevado número de mortes são resultantes do choque entre os lados em confronto, sendo o Estado uma das partes beligerantes.

<sup>10</sup> Neste ponto, há necessidade de esclarecer que a luta pela terra incorpora grupos bastante variados, tanto indo na direção de lotes individuais para camponeses membros de movimentos sociais que querem uma gleba para produzir e comercializar seus alimentos, como outros grupos que almejam um espaço conjunto e comunitário como índios e quilombolas, geralmente praticando agricultura de subsistência (Almeida 2008). Tantas diferenças entre os grupos fazem surgir uma quantidade grande de representações, como no Brasil, onde há cerca de 100 movimentos diferentes que lutam por reforma agrária (Zimerman 2016: 39-40, 49).

inclui a tomada do poder ou um golpe de Estado (Wright e Wolford 2003: 313), mas conquistar sua subsistência por meio de um pedaço de terra.

As abordagens por metodologias diferentes e complementares destes dois grupos que constituem a área de *Estudos da Paz e Conflitos* não incluíram a terra como recurso natural que pode levar a escalada da violência. E a contribuição deste *paper* está na inserção deste recurso como pólvora para explosão de conflitos armados, especialmente em países não desenvolvidos e em desenvolvimento.

A seguir, trataremos de analisar três temas que corroboram para o surgimento ou elevação do nível dos conflitos de terra: (a) a desigual distribuição, (b) sua utilização de grandes extensões para a produção de energia renovável, além das (c) aquisições de terra em larga escala por países ou empresas e conglomerados que, em geral, controlam o agronegócio e/ou especulam no mercado financeiro. Estes três itens estão interligados e correlacionam-se entre si de maneiras diferentes.

### 2.1. Terra e sua distribuição

A relevância da terra como recurso necessário ao sustento e subsistência dos moradores do campo é enorme. Com sua distribuição exacerbadamente assimétrica, e sem possibilidade de sustento, tal situação pode conduzir aos conflitos violentos a nível coletivo em regiões menos desenvolvidas, juntamente com outros indicadores<sup>11</sup>. A academia não realizou pesquisas substantivas nesse sentido, não tendo sido enfatizada a relação entre terra e conflitos violentos no campo em perspectiva comparada<sup>12</sup>.

Há uma diferença de percepção nas argumentações sobre os recursos naturais levarem à violência armada. Enquanto que os Grupos de Toronto e Bern-Zurique enfatizam a *escassez* de recursos naturais como motivador de conflitos, o de Oslo salienta que tal motivação origina-se da *abundância* de recursos naturais, já que os rebeldes necessitam de financiamento para sustentar a violência (sendo que tais recursos oriundos da terra, além de financiar conflitos, servem como

---

<sup>11</sup> O êxodo rural também é uma alternativa. Porém, geralmente isso apenas transfere o ônus à cidade, sem resolver o problema de fato.

<sup>12</sup> Quando nos referimos à abordagem empírica, somente estudos de caso foram realizados pelos Grupos de Toronto e de Bern-Zurique sobre recursos naturais, porém, não estudos comparativos e não muito sobre o tema diretamente relacionado à terra; e a pesquisa do Grupo de Oslo está baseado em bancos de dados grandes (*large-N datasets*), porém, este tema de alguma maneira foi negligenciado e/ou sub-investigado.

incentivo seletivo aos combatentes e demais participantes). De acordo à literatura quantitativa de guerras civis, países que possuem grande parte de sua economia baseada em receita de extração de recursos têm tendência a se envolver em conflitos armados, contrastando com países que diversificam sua produção e tem a economia originada de inúmeras atividades produtivas, incluindo as não-extrativistas (Le Billon 2001; Gilmore *et alli.* 2005; Koubi *et alli.* 2013). No entanto, a abundância que esse grupo se refere é geralmente localizada, e permanece escassa globalmente e, em muitos casos, nacionalmente.

Frequentemente, tais recursos estão concentrados numa região específica do país, usualmente na mesma em que grupos minoritários almejam independência via secessão (Buhaug e Lujala 2005). Mesmo com abundância local de recursos naturais, quando referimo-nos às massas de pessoas, principalmente em países pobres e em desenvolvimento, o problema central passa a ser a desigualdade na distribuição, e não a falta ou escassez *per se*.

A questão com recursos naturais abundantes localizados e divididos de maneira muito desigual nas sociedades em desenvolvimento é a abordagem que, em geral, estudiosos dão ao tema. Portanto, McCarthy e Wolford (2013) sugerem uma mudança na ênfase de *escassez* de recursos naturais que induz aos conflitos, para perspectiva de *segurança* quando se trata dessa temática, já que há recursos suficientes, e o principal problema é a distribuição dos mesmos, e em especial a terra. Nestas circunstâncias, onde massas empobrecidas em países de baixa-renda *per capita* necessitam de acesso à terra para subsistir, há casos como no Brasil, onde 1% dos proprietários de terra concentram em torno de 50% de terras aráveis (Wolford 2010), e centenas de milhares de camponeses não conseguem sobreviver com a pouca ou nenhuma terra que têm e são forçados a deixar o campo em direção aos centros urbanos ou permanecer em áreas rurais sem o mínimo necessário para uma vida decente. Portanto, tem havido um aumento de publicações que investigam questões ambientais no campo da segurança (Williams 2012: capítulo 21).

Kahl (2006) argumenta que o Estresse Demográfico e Ambiental<sup>13</sup> (DES) apresenta potencial para aumentar e aprofundar a insegurança inerente dos estados falidos, levando ocasionalmente ao acionamento de mecanismos de conflito ou ao agravamento do dilema de segurança entre grupos. Isso possibilita o desencadeamento da ação-reação, deixando as partes

---

<sup>13</sup> DES - *Demographic and Environmental Stress*, sigla em inglês – significa a combinação de um crescimento populacional rápido, degradação de recursos renováveis, e sua má-distribuição.

mais inseguras e vulneráveis do que antes. Em países onde as instituições são fracas e a democracia imatura, interesses escusos das elites ameaçam minorias e aprofundam as desigualdades, tudo em nome do lucro, no atual estágio do capitalismo desenfreado.

## *2.2. Fontes alternativas de energia*

Uma alternativa em termos energéticos ao petróleo, com formas renováveis por meio de reprodução biológica ou outros processos naturais recorrentes seria o biocombustível. Ele pode ser criado da cana-de-açúcar, como atualmente ocorre no Brasil (desde a crise do petróleo dos anos 70), ou por meio de outros produtos como milho (utilizado em larga-escala na produção do etanol nos Estados Unidos, ou misturando um percentual de biocombustível na gasolina ou diesel<sup>14</sup>), soja, óleo de palma, colza (*rapeseed*) e outras culturas. As vantagens de seu uso incluem a redução da emissão de gases de efeito estufa (menos poluição), e autonomia da produção interna face a dependência na importação dos países produtores de petróleo. No entanto, o cultivo da matéria-prima para combustíveis renováveis requer grandes extensões de terra, clima e solo adequados, podendo vir às custas de produção de comida, utilizando o solo intensivamente e causando sua degradação num prazo médio a longo de tempo, se inadequadamente utilizado. Isso seria consistente com o conceito de *DES* de Kahl, prejudicando o meio-ambiente, de outras maneiras. A concentração de terra que já se mostra elevada teria incentivo maior com tais produções de energia no campo.

A produção de biocombustível, substituindo o petróleo como alternativa de fonte de energia renovável, contribuiu para o aumento no preço dos alimentos na recente crise de 2008-2011, resultante exclusivamente do contexto de oferta/demanda. Pequenos produtores são expulsos de suas terras, privados da subsistência da economia de pequena escala, e em seu lugar entram o agronegócio e corporações transnacionais que buscam novos espaços de produção. Isso está ocorrendo em várias economias agrícolas que se apoiam no extrativismo, aumentando a violência no campo motivada por disputas de terra. “Os pobres em países em desenvolvimento,

---

<sup>14</sup> Os Estados Unidos passaram recentemente uma lei que determina o percentual do combustível utilizado em transportes para ser derivado de fontes renováveis (Clapp 2012: 131) para reduzir tanto a dependência do petróleo como reduzir a poluição. Lei semelhante já estava em curso no Brasil (este regulamentou a elevação de 25% para 27,5% de adição de etanol na gasolina e de 6% para 7% a adição de biodiesel ao diesel a partir de 2014), Canadá e nos países que formam a União Europeia.

que gastam entre 50-80 por cento de sua renda em alimentação (comparado com os 10-15 por cento de renda gasto em comida nos países ricos) foram especialmente prejudicados pela rápida elevação dos preços de produtos agrícolas. Não houve surpresa quando no início de 2008, no auge de preços, manifestações surgiram em várias regiões do mundo em desenvolvimento” (Clapp 2012: 127-128). Parte significativa desse aumento deriva da substituição de alimentos para satisfazer a indústria do biocombustível. Com o crescimento populacional e a necessidade de alimentar mais bocas, a elevação de produtividade alimentar tornou-se crucial, especialmente com a incorporação de novas classes médias no mundo em desenvolvimento, e o resultado inverso gerou a crise mundial de alimentos. Na China, por exemplo, o aumento da renda média *per capita* elevou a demanda por uma dieta mais rica, enquanto a produtividade foi na direção contrária, com o agravante da mudança de produção alimentar para a de biocombustível. No entanto, atualmente este processo pode estar se revertendo com a contínua redução do valor do petróleo comercializado no mercado internacional, com mais oferta do que demanda.

### *2.3. Aquisições de terra (Land Grabs)*

Um problema em discussão e que há indícios da associação entre recursos naturais e conflito violento trata da venda de grandes extensões de terra (*land deals*) ou mais popularmente conhecido como *land grabs*, um fenômeno novo que organizações não governamentais e a academia começaram a discutir recentemente (porém, não por meio dos três grupos de pesquisa previamente mencionados, e que se concentra substancialmente na área da sociologia rural) com objetivo de aumentar a consciência do campesinato e da sociedade em geral do que está ocorrendo no mercado de terras que afeta diretamente comunidades rurais locais. Pela academia, no âmbito internacional, os meios de divulgação de trabalhos científicos desta temática, em grande parte, são realizados pelo *Journal of Peasant Studies*, *Globalizations*, e *Agrarian South: Journal of Political Economy*. Ainda não há participação em publicações brasileiras neste assunto em periódicos nacionais, e a redação deste *paper* em português, em parte, tem o intuito de despertar um debate acadêmico sobre aquisições de terra.

A prática de aquisições de terra está ganhando terreno e pode aumentar a frustração camponesa, apressando a inquietação na sociedade. *Land Grab*, como é comumente (e pejorativamente) conhecido, significa aquisição de terra agrícola de alta qualidade por um preço

barato em outros países (Rulli, Savori, D’Odorico 2012), especialmente na África, Ásia e na América Latina, por China, países do Golfo Pérsico, América do Norte ou Europa (pelos próprios países ou por meio de empresas transnacionais), com monoculturas para serem exportadas ao país do proprietário das terras, ignorando as necessidades do país anfitrião e de sua população onde localizam-se tais espaços agrícolas. Além disso, as terras negociadas protegem apenas interesses privados com a anuência e garantia do país anfitrião, como no caso dos deslocados na região do Rajasthan, Índia, onde o Estado é o negociador intermediário de grandes conglomerados privados na construção de *shopping centers* e residências de luxo, indenizando camponeses com somas irrisórias e convertendo pequenos agricultores em desempregados e subempregados, piorando sua situação em comparação com as condições anteriores (Levien 2013).

Os *land deals*, termo mais neutro que *land grabs*, ainda são subinvestigados na academia, mas a impressão é que a mensagem anunciada por esta atividade é muito pior do que a realidade. Usualmente os dados são inflados – a quantidade publicizada de terra nestes *deals* é exagerada, pois não há dados, ou estes são demasiadamente imprecisos (Edelman 2013), baseado em factóides midiáticos. Provavelmente, este é um dos motivos que o Grupo de Oslo não incorporou essa variável em suas análises como determinante de conflito, já que tal grupo trabalha com dados quantitativos. Quando há dados quantitativos, os valores são ambíguos, sugerindo evidências contraditórias, e tais análises acarretam implicações na política (*policy*) (Scoones *et al.* 2013).

A terra pode estar superestimada de um lado, subestimada de outro, sem registro por uma terceira via, e infelizmente esta é a situação dos registros de terra, especificamente nos países menos desenvolvidos, onde os conflitos por glebas são mais acirrados. As razões para isso variam: alguns proprietários não querem pagar os devidos impostos, outros não querem ser desapropriados, e isso faz com que reduzam a quantidade de terra registrada em órgãos públicos. A qualidade dos dados também pode sofrer de viés de seleção, como com o exemplo mencionado sobre a superexposição chinesa na compra de terra na África, principalmente pela mídia, e sem a certeza que isto é mais exato do que em outras regiões do globo (Oya 2013). Estas são apenas parte das críticas metodológicas da literatura e da área que aparecem em textos e matérias publicados. Mais esforços para atingir a necessária precisão e confiabilidade devem ser empregados nos *land deals*, mesmo que estes sejam realizados muitas vezes com nuances de segredo, e não chegam ao conhecimento público. No entanto, já que a terra é certamente um

recurso natural relevante (juntamente com outros indicadores complementares) o qual pode levar a um conflito violento, tal *novo fenômeno* deve ser investigado de maneira mais abrangente e inserido em modelos explicativos de comportamento violento em agitações sociais.

De qualquer maneira, tais *land deals* são vistos de diferentes formas, de acordo ao posicionamento do(s) ator(es) envolvido(s). Por exemplo, o Banco Mundial pede *investimentos responsáveis* nas aquisições de terra, enquanto que o relator dos direitos humanos na Organização das Nações Unidas, Oliver de Schutter, argumenta que o *investimento responsável* é uma forma de destruir o campesinato mundial (McMichael 2013). Claramente, isso depende de qual lado o ator está localizado.

A ocorrência de violência coletiva não é inevitável em países de baixa renda, senão todos estes países estariam com sérios conflitos agrários. No entanto, ela incide com a má gestão das políticas governamentais direcionadas à população rural. Com as demandas não concretizadas, organizações e movimentos sociais<sup>15</sup> podem traduzir tais frustrações em ações (Berkowitz 1989), com caráter pacífico no início, mudando para violento se não forem bem atendidos nos canais oficiais e recebidos violentamente pela polícia e exército nas manifestações.

O acesso à terra é necessário para reduzir a fome no campo e, com isso, a violência, gerada pela insegurança dos atores agrários menos influentes. Porém, tal acesso não é suficiente para evitar futuros confrontos e baixas. De maneira geral, a população rural não tem uma educação formal ampla, como nos centros urbanos, e a falta de conhecimento para administrar de maneira fortuita um pedaço de terra recebido na reforma agrária é fato. Para o sucesso do campesinato na terra, outros atributos são necessários, como o financiamento e o conhecimento técnico. Houve muitas reformas agrárias que fracassaram e nas quais devemos aprender dos erros do passado para não os repetir. Alguns exemplos de distribuição de terra sem sucesso, onde muitos proprietários decretaram falência em um curto espaço de tempo por causa da inadequação no gerenciamento de uma pequena propriedade rural ocorreram no Chile, México, Peru, Honduras, El Salvador, Nicarágua, e em outros países (de Janvry *et al.* 2001: 18).

---

<sup>15</sup> Isso pode ocorrer em países com regimes democráticos de curta ou média duração (conhecidos como democracias imaturas, jovens ou não consolidadas).

É importante ressaltar que além da contínua distribuição de terra<sup>16</sup> para o pobre do campo, especificamente para os trabalhadores sem-terra e os pequenos proprietários com terra insuficiente para subsistir, além de proporcionar a titularidade aos posseiros, os países deveriam assegurar a competitividade destes beneficiários da reforma agrária. Caso contrário, a liberalização do mercado de terra terá consequências negativas para os camponeses pobres que se verão obrigados a vender seu pedaço de terra, e a violência não terminará, juntamente com o aumento da miséria, e do êxodo rural (de Janvry, Sadoulet e Wolford 2001: 300). O *status quo* no campo está sendo perpetuado para as gerações futuras num ciclo vicioso.

### **3. Metodologia**

O fio condutor do artigo traça a trajetória de que conflitos violentos por disputas de terra se dá pela má distribuição deste ativo, onde um grande volume de pessoas não tem meios de subsistência, o que é agravado pelo crescimento demográfico da população rural. Ou seja, boa parcela da população do campo não possui terra ou a possui de forma insuficiente pois ela concentra-se em poucas mãos. Numa época histórica onde as massas estão representadas nas instâncias políticas, e com a omissão da classe política em resolver esta questão, os conflitos agrários são eminentes.

Nesse cenário, analisamos a região latino-americana, que apresenta alto índice de concentração de terra, como veremos, o que prejudica o campesinato. O período de relevância neste estudo é o democrático, que vai desde meados dos anos 80 do século XX até a atualidade, onde grande parte dos países da região retornaram ao regime democrático, já que queremos analisar os conflitos que deveriam ser administrados pacificamente pelas instituições democráticas, com a participação da sociedade civil que se faz representar em várias instâncias e deveria ter boa parte de suas demandas satisfeitas. Apesar dos direitos políticos terem sido alcançados por meio de eleições periódicas com alternativas para o executivo dos países, há sérias violações de parte das liberdades civis, as quais serão trazidas de um banco de dados para, então, podermos compará-las a nível regional.

---

<sup>16</sup> Contínua, pois o equilíbrio demográfico muda constantemente com o crescimento populacional, e no campo isso é mais sentido, já que a ocupação do espaço é horizontal, em oposição aos centros urbanos, onde geralmente ocorre de maneira vertical.

Este período escolhido deve-se à expectativa de que governos democráticos atendem, mesmo que parcialmente, às demandas da sociedade civil organizada e, portanto, deveria haver menos violência e mais debates. O que se presencia, no entanto, é o aumento da violência por disputas de terra, mesmo na democracia.

Não pretendemos oferecer análise explicativa/causal, devido aos poucos dados confiáveis e/ou padronizados existentes sobre o tema. Nesse âmbito, dividiremos o trabalho em duas partes, a primeira quantitativa e a segunda qualitativa (já antecipando que a falta de dados e publicações sobre o tema para países da América Latina afetará a qualidade dos resultados, porém, é o início de uma possível agenda de pesquisa):

- 1) A primeira tratará de reunir dados de todos os países latino-americanos, referente à (a) concentração de terra (Frankema 2009), e à (b) população rural *de fato* da região estudada (World Bank 2002; CIESIN/GPW 2002; Chomitz, Buys, Thomas 2005); além das (c) liberdades civis (Freedom House 2014). Os dados dos dois temas iniciais são extraídos de bibliografia secundária, enquanto que o terceiro foi buscado em um banco de dados disponível e bem analisado na área. Porém, a pesquisa se baseia em dados coletados de apenas um ano específico mais recente possível sobre as temáticas mencionadas, e não tratará de série temporal, devido à indisponibilidade destes dados<sup>17</sup>.
- 2) Na segunda parte, discutiremos a temática proposta para cinco países selecionados da região e, brevemente, ofereceremos uma análise de estudos de caso sobre o tema desenvolvido, já que estatisticamente é inviável a busca por explicação causal com quantidade reduzida de dados, o que comprometeria os resultados. Desta forma, complementaremos a análise de dados quantitativos com qualitativos, o que permitirá dar uma visão mais ampla das questões tratadas para a região de interesse neste estudo.

---

<sup>17</sup> Exceto sobre as liberdades civis, onde há dados desde os anos 70 do século XX, anualmente.

Os estudos de caso, bem resumidos em consideração à extensão desta pesquisa, referem-se à Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia e Paraguai. É certo que a América Latina é formada por 21 países com população total aproximada de 603 milhões de pessoas e mais de 20 milhões de km<sup>2</sup><sup>18</sup>. No entanto, estes cinco países selecionados possuem conjuntamente cerca de 307 milhões de habitantes, ou 51 pontos percentuais do total latino-americano, com área de quase 14 milhões de km<sup>2</sup>, ou cerca de 70 pontos percentuais do território total. Desta forma, cobriremos boa parte da população e território do continente, onde incluem-se muitos casos de conflitos violentos de terra. Sabemos da limitação do escopo sugerido, e dos resultados obtidos por meio deste desenho de pesquisa. Optamos por esta construção de pesquisa entendendo ser esta uma complementariedade de dois tipos de abordagens metodológicas que podem contribuir com melhor entendimento da temática proposta, mesmo sem o devido aprofundamento requerido. E este é um risco que corremos, o qual o leitor deve estar ciente.

Estudos quantitativos (*large-N*) não chegaram a um consenso sobre que variáveis são relevantes e devem ser incluídas numa explicação de modelos de conflito e, portanto, estudos de caso podem contribuir aos estudos de segurança ambiental aprendendo mais com os conflitos violentos de baixa intensidade do que com a violência em larga escala como as guerras civis (Magnus e Brandsegg 2012; Deligiannis 2012), não excluindo as devidas salvaguardas para evitar o viés de seleção. Sair da dicotomia quantitativa-qualitativa e de seu antagonismo habitual é uma necessidade da ciência social e proporciona complementariedade à pesquisa na área (Crotty 1998; Zimmerman 2010), enquanto a primeira técnica foca na precisão e acurácia dos dados que indicam a trajetória comum de muitas observações coletadas, a segunda, contribui com os nuances de casos específicos. Desta forma, há um complemento em conhecimento do caso em questão (ou seja, de cada país analisado) e das semelhanças/diferenças de países da América Latina de maneira geral.

---

<sup>18</sup> Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Puerto Rico, Uruguai e Venezuela.

#### 4. América Latina, desigualdade e conflitos violentos: Análise quantitativa e estudos de caso

Países da América Latina estão na categoria entre os de baixa-média a média-alta renda *per capita*, e onde muitos destes são extrativistas, produzem e exportam grande parte de seus alimentos. Em 2013, de acordo ao Banco Mundial, a renda *per capita* anual destes países variou entre US\$2.550 na Bolívia a US\$15.230 no Chile<sup>19</sup> (World Bank 2015). Frequentemente os exportadores pertencem à categoria do agronegócio formado por corporações transnacionais, sendo alguns em parceria com empresas locais de peso no setor e/ou conhecidos latifundiários, ou seja, em aliança com a elite local.

O passado colonial destes países contribuiu para uma continuidade e, inclusive, radicalização da desigualdade de terra mesmo quando comparado a outras regiões do globo. “The concentration of land in the hands of a small political elite is widely regarded as an unfavorable initial condition of economic development in Latin America, as compared to the more egalitarian distribution of land in many East Asian countries, where profound rural reforms and supportive agrarian development policies created favorable conditions for balanced and sustained long-run growth” (Frankema 2010: 418)<sup>20</sup>. Essa perpetuação da pobreza e desigualdade no campo em países latino-americanos favorece a criação de uma grande massa de miseráveis que, num processo de democratização, com o surgimento de representações do campo, passa a se conscientizar de sua situação e reivindicar direitos equiparados ao de outros grupos mais privilegiados.

Com a globalização, surgiram organizações de defesa dos camponeses frente aos conglomerados agrícolas e governos, almejando a melhoria de condições dos agricultores em situação mais precária. Um exemplo é *La Via Campesina*, movimento internacional que abriga milhões de camponeses de várias categorias, pertencentes a 150 entidades de classe nacionais e a qual defende a agricultura sustentável de pequena escala, promovendo a justiça social e vida

---

<sup>19</sup> Tais valores são relativos à toda a população, onde renda baixa-média varia entre US\$1.036 a US\$4.085 e renda média-alta entre US\$4.086 a US\$12.615, sendo que a alta acima disso. Se apenas a população que vive no campo fosse considerada, a situação seria bem diferente, com valores muito inferiores aos apresentados.

<sup>20</sup> Tradução: A concentração de terra em mãos de uma pequena elite política é largamente tida como uma condição inicial desfavorável do desenvolvimento econômico na América Latina, quando comparado com a distribuição mais igualitária de terra em muitos países do Leste da Ásia, onde reformas rurais profundas e políticas favoráveis de desenvolvimento agrário criaram condições para um crescimento sustentável e equilibrado de longo prazo.

digna aos trabalhadores rurais de 70 países mundo afora frente à agricultura do agronegócio que, de acordo a esta organização, destrói a natureza e impede o sustento dos camponeses (La Via Campesina 2014).

O combate à desigualdade de terra é o primeiro passo para a redução da pobreza e da desigualdade de renda. “Looking at the world’s land inequality distribution, the top twenty countries include sixteen in Latin America [...]The assertion that there is a “Latin” type of inequality is indeed supported by a global comparison of land inequality”<sup>21</sup> (Frankema 2009: 26), como podemos verificar nos dados da tabela 1, onde a América Latina se destaca pela elevada concentração de terra.

Tabela 1: Análise descritiva de Ginis da terra subdividida em 13 regiões.

<b>Região</b>	<b>min</b>	<b>max</b>	<b>mdn</b>	<b>mean</b>	<b>St.dev.</b>	<b>cv<sup>22</sup></b>	<b>obs<sup>23</sup></b>
<b>América do Sul</b>	<b>63.9</b>	<b>86.3</b>	<b>80.4</b>	<b>79.9</b>	<b>6.3</b>	<b>0.08</b>	<b>11</b>
<b>América Central</b>	<b>60.7</b>	<b>78.3</b>	<b>73.9</b>	<b>72.3</b>	<b>6.0</b>	<b>0.08</b>	<b>7</b>
Caribe	46.2	81.6	69.9	68.1	11.8	0.17	7
Leste Asiático	30.7	43.8	39.5	38.4	5.5	0.14	4
Sul Asiático	41.8	62.3	55.4	53.7	8.7	0.16	6
Sudeste Asiático	29.1	68.0	47.3	47.9	11.7	0.24	8
Norte da África/Oriente Médio	56.3	82.0	63.8	65.1	7.3	0.11	12
Sul e Leste Africano	36.8	83.5	66.7	62.7	17.4	0.28	12
África Central e Oeste	31.2	68.1	45.2	45.2	9.1	0.20	14
Ramificações Ocidentais	47.0	78.6	61.1	61.9	16.4	0.26	4
Europa Ocidental	47.0	79.1	63.4	63.9	10.1	0.16	14

<sup>21</sup> Tradução: Observando a desigual distribuição de terra ao redor do mundo, notamos que dos vinte países mais desiguais, dezesseis localizam-se na América Latina [...] A afirmação de que existe um tipo “latino” de desigualdade é amparado pela comparação global da desigualdade de terra.

<sup>22</sup> Coeficientes de variação.

<sup>23</sup> Países observados.

Leste Europeu	39.2	60.0	52.4	51.0	95.0	0.19	4
Escandinávia	42.1	63.3	47.2	49.3	7.5	0.15	8
<b>Mundo</b>	<b>29.1</b>	<b>86.3</b>	<b>60.0</b>	<b>59.7</b>	<b>15.0</b>	<b>0.25</b>	<b>111</b>

Fonte: Frankema 2009: 27

A pobreza é mais localizada no campo, onde três quartos dos pobres do mundo atualmente vivem e os países da América Latina não são exceção quanto a isso (Borras Jr.; Franco 2012: 36). A concentração de terra latino-americana marginaliza mais pessoas que moram no campo e não têm de onde tirar seu sustento, nem mesmo para economia de subsistência. Portanto, adicionado à desigualdade de terra e de renda da região que está presente há séculos, com a liberdade política de se organizar, criando uma consciência de classe e sendo representado por organizações nacionais com apoio de uma estrutura que perpassa fronteiras, tendo do lado oposto elites agrárias nacionais com objetivo de perpetuar o *status quo*, juntamente com conglomerados transnacionais que visam o lucro e aquisição de grande volume de terra, muitas vezes com ajuda parcial do grupo governante, está dada a fórmula para conflitos violentos na América Latina.

As massas de trabalhadores rurais nestes países são pobres e, por vezes, miseráveis, e em situação de risco. Elas precisariam de uma *safety net*<sup>24</sup> em caso de mudança climática que afetasse a safra ou algum evento que reduzisse o ganho, como desemprego, doença na família, e similar.

A literatura da área trabalha com uma amplitude de definições sobre o que seria urbano e rural e, assim, há uma dificuldade de operacionalização destas categorias, para realizar um trabalho empírico posterior. Esta diversidade conceitual é natural, dada a natureza variada dos países e suas características e às mudanças ocorridas de um passado recente. Porém, como iremos realizar uma análise comparativa, é necessário prover uma definição geral para os países, afim de padronizar tal estudo. A América Latina que, em geral, trabalha com definições político-administrativas, provavelmente com objetivo de salientar o *progresso* reduzindo a quantidade de

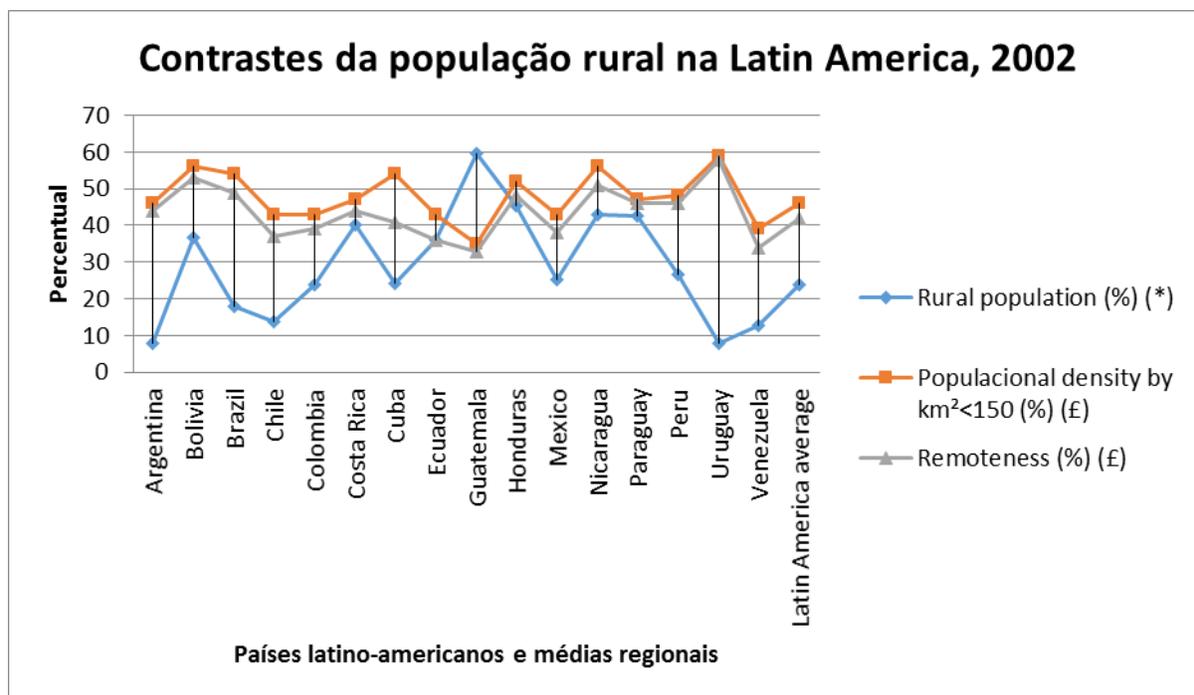
---

<sup>24</sup> Tradução: “Rede de segurança”, por James Scott, *The Moral Economy of the Peasant* (1976).

habitantes rurais artificialmente e, com isso aumentando a população urbana em detrimento da rural, na expectativa de impulsionar o desenvolvimento destes países, haja visto que há uma visão de rural como sendo atraso. Pérez (2001) enfatiza a dicotomia da visão latino-americana do rural/urbano por parte destes Estados, como sendo subdesenvolvimento e falta de perspectivas versus o urbano que representa a modernidade e o desenvolvimento dos países. Essa imagem, muito comum na região, é equivocada e a prova disso é que em vários países latino-americanos, grande parte das exportações deve-se à produção agropecuária, que efetivamente traz recursos a esses países, e tem crescido acentuadamente nos últimos anos, representando uma boa fatia do total do PIB de toda a região, de acordo aos dados do Banco Mundial (Chaherli e Nash 2013).

A proporção de pessoas vivendo na zona rural e sustentadas pelo trabalho na lavoura é grande e temos uma dimensão imprecisa se apenas consultarmos os índices disponíveis por meio das agências nacionais de estatística na região, já que estas, em geral, definem o que é cidade sem levar em consideração o número de habitantes, a distância às áreas metropolitanas, e a infraestrutura. Por exemplo, um município com 2000 pessoas, localizado longe de um centro maior e sem infraestrutura configuraria como urbano (The Economist 2005: 38; Ferranti *et alli.* 2005), o que pelos termos de definição de outros órgãos internacionais, como a OCDE é incorreto. Se tais questões fossem incorporadas à definição, ao invés dos atuais 24% de população rural, em média, nos países da América Latina, teríamos 46% de população considerada rural. A distância remota de um grande centro metropolitano e a baixa densidade populacional definem áreas rurais que apresentam desafios em relação ao desenvolvimento (Chomitz, Buys, Thomas 2005: 1). E a definição da OCDE, que considera os elementos elencados anteriormente é a que será utilizada neste atual trabalho.

Figura 1: Estatísticas nacionais oficiais de alguns países latino-americanos em contraste com dados que consideram definição mais atualizada de rural e urbano:



(\*) Fonte: World Development Indicators of rural population, based on WorldBank (2002).

(£) Fonte: Population and density extracted from CIESIN/GPW (2002).

A figura 1 mostra que somente Guatemala é a exceção, enquanto os outros 15 países apresentam densidade e afastamento de centros metropolitanos (*remoteness*) menor que a registrada pela *definição política* dos censos latino-americanos. Estas diferenças entre o *oficializado* e o real impactam nas políticas públicas destinadas à já fragilizada população do campo na região específica da América Latina.

As dificuldades socioeconômicas da sociedade latino-americana enfrentadas nas últimas décadas, desde a *Terceira Onda de Democracia* de Huntington<sup>25</sup> (1991), elevaram o nível de mobilização destas sociedades, colocando mais pessoas nas ruas, em protestos, greves, manifestações, bloqueio de estradas e atividades semelhantes (Bellinger Jr. e Arce 2011). É o espaço onde a economia e a política se encontram.

A diferença é que em tempos onde prevaleciam os regimes autoritários liderados praticamente pelos militares, a repressão era tamanha que os que ousavam protestar, usualmente tinham que sair à clandestinidade por receio de retaliações. Em contraste, na democracia, mesmo que com suas imperfeições e pouco tempo de maturidade se comparada aos regimes democráticos em vigor e sem intervalo desde o século XVIII, há representatividade a grupos minoritários e majoritários, partidos políticos constituídos e legítimos, movimentos sociais e organizações da sociedade civil que representam diversas camadas da população e interesses variados (Almeida e Johnston 2006) e, muitas vezes, contraditórios.

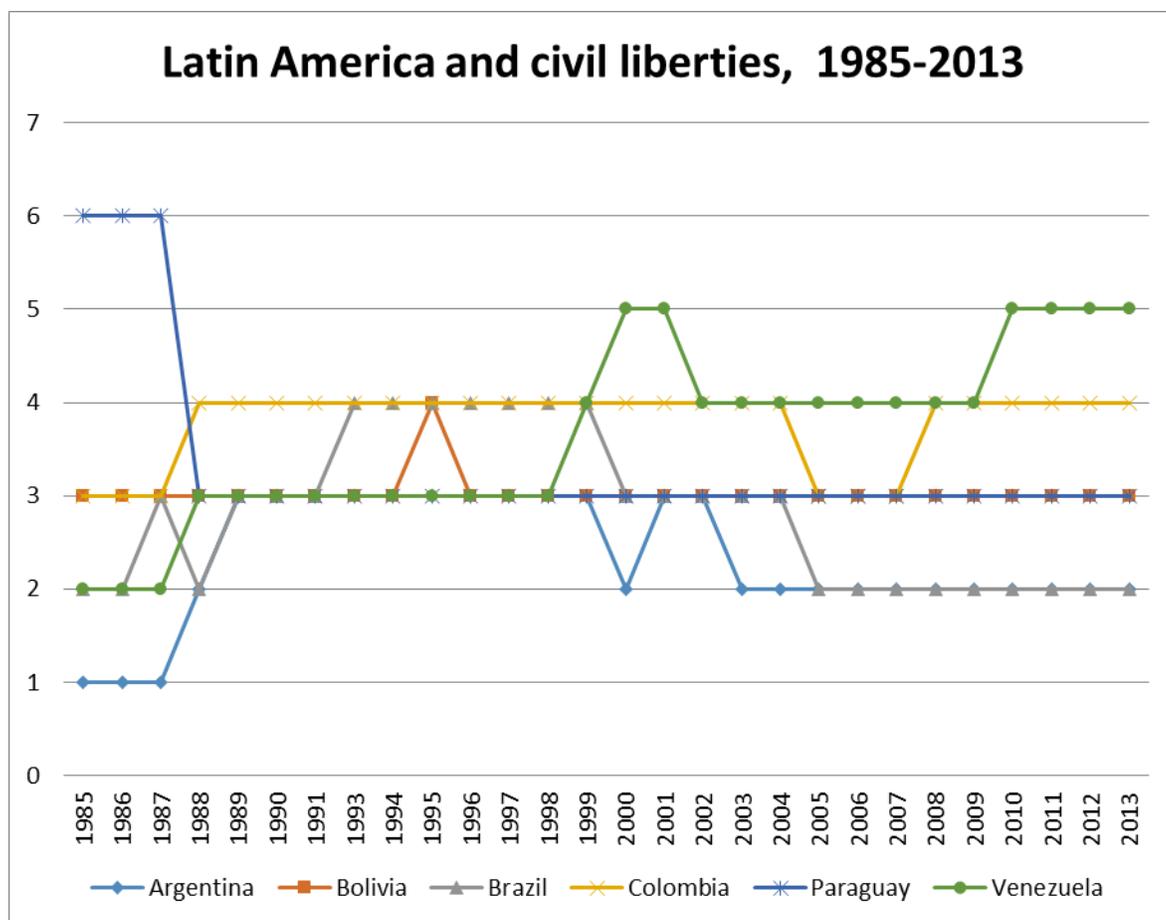
O problema é que em sociedades onde a democracia foi interrompida diversas vezes ou tem uma história recente, como no caso dos países da América Latina, ainda predominam parcialmente elementos repressivos, onde manifestações, protestos e similares não raramente são reprimidos duramente pelos resquícios do autoritarismo em parte presente nas forças de segurança. Com tal reação severa, o confronto entre as partes (manifestantes e polícia/exército) passa a ganhar fôlego e atinge níveis elevados. A mensagem ambígua que as novas democracias latino-americanas passam aos cidadãos destes países é que todos têm direitos e, se estes não são observados, devem ser levados aos tomadores de decisão por meio de protestos pacíficos. No entanto, os mesmos protestos que deveriam ser pacíficos, com a brutal reação policial há uma escalada na violência e ambos os lados sofrem perdas, desgastando as jovens democracias da região.

---

<sup>25</sup> Essa nomenclatura de *Huntington* define a mudança de regime político ditatorial para democracia, ocorrida entre 1974-1990 na Europa (Portugal, Espanha e Grécia), Ásia e América Latina. Tanto a primeira onda (1828-1926) como a segunda (1943-1962) tiveram em seguida as ondas reversas, onde os países retornaram aos regimes autoritários anteriores. O autor utilizou o termo 'Onda' para designar uma tendência geral a tal transformação política.

Dessa forma, o problema apresentado nas democracias recentes é que direitos civis dos cidadãos não são respeitados, em caso de manifestações pacíficas, e a figura 2 mostra isso claramente, para alguns países selecionados da América Latina.

Figura 2: Países latino-americanos e as liberdades civis, 1985-2013



Fonte: Freedom House (2014)

De acordo à *Freedom House*, a gradação varia entre 1 (maior respeito às liberdades civis) e 7 (maior violação das liberdades civis). As liberdades civis são divididas em subcategorias e estas passam pelo escrutínio da avaliação, identificando um país em determinado ano em relação ao respeito ou violação das seguintes liberdades civis: (a) liberdade de expressão e crença; (b)

direitos de associação e organização; (c) Estado de direito; (d) direitos individuais e autonomia pessoal.

Logo após grande parte dos países latino-americanos mudarem para o sistema democrático, em meados dos anos 80 do século XX, suas pontuações em relação às liberdades civis não acompanharam o equivalente aos seus direitos políticos. Isto é, o direito ao voto existia e eleições bi- ou multipartidárias eram constantemente convocadas. Porém, havia e ainda há graves violações das liberdades civis. A figura 2 mostra que Argentina e Brasil, mesmo tendo atualmente as melhores colocações, ainda não estão no topo com respeito às liberdades civis de seus cidadãos. Bolívia, Colômbia, Paraguai e Venezuela encontram-se em posição mais complicada neste quesito. Enquanto que os direitos políticos de países latino-americanos se ampliam, as liberdades civis, como liberdade de expressão e associação estão em declínio. A *Freedom House* “expressa preocupação de que os governos da América Latina estão aumentando ataques à sociedade civil, usando de violência e intimidação, como também restrições legais para com a mídia como modo de prevenção dos ativistas a exigir que governos sejam responsabilizados por tais ações” (Freedom House 2014)<sup>26</sup>. Há um aumento substancial de impedimentos à renovação de contratos (ou suspensão) de canais televisivos ou mídia escrita, violência das polícias às manifestações pacíficas, prisão de líderes de movimentos sociais, dentre outras ações, que prejudicaram o ranking da *Freedom House* de liberdades civis em países da América Latina, conforme indicado na figura 2 e resumidamente relatados nos estudos de caso de alguns dos países analisados.

A análise comparativa dos países latino-americanos possibilita, de um lado, encontrar as semelhanças quando utilizada a abordagem quantitativa, isto é, quando tratamos de padronizar os dados e identificar perfis próximos que vão numa direção conjunta. Isso foi realizado, na medida do possível, na primeira parte desta seção, com alguns dados disponíveis. De outro lado, adotando a abordagem de estudos de caso, podemos encontrar as diferenças e especificidades dos países da mesma região. Como registrado anteriormente, os dois níveis de pesquisa se complementam, permitindo oferecer uma análise mais detalhada de nosso foco de pesquisa,

---

<sup>26</sup> Citação do link: <https://freedomhouse.org/article/human-rights-latin-america#.VL0i7EfF-FW>, acessado em 19/01/2015.

mesmo que apenas pincelando certas características, sem aprofundar muito, por conta da dificuldade de obtenção de dados confiáveis e resguardando o escopo desta proposta de pesquisa.

Desta forma, finalizaremos este artigo com estudos de caso de alguns países latino-americanos selecionados, visando um melhor entendimento dos conflitos violentos por disputas de terra, com o objetivo de que experiências de países próximos e parecidos possam dar um embasamento à elaboração de políticas públicas continentais que consigam reduzir o conflito no campo. Casos da Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia e Paraguai serão analisados quanto à questão da terra e seus conflitos, mesmo que não seja possível, no escopo deste artigo, aprofundar como gostaríamos, principalmente por não encontrarmos bibliografia nacional suficiente produzida no processo de democratização nos países em foco. O intuito não é descer aos detalhes, mas oferecer um pequeno complemento de informações, para ser adicionado às questões anteriormente colocadas.

## **5. Informações preliminares sobre alguns estudos de caso da América Latina**

### *5.1. Argentina*

Nas últimas décadas na Argentina houve uma alta incidência de concentração de terra, reduzindo a quantidade e o tamanho das unidades da agricultura familiar em oposição ao agronegócio, criando mais conflitos de terra por todo o país (Visser e Bidaseca, 2010).

Tal concentração privilegiou grupos financeiros na aquisição de largas extensões de terra, gerando uma alta de preços neste mercado, dificultando o acesso aos pequenos produtores. Para se ter uma ideia, apenas 2 por cento dos proprietários controlavam 50 por cento das terras na Argentina e, do outro lado, 57 por cento dos estabelecimentos agrícolas controlavam 3 por cento da área no país (Sili e Soumoulou 2011: 6). Porém, as terras públicas eram vendidas a preços irrisórios, sem levar em consideração esse aumento, possibilitando maior concentração, utilizada para monoculturas, principalmente soja e outras oleaginosas, com a expansão da fronteira agrícola (Sili e Soumoulou 2011).

A expansão ocorreu especialmente por meio da inserção de métodos geneticamente modificados (Delvenne, Vasen e Vara 2013; Leguizamón 2013), que tem impacto socioambiental e consequências desconhecidas. A intensidade na plantação provoca a desertificação e erosão do solo, além de problemas gerados pela mudança climática, utilização em demasia de fertilizantes e pesticidas. Dentre os impactos sociais, constam a expulsão e o deslocamento de pequenos proprietários e camponeses, devido à concorrência desigual do pequeno frente a conglomerados transnacionais e à menor quantidade de trabalhadores por hectare que a mecanização da monocultura proporcionou.

Grande parcela dos pequenos proprietários não consegue subsistir devido ao tamanho de suas terras e muitos destes acabam migrando aos centros urbanos ou aumentando a quantidade de miseráveis no campo.

Pesquisadores encontraram indícios de negociações de terra (*land deals*) em grandes extensões do território argentino, mencionando em detalhes acordos com Catar, Arábia Saudita, China e Coréia do Sul em diferentes regiões do país (Murmis e Murmis 2012). Provavelmente, em decorrência deste fenômeno, as duas casas do parlamento argentino aprovaram em Dezembro de 2011 uma lei que limita a aquisição de terras por estrangeiros em 15 por cento de terras rurais do território nacional.

### *5.2. Bolívia*

A concentração de terra está a pleno vapor na Bolívia, onde nas últimas duas décadas mudou drasticamente o sistema de propriedade de pequenas glebas dos produtores rurais para latifundiários, em geral estrangeiros (brasileiros e nos últimos anos argentinos), que compram terras neste país com preço baixo, e produzem soja (e alguns trabalham com pecuária). A província de Santa Cruz apresenta cerca de 2/3 da produção das terras bolivianas, sendo que entre 1999 a 2009 a produção de soja na região cresceu 6 vezes, não restando praticamente terras adicionais para este cultivo, já que a soja ocupa uma grande área (Urioste 2012). Não há segurança jurídica aos donos estrangeiros por meio de titularidade, a não ser que estes casem com cidadãos bolivianos ou se naturalizem. Mesmo assim, entre 2006 a 2012 não houve caso de ocupação de terras de estrangeiros por movimentos sociais, como ocorre frequentemente no Brasil (Urioste 2012: 453), sendo que há pressão dos países fronteiriços na defesa de seus cidadãos que são proprietários de terra na Bolívia.

O presidente boliviano Morales, que recentemente iniciou seu terceiro mandato consecutivo, declarou em 2006 que seu governo erradicaria a desigualdade de terra no país, o que o coloca em confronto direto com as elites agrárias que não aceitam perder propriedade (Valdívia 2010). A distribuição de terras às minorias ocorreu quase exclusivamente em áreas públicas e correspondem, geralmente, às florestas e localidades que se sobrepõem aos parques, reservas florestais e áreas de conservação (Urioste 2012: 454). E em se tratando de florestas, as plantações de soja no país foram responsáveis por grande parte do desmatamento, para obtenção de mais espaço para o cultivo desta monocultura.

A Bolívia é riquíssima em recursos naturais, principalmente em prata, estanho, borracha, coca e gás natural (Kohl 2010: 116) e o interesse estrangeiro nestes recursos é alto. Mesmo com a renegociação de contratos em vigor, o governo Morales não desapropriou as empresas, tentando mudar as condições para a extração destas matérias-primas, central na campanha para assumir a presidência e na obtenção de recursos para distribuir aos seus correligionários por meio de serviços, já que a Bolívia praticamente depende quase que exclusivamente do capital oriundo do que extrai de suas terras.

### *5.3. Brasil*

A região mais violenta do Brasil em termos de disputa de terra e onde mais pessoas são assassinadas, inclui as partes sul e sudeste do estado do Pará, (Comissão Pastoral da Terra 1985-2012; Zimerman 2012), segundo maior estado brasileiro, as quais apresentam características que favorecem tal cenário de violência no campo.

A região é rica em recursos naturais, desde a borracha no século XIX, passando pela castanha no século XX, a qual o estado repassou o direito de enormes pedaços de terras às elites políticas locais, fazendo permanecer até a atualidade a extrema desigualdade de terra comum na área (Simmons *et alli.* 2007: 570-1). A descoberta de minérios nos anos 80 como ferro em abundância, além de ouro numa das maiores minas a céu aberto do mundo (Serra Pelada), atraiu muitos garimpeiros de baixa-renda, elevando em mais de 20 vezes a quantidade de pessoas que se dirigiram para lá, passando de 30.000 para 760.000 entre 1960 a 2000, com a maioria de homens, e inúmeros conflitos por recursos da região (Simmons 2004: 184).

Estradas que cortam esta localidade foram construídas, como a auto-estrada Belém-Brasília e a estrada estadual PA-150, permitindo o escoamento de produtos e matéria-prima aos grandes centros, e muitos outros investimentos públicos de infraestrutura, o que valorizou a região, pois permitiu que os produtos fossem comercializados.

Houve uma extensão da fronteira agrária da região norte do Brasil, com plantações enormes de monoculturas como soja, cana-de-açúcar, dentre outros, onde essa ampliação ocorreu devido ao sucesso e alto preço internacional destas *commodities*. Além disso, elas são utilizadas como fontes alternativas de energia e às custas do desmatamento de florestas e sua transformação em gigantescas *plantations*, o que eleva a concentração de terra, por consequência do modelo do agronegócio em detrimento do modelo da agricultura familiar e aumento da pobreza no campo, em parte devido aos *land deals* com transnacionais ou países.

As leis brasileiras referentes à terra são ambíguas. De um lado, a nova Constituição de 1988 afirma que a terra deve cumprir a função social, e a interpretação mais comum é que terras improdutivas não cumprem sua função social e estão sujeitas à desapropriação mediante indenização, sinalizando aos movimentos sociais e sindicatos agrários que ocupem estes espaços, o que causa conflito com seus proprietários. De outro lado, os proprietários contam com o código civil a seu favor, o qual prioriza a propriedade privada, independentemente de sua produtividade (Alston, Libecap, Mueller, 1999).

Há muitos posseiros que não contam com títulos de suas propriedades e, portanto, não têm a segurança jurídica que tal gleba permanecerá em suas mãos, e com isso possam sair da pobreza, de acordo à teoria do economista peruano Hernando De Soto (2000). O poder público não utiliza desta prerrogativa para, dentre outras questões, reduzir a violência resultante da disputa de terra, levando em consideração que este grupo de posseiros pertence ao campesinato, grupo que teve mais vítimas da luta pela terra (Comissão Pastoral da Terra 1985-2012).

#### *5.4. Colômbia*

Apesar do caso colombiano envolver uma luta armada entre os anos 40 e 60 do século XX, com *La Violencia*, e continuar até os dias de hoje registrada na lista de guerras civis (Sarkees

e Wayman 2010), onde a violência não pode ser considerada de baixa intensidade, há fatores que integram características dos países latino-americanos quanto aos conflitos agrários e os recursos naturais e, por esta razão, há espaço de introduzir a Colômbia neste campo de discussão e comparação entre os países da região.

O fenômeno de *land grab* pode ser chamado desta forma na Colômbia, que não terá significado pejorativo, pois grande parte dos 4 milhões de hectares de terra (estimados pelo governo) foram e ainda são literalmente roubados de camponeses de maneira violenta, muitas vezes por paramilitares, que legalizam as propriedades e as transformam em agronegócio (Grajales 2011: 772), inclusive recebendo benefícios do estado, como na plantação de palma, para extração de seu óleo. O resultado é o deslocamento forçado de muitíssimos camponeses que fogem para não serem mortos. Desde 1980, a estimativa é que 4 milhões de camponeses (que representa em torno de 10 por cento de toda a população colombiana) foram obrigados a se deslocar de suas terras (Ballvé 2012). Apesar de ter a conotação de *land grab*, geralmente não há compra, mas apropriação indevida e forçada, realizada por colombianos, diferente do fenômeno de *land deals* mostrado anteriormente.

Uma reforma agrária contundente nunca foi realizada no país, e foi com esta intenção que grupos rebeldes, como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) demandavam tal pleito central nos anos 70 e 80 do século XX, antes de se dedicarem ao narcotráfico, à plantação de coca e à sua comercialização (Angrist e Kugler 2008). Tal reforma que não saiu do papel beneficiou apenas os que já eram abastados, aumentando ainda mais a desigualdade no país, que só perde para o Paraguai na América Latina, apresentando Gini de concentração de terra de 0,86 (Grajales 2011: 775). Nesta época houve a radicalização de movimentos camponeses que incentivavam seus correligionários a ocuparem terra, e em reação eram brutalmente reprimidos pelas forças de segurança e pelas outras partes deste conflito armado maior.

Dentre os recursos naturais que atrai violência no campo está a conhecida folha de coca para a produção da cocaína, que é ilegal, mas também as mencionadas palmas, que atualmente têm cerca de 360.000 delas e a intenção é que dobrem de tamanho em 10 anos, e que muitas estão nas mãos de paramilitares ou em associação com estes, plantadas em terras tomadas de camponeses, que recebem auxílio do Estado (Grajales 2011: 785).

### 5.5. Paraguai

No ano de 2012, o presidente do Paraguai, Lugo, sofreu um *impeachment* de seu congresso que, de tão rápido, não ofereceu chance de defesa ao acusado. Dentre as razões centrais para esta destituição, foi a que muitas mortes aconteceram em decorrência de conflitos de terra entre grandes proprietários e trabalhadores sem-terra no país (The Economist 2012). Sendo isto verídico ou não, fato que nos últimos anos o Paraguai tem observado um aumento exponencial na concentração de suas terras, dado em grande parte por brasileiros e argentinos. Para se ter uma ideia, em 1991, 14 por cento dos estabelecimentos rurais no Paraguai com 1000 hectares ou mais eram de propriedade de estrangeiros. Em 2008, essa proporção passou para 24 por cento. E, se contarmos apenas a região que faz fronteira com o Brasil, 2/3 dos proprietários destas largas extensões de terra são estrangeiros (Galeano 2012: 459), e cultivam em sua grande maioria, soja e trigo.

Tal situação de concentração e *estrangeirização* de terras no Paraguai compromete a demanda por terra de comunidades indígenas e camponeses no país, principalmente nas regiões fronteiriças com Brasil e Argentina, excluindo estes grupos de uma economia de subsistência e de pequenas propriedades, já que este fenômeno é bem semelhante ao descrito em relação à Bolívia. Além do impacto ambiental do desmatamento, principalmente da floresta atlântica (Richards 2011) e utilização de pesticidas e fertilizantes, a questão social pesa, com a exclusão de minorias frágeis que são expulsas de seu trabalho na lavoura e deixadas à deriva, na miséria e na pobreza, gerando mais conflitos e violência no campo. A proximidade com o Brasil facilita a inserção de tecnologia agrícola, mudança na utilização da terra e, como consequência, afeta camponeses interessados na prática da agricultura familiar.

## 6. Considerações finais

A questão agrária nos países investigados e, provavelmente na América Latina como um todo, envolve conflitos de terra por meios violentos. Há semelhanças entre os países, porém, cada caso apresenta suas particularidades, como era de se esperar. Os próprios atores que participam

desta questão, não precisam necessariamente se dividir na dicotomia que a literatura utilizava há décadas, de latifundiários e camponeses, onde o primeiro grupo era formado pela elite proprietária e o segundo por trabalhadores rurais e pequenos camponeses. Como vimos no decorrer do artigo, temos atores diversificados: (1) de um lado, latifundiários, conglomerados transnacionais do agronegócio, especuladores financeiros que compram terra como seu ativo, elites locais rurais; (2) de outro lado, trabalhadores rurais, pequenos proprietários, índios, comunidades quilombolas, mineradores, garimpeiros. Ambas categorias dos dois lados não se esgotam. O que há em comum entre os grupos opostos é que o capital é de propriedade de alguns, que representam a minoria, e que grande parte dos que exercem profissões ligadas à agropecuária, no seu dia-a-dia, lutam por sua sobrevivência, geralmente são explorados, e dependem de suas atividades para subsistir. Este grupo poderia viver em condições mais dignas caso controlasse uma extensão de terra para o sustento de suas famílias com o que produzisse da terra. Porém, como vimos no decorrer deste trabalho, há uma profunda desigualdade que agrava a crise no campo e gera conflitos violentos. A dicotomia apresentada não consegue dar conta da complexa relação existente no campo entre os variados atores, sendo utilizada como maneira de simplificar esta problemática ao leitor, sem que tenhamos a ambição de ter esgotado o tema.

Os países em questão são *oficialmente* democráticos, porém, ainda não conseguem proteger os mais vulneráveis. Inegavelmente houve uma mudança de abordagem com a possibilidade de representação de minorias pobres por meio de movimentos sociais que defendem suas categorias que vivem no campo. A mudança de comportamento e equilíbrio de forças pode levar gerações, para contrariar interesses elitistas enraizados em muitas sociedades latino-americanas, mesmo sendo atualmente governadas por lideranças que venceram eleições com os votos destas majorias, como no caso do Brasil, com o Partido dos Trabalhadores (PT) até pouco tempo atrás, com quatro mandatos e um processo de impeachment; Bolívia, com o início do terceiro mandato do líder *cocalero* Evo Morales; com a curta gestão anterior do presidente Lugo no Paraguai, sendo destituído pela elite governante; e por vários outros casos em que as lideranças são populares (muitas vezes sendo, inclusive, populistas). A legitimidade do governante não altera automaticamente a situação dos que vivem no campo.

Muitas manifestações pacíficas de descontentes com a situação, acabam por produzir violência das forças de segurança que, em boa parte, conservam as mesmas características que

haviam nos regimes autoritários. Podemos mencionar o Brasil como exemplo, já que seus estados ainda possuem as polícias militares, resquício do regime militar, apesar de ter se extinguido há mais de 30 anos. Dessa forma, não é difícil compreender a contínua violação das liberdades civis dos grupos marginalizados nestes países.

A terra é muito desigual e, enquanto poucos não param de adquirir mais hectares, geralmente ocorre às custas de quem tem pouco ou não tem nada. A necessidade de concentrar terra para gerir o agronegócio sufoca os pequenos e aumenta a pobreza no campo. Aquisições de terra podem ser legais, ou seja, por meio de compra e venda, ou ilegais, por coerção (este último caso é conhecido na Colômbia). Podem ser realizadas por países estrangeiros ou empresas transnacionais, por intermédio de elites locais, ou mesmo por criminosos. De qualquer maneira, é a força do capital que provoca a crescente desigualdade no campo, e a região latino-americana é campeã na concentração. Algumas legislações foram criadas para dar conta de temas relevantes. Porém, nada muito ousado para proteção das camadas excluídas da população foi feito. Grupos de interesse continuam na defesa do clientelismo e do coronelismo, existentes há tanto tempo na região e difícil de ser extirpado dos costumes locais.

A questão agrária não é importante apenas à população rural, mas a todos de maneira conjunta. E mesmo com a mecanização e tecnologia de ponta, ainda precisaremos de espaço físico para produzir alimentos e energia ao ser humano e animais, além da mão-de-obra necessária. A reforma agrária é indispensável para que uma quantidade maior de pessoas possa viver de maneira digna e saudável. É verdade que o agronegócio traz divisas em moeda estrangeira aos países, com a exportação dos produtos. Este setor é importante ao crescimento das economias, que não são desenvolvidas e dependem da exportação de matérias-primas e produtos agropecuários. No entanto, isso está ocorrendo às custas da população rural pobre. Se estas tivessem um pedaço de terra para produzir, acompanhado por financiamento e conhecimento técnico (ou seja, uma ampla reforma agrária e não *apenas* distribuição de terra), os países poderiam reduzir a fome no campo, reduzir o êxodo rural, e permitir uma melhora na qualidade de vida de boa parte de sua população, levando em consideração que a quantidade da população rural nestes países é muito superior ao registrado pelos órgãos oficiais, conforme estudos demonstraram neste artigo. Dessa forma, milhões de pessoas que vivem no campo e se sustentam da economia agrária não são contabilizadas nas políticas públicas nacionais. Ou seja, não há nem

mesmo um planejamento que trate de aperfeiçoar políticas para esta camada marginalizada da população. Por vezes, políticas pontuais têm como alvo uma pequena parcela da população pobre do campo, insuficiente como política de Estado que deveria ter o caráter permanente e contínuo desta ação, e não depender deste ou daquele governo, com mudança de rumo a cada quatro anos de mandato.

Neste *paper*, discutimos a literatura internacional de *Estudos de Paz e Conflitos*, consolidada pelos grupos de Toronto, Bern-Zurique e Oslo, e que não dialoga com a bibliografia nacional brasileira (ou mesmo latino-americana) por não incluir a terra na discussão da associação entre recursos naturais e conflitos armados. Trouxemos indicadores que contribuíssem com a literatura internacional indicada, por meio da desigual distribuição da terra, da produção de alimentos vis-s-vis energia, e de aquisições de grandes extensões de terra por grupos capitalistas empoderados na região da América Latina no período democrático, enfatizando de um lado a maior representação de grupos até então discriminados, e de outro, a continuidade do controle da população rural por outros meios.

Mostramos que há muito mais pessoas que vivem no e do campo do que as estatísticas oficiais nacionais dão a entender, e que as políticas públicas atuais são deficitárias e insuficientes para os habitantes do campo, onde a concentração de terra cresce, agora em mãos do agronegócio em aliança com o sistema financeiro e elites locais. Ou seja, a situação de conflito entre os grupos poderosos e marginalizados apenas mudou de forma, porém, continua existindo com a mesma crueldade e subserviência. Apesar de contar com dados de difícil acesso sobre o tema nos diferentes países, buscamos dar uma ideia ao leitor e complementar com informações sobre acesso à terra de alguns países. Sabemos que ainda há muito que avançar no tema, não objetivando de forma alguma esgotar a discussão que é incipiente no país e na América Latina como um todo. Uma sugestão inicial seria fazer uma ponte entre a literatura da área de Geografia Agrária de países investigados com a discussão da literatura de Estudos de Paz e Conflitos. Ambas sairão enriquecidas e poderão avançar mais rapidamente para preencher a lacuna existente na atual conjuntura destas diferentes frentes de debate acadêmico, auxiliando a formulação de políticas públicas para a redução da violência no campo, com melhor distribuição de terra e possibilidade de sustento.

## Referências bibliográficas

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de (2008). *Terra de quilombo, terras indígenas, 'babaçuais livre', 'castanhais do povo', faixinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas*. Manaus: PGSCA-UFAM, 2ª edição;

ALMEIDA, Paul D.; JOHNSTON, Hank (2006). "Neoliberal Globalization and Popular Movements in Latin America". IN: *Latin American Social Movements: Globalization, Democratization, and Transnational Networks*, JOHNSTON, Hank; ALMEIDA, Paul (eds.). Lanham, MD: Rowman and Littlefield, pp.3-18;

ALSTON, L.J.; LIBECAP, G.D.; MUELLER B. (1999) "A model of rural conflict: Violence and land reform policy in Brazil". *Environment and Development Economics*, n.4, Cambridge University Press, pp.135-60;

ANGRIST, Joshua D; KUGLER, Adriana D. (2008). "Rural windfall or a new resource curse? Coca, income, and civil conflict in Colombia". *The Review of Economics and Statistics*, 90(2), pp.191-215;

BALLVÉ, Teo (2012). "Everyday state formation: Territory, decentralization, and the narco land grab in Colombia". *Environment and Planning D: Society and Space*, 30(4), pp.603-622;

BARASH, David P.; WEBEL, Charles P. (2014). *Peace and Conflict Studies* (terceira edição). Califórnia, Estados Unidos: Sage Publications, pp.592;

BELLINGER JR., Paul T.; ARCE, Moisés (2011). "Protest and democracy in Latin America's market era". *Political Research Quarterly*, 64(3), pp.688-704;

BERKOWITZ, Leonard (1989). "Frustration-aggression hypothesis: Examination and reformulation". *Psychological Bulletin*, 106(1), pp.59-73;

BORRAS JR., Saturnino M; FRANCO, Jennifer C. (2012). "Global land grabbing and trajectories of agrarian change: A preliminary analysis". *Journal of Agrarian Change*, 12(1), pp.34-59;

BUHAUG, Halvard; LUJALA, Päivi (2005). "Accounting for scale: Measuring geography in quantitative studies of civil war". *Political Geography*, 24(4), pp.399-418;

CIESIN - Center for International Earth Science Information Network (2002). *Gridded Population of the World (GPW)*, Version 3. Palisades, NY: CIESIN, Columbia University. Acessado em 06/11/2014. <http://sedac.ciesin.columbia.edu/plue/gpw>;

CHAHERLI, Nabil; NASH, John (2013). *Agricultural exports from Latin America and the Caribbean: Harnessing trade to feed the world and promote development*. International Bank for Reconstruction and Development. Washington, DC: World Bank Press. Acessado em 19/01/2015.

[http://wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/06/06/000333037\\_20140606162047/Rendered/PDF/786130REVISED00icultural0export0web.pdf](http://wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/06/06/000333037_20140606162047/Rendered/PDF/786130REVISED00icultural0export0web.pdf)

CHOMITZ, Kenneth M.; BUYS, Piet; THOMAS, Timothy S (2005). Quantifying the urban-rural gradient in Latin America and the Caribbean. *World Bank Policy Research Working Paper*, 3634, pp.1-35;

CLAPP, Jennifer (2012). *Food*. Cambridge, UK: Polity Press;

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (1985-2012). *Conflitos no Campo Brasil*. Goiânia: CPT Nacional, relatório anual;

CROTTY, M. (1998). *The Foundations of Social Research*. St. Leonards, NSW: Allen & Unwin.

DE JANVRY, Alain; PLATTEAU, Jean-Phillippe; GORDILLO, Gustavo; SADOULET, Elisabeth (2001). "Access to land and land policy reforms", in de Janvry, Alain; Platteau, Jean-Phillippe; Gordillo, Gustavo; Sadoulet, Elisabeth (eds.). *Access to land, Rural Poverty, and Public Action*. Oxford, UK: Oxford University Press, pp.1-26;

DE JANVRY, Alain; SADOULET, Elisabeth; WOLFORD, Wendy (2001). "The changing role of the state in Latin American land reforms", in de Janvry, Alain; Platteau, Jean-Phillippe; Gordillo, Gustavo; Sadoulet, Elisabeth (eds.). *Access to land, Rural Poverty, and Public Action*. Oxford, UK: Oxford University Press, pp.279-303;

DE SOTO, Hernando (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. NY: Basic Books;

DELIGIANNIS, Tom (2012). "The evolution of environment-conflict research: Toward a livelihood framework". *Global Environmental Politics*, 12(1), pp.78-100;

DELVENNE, Pierre; VASEN, Federico; VARA, Ana Maria (2013). "'The soy-ization' of Argentina: The dynamics of the 'globalized' privatization regime in a peripheral context". *Technology in Society*, 35(2), pp.153-162;

EDELMAN, Marc (2013). "Messy hectares: questions about the epistemology of land grabbing data". *The Journal of Peasant Studies*, 40(3), pp.485-501;

FRANKEMA, Ewout (2010). "The colonial roots of land inequality: Geography, factor endowments, or institutions?". *Economic History Review*, 63(2), pp.418-451;

FRANKEMA, Ewout (2009). "The colonial origins of inequality: Exploring the causes and consequences of land distribution". IN: *Polity, Inequality, and Policy in Latin America*. Stephan KLASSEN, Stephan and NOWAK-LEHMANN, Felicitas (eds.). MA: Ces-ifo Seminar Series, 2009, pp.19-46;

FREEDOM HOUSE (2014). *Freedom in the World*. Acessado em 05/02/2014. <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world>;

GALEANO, Luís A. (2012). "Paraguay and the expansion of Brazilian and Argentinian agribusiness fronteirs". *Canadian Journal of Development Studies*, 33(4), pp.458-470;

GLEDITSCH, Nils Peter (1998). "Armed conflict and the environment: A critique of the literature". *Journal of Peace Research*, 35(3), pp.381-400;

GRAJALES, Jacobo (2011). "The rifle and the title: Paramilitary violence, land grab and land control in Colombia". *The Journal of Peasant Studies*, 38(4), pp.771-792;

HUMPHREYS, Macartan; WEINSTEIN, Jeremy M. (2008). "Who fights? The determinants of participation in civil war". *American Journal of Political Science*, 52(2), pp.436-455;

HUNTINGTON, Samuel. (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman/London: University of Oklahoma Press, 1991;

KAHL, Colin H. (2006). *States, Scarcity, and Civil Strife in the Developing World*. Princeton: Princeton University Press, pp.354;

KOHL, Benjamin (2010). "Bolivia under Morales: A work in progress". *Latin American Perspectives*, issue 172, 37(3), pp.107-122;

KOUBI, V.; SPILKER, G.; BÖHMELT, T.; BERNAUER, T. (2013). "Do Natural Resources Matter for Interstate and Intrastate Armed Conflict?". *Journal of Peace Research*, 51(1), pp.1-17;

- LA VIA CAMPESINA (2014). *International Peasant's Movement*. Acessado em 07/01/2014. <http://viacampesina.org/en/index.php/organisation-mainmenu-44>;
- LE BILLON, Philippe (2001). "The Political Ecology of War: Natural Resources and Armed Conflicts". *Political Geography*, 20(5), pp. 561-584;
- LEGUIZAMÓN, Amalia (2013). "Modifying Argentina: GM soy and socio-environmental change". *Geoforum*, pp.1-12 Acessado em 19/12/2013. <http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2013.04.001>;
- LEVIEN, Michael (2013). "The land question: Special Economic Zones and the political economy of dispossession in India". *The Journal of Peasant Studies*, 39(3-4), pp.933-969;
- LICHBACH, Mark (1994). "What makes rational peasants revolutionary? Dilemma, paradox, and irony in peasant collective action". *World Politics*, 46(3), pp.383-418;
- MCCARTHY, James; WOLFORD, Wendy (2013). "Land, energy, water: From scarcity to security". *Final report for Oxfam America*, pp.1-52;
- McMichael, Philip (2013). "Rethinking 'land grab' ontology". *Rural Sociology*, 3, pp.1-22;
- MAGNUS, Theisen Ole; BRANDSEGG, Kristian Bjarnoe (2012). "Outside the state? Environmental crises, state neglect and communal conflict". *Manuscript presented at the International Studies Association (ISA)*, San Diego, pp.1-29;
- MAGNUS, Theisen Ole (2008). "Blood and soil? Resource scarcity and internal armed conflict revisited". *Journal of Peace Research*, 45(6), pp.801-818;
- MURMIS, Miguel; MURMIS, Maria R (2012). "Land concentration and foreign land ownership in Argentina in the context of global land grabbing". *Canadian Journal of Development Studies*, 33(4), pp.490-508;
- OYA, Carlos (2013). "Methodological reflections on 'land grab' databases and the 'land grab' literature 'rush'". *The Journal of Peasant Studies*, 40(3), pp.503-520;
- PÉREZ, Edelmira C. (2001). "Hacia una nueva visión de lo rural". In: GIARRACCA, Norma. (Org.). *Una Nueva Ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: Asdi/Clacso, pp.17-30;
- RICHARDS, Peter D. (2011). "Soy, cotton, and the final Atlantic forest frontier". *The Professional Geographer*, 63(3), pp.343-363;

RULLI, Maria Cristina; SAVIORI, Antonio; D'ODORICO, Paolo (2013). "Global land and water grabbing". *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS)*, 110(3), pp.892-897;

RUSSETT, Bruce; LAYNE, Christopher; SPIRO, David E.; DOYLE, Michael W. (1995). "The democratic peace". *International Security*, 19(4), pp.164-184;

SARKEES, Meredith Reid; WAYMAN, Frank (2010). *Resort to War: 1816 - 2007*. CQ Press;

SCOTT, James C. (1979). "Revolution in the Revolution". *Theory and Society*, 7(1-2), pp.97-134;

SCOTT, James C. (1976). *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in South-east Asia*. New Haven, CT: Yale University Press;

SCOONES, Ian; HALL, Ruth; BORRAS JR, Saturnino M; WHITE, Ben; WOLFORD, Wendy (2013). "The politics of evidence: methodologies for understanding the global land rush". *The Journal of Peasant Studies*, 40(3), pp.469-483;

SILI, Marcelo; SOUMOULOU, Luciana (2011). "The issue of land in Argentina: Conflicts and dynamics of use, holdings and concentration". *UN working paper*. Rome: IFAD Press, pp.1-13;

SIMMONS, Cynthia S.; WALKER, Robert T.; ARIMA, Eugenio Y.; ALDRICH, Stephen P.; CALDAS, Marcelo M. (2007). "The Amazon land war in the south of Pará". *Annals of the Association of American Geographers*, 97(3), 2007, pp. 567–592;

SIMMONS, Cynthia S. (2004). "The political economy of land conflict in the Eastern Brazilian Amazon". *Annals of the Association of American Geographers*, 94(1), 2007, pp. 183–206;

THE ECONOMIST (2012). "Impeachment, Paraguayan-style: Not a coup, but an erosion of democracy which should be condemned". *The Economist*. London: The economist newspaper limited. 30/06/2012;

THE ECONOMIST (2005). "Down on the farm". *The Economist*. London: The economist newspaper limited. 24/11/2005;

UPPSALA CONFLICT DATA PROGRAM (2013). Uppsala University, *UCDP*. Acessado em 19/11/2013. [www.ucdp.uu.se/database](http://www.ucdp.uu.se/database);

**ZIMERMAN, Arthur. *Terra e conflitos na América Latina redemocratizada.***

URIOSTE, Miguel (2012). "Concentration and 'foreignisation' of land in Bolivia". *Canadian Journal of Development Studies*, 33(4), pp.439-457;

VALDÍVIA, G. "Agrarian capitalism and struggles over hegemony in the Bolivian Lowlands". *Latin American Perspectives*, vol.37, July, 2010, pp.467-487;

VISSER, O.; BIDASECA, K. "Agrarian modernization, land conflicts, and peasant mobilization in Russia and Argentina". Mac Arthur Foundation: Laboratorium: Russian review of social research, 2(3), 2010, pp.296-304;

WILLIAMS, Paul D. (org.) (2012). *Security Studies: An Introduction*. New York: Routledge;

WORLD BANK (2015). *World Development Indicators*. Acessado em 17/01/2015. <http://data.worldbank.org>;

\_\_\_\_\_. (2002). *World Development Indicators*. Acessado em 05/12/2013. <http://econ.worldbank.org/external/default>;

WOLFORD, Wendy (2010). *This Land is Our Now: Social Mobilization and the Meanings of Land in Brazil*. Duke University Press, pp.281;

WRIGHT, Angus Lindsay; WOLFORD, Wendy (2003). *To Inherit the Earth: The Landless Movement and the Struggle for a New Brazil*. US: Food First Books;

ZIMERMAN, Artur (2016). "A piece of land or peace on the land: How much is a peasant's life worth in Brazil". *Journal of Human Security*, 12(1), pp.37-51;

\_\_\_\_\_. (2012). "Land kills: The Brazilian experience". *Population Review*, 51(2), pp.41-58;

\_\_\_\_\_. (2010). *Terra Manchada de Sangue: Conflitos Agrários e Mortes no campo no Brasil democrático*. Universidade de São Paulo: Editora Humanitas.

## **A ajuda alimentar internacional dos EUA: política pública, interesses particulares e diplomacia**

### **U.S. international food aid: public policy, private interests and diplomacy**

Thiago Lima

Docente do Departamento de Relações Internacionais na Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

E-mail: [thiagolima3@gmail.com](mailto:thiagolima3@gmail.com)

Atos Dias

Mestrando em Gestão Pública e Cooperação Internacional na Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

E-mail: [atosrabi@gmail.com](mailto:atosrabi@gmail.com)

**Resumo:** Em 2014 o programa de ajuda alimentar dos EUA completou 60 anos. O presente artigo examina diversas dimensões da experiência sexagenária que evidenciam o caráter político, econômico e humanitário dos alimentos. O artigo se inicia com uma breve revisão histórica da política de ajuda alimentar estadunidense e posteriormente aborda o debate sobre aquela política no século XXI, destacando o esforço reformista dos presidentes Bush e Obama. Por fim, examinam-se os limites das demandas presidenciais a partir da lógica do ‘triângulo de ferro’, que vincula empresários, ONG e legisladores.

**Palavras-Chave:** ajuda alimentar; política externa dos Estados Unidos; triângulo de ferro

**Abstract:** In 2014 the U.S. food aid program completed 60 years. The present article examines some dimensions of this sexagenarian experience that evidence the political, economic and humanitarian characters of food. The paper begins with a brief historical review of the U.S. food aid policy, and then approaches the debate about that policy in the 21<sup>st</sup> century, stressing the reform efforts of Presidents Bush and Obama. It then examines the limits to the presidential demands through the logic of the ‘iron triangle’, which links businesses, NGOs and legislators.

**Keywords:** food aid; U.S. foreign policy; iron triangle

## **1. Introdução**

A ajuda alimentar internacional é uma importante ferramenta de combate à fome. Considerando que cerca de 795 milhões de pessoas sofrem de fome crônica, a atividade exerce um papel fundamental no que diz respeito à mitigação deste flagelo (FAO, 2015).

No plano internacional, a ajuda alimentar começou a ser institucionalizada na década de 1950. Como em outros regimes do Pós II Guerra, coube aos EUA o papel de principal arquiteto e contribuinte. Afinal, aproximadamente 90% da ajuda alimentar internacional era produzida e fornecida pelos EUA. O país foi o primeiro a adotar programas regulares de auxílio alimentar internacional, a partir de 1954, com a aprovação pelo Congresso da Public Law 480, normalmente referida como PL480, posteriormente chamada de Alimentos para Paz. Passados 60 anos, os EUA ainda têm importante papel na ajuda alimentar internacional e são, de longe, o maior doador de recursos voltados a esse fim. Cerca de 40% dos alimentos que compõem as operações do Programa Mundial de Alimentos (PMA)<sup>1</sup> da ONU são estadunidenses.

A política de ajuda alimentar norte-americana, contudo, tem sido alvo de críticas desde seus primórdios. Elas estão ligadas a pelo menos 3 fatos. 1) Por ter sido idealizada como uma forma de escoar gigantescos excedentes de grãos e de criar novos mercados, e não necessariamente como um instrumento de assistência humanitária. 2) Por ser usada em muitos casos como ferramenta de política externa, voltada a objetivos estratégicos, sobretudo no contexto da Guerra Fria. 3) Por ser altamente ineficiente e custosa do ponto de vista administrativo.

Essas práticas têm sido atacadas ao longo dos anos pela crítica especializada, doméstica e internacional. A comunidade epistêmica transnacional engajada no tema sustenta com elevado grau de consenso que é preciso realizar reformas (Clay e Stokke, 2000; Clay e Riley, 2005; Clapp, 2012). Nos anos 2000, funcionários da própria United States Agency for International Development (USAID) apontaram a necessidade de mudanças. Os próprios presidentes George

---

<sup>1</sup> O PMA é a maior agência humanitária de combate à fome do mundo. Ela foi criada em 1961, no âmbito da ONU e da FAO. Em 2014 ela concedeu assistência alimentar a cerca de 80 milhões de pessoas em 82 países. Os Estados Unidos é, historicamente, o principal doador para a instituição, e foi responsável, no mesmo ano, por 42% do financiamento ao Programa (WFP, 2014).

W. Bush e Barack Obama, incorporaram a posição dos críticos, mas não foram capazes de superar os bloqueios erguidos por legisladores e grupos de interesse.

O artigo busca contribuir para a compreensão das diversas dimensões da política de ajuda alimentar dos EUA. O exame da experiência sexagenária evidencia o caráter político, econômico e humanitário dos alimentos. A experiência dos EUA é também útil para subsidiar avaliações sobre o Brasil, que tem buscado se firmar como um líder na agenda de segurança alimentar internacional.

O artigo se inicia com uma breve revisão dos 60 anos da política de ajuda alimentar dos EUA. Posteriormente abordamos o debate sobre a política de ajuda alimentar nos anos 2000, destacando o esforço reformista dos presidentes Bush e Obama – Republicano e Democrata<sup>2</sup>. Por fim, examinamos os limites das demandas presidenciais a partir da lógica do ‘triângulo de ferro’ que vincula empresários, ONG e legisladores e apontamos sinais de mudanças.

## **2. A ajuda alimentar e a política externa dos EUA: um breve histórico**

Em 2014 os programas regulares de ajuda alimentar<sup>3</sup> dos EUA, que tiveram origem com a aprovação da PL480, completam 60 anos. O auxílio alimentar norte-americano ao exterior, contudo, possui antecedentes já no século XIX. Teria se iniciado em 1812, quando o Presidente James Madison enviou ajuda emergencial para as vítimas de um terremoto na Venezuela. No mesmo século, a ajuda também foi enviada para a Irlanda como resposta à fome da época. No início do século XX algumas operações de ajuda ocorreram, como a realizada nos anos 1920, quando o Presidente Herbert Hoover dispendeu programas de alimentação para a Rússia. Nas I e II Guerras Mundiais os esforços dos EUA se tornam mais sistemáticos e relevantes ao fornecerem alívio à carestia da Europa, além de sustentarem muitas tropas (George, 1978; Portillo, 1987; Ruttan, 1993; USAID, 2004).

---

<sup>2</sup> Por não ser um trabalho estritamente de *foreign policy analysis*, não nos aprofundamos nas dinâmicas e relações de poder em torno da mudança legislativa, o que demandaria um artigo especificamente para esse fim.

<sup>3</sup> Os termos ajuda e assistência alimentar significam tipos diferentes de auxílio, conforme o jargão internacional. O primeiro normalmente corresponde ao auxílio fornecido com os alimentos em espécie, enquanto o segundo é utilizado para designar programas que atuam sobre outras causas da fome, como a falta de renda e a baixa produtividade agrícola.

Apesar do componente humanitário, as ajudas foram alvo de críticas. À Venezuela, por exemplo, teria sido “um instrumento econômico a serviço de um objetivo político – no caso, o apoio para uma revolta (fracassada) contra a Espanha” (George 1978: 182). Na I Guerra Mundial, os ainda não-beligerantes EUA despachavam alimentos tanto para o leste quanto para o oeste, mudando esse cenário apenas quando se alinhou aos Aliados, tornando “difícil saber se foram os seus soldados ou o seu trigo que mais contribuíram para a vitória final” (Ibidem). No Entre Guerras, os EUA iniciaram programas de ajuda alimentar para os países vencidos que ainda possuíam reservas de ouro, pois ainda dispunham de cerca de 18 milhões de toneladas de excedentes de trigo, que eram vendidas a preço mais baixo (George, 1978; Ruttan, 1993).

Em 1947 os EUA lançaram o Plano Marshall, que dispendeu 29% do total de US\$ 13,5 bilhões em forma de alimentos, rações e fertilizantes entre 1948 e 1952, no intuito de fortalecer a segurança alimentar e reconstruir a agricultura. Isso foi feito mesmo com o custo de prejudicar as exportações agrícolas puramente comerciais para o continente europeu – principalmente as de trigo – pois, para fomentar a competitividade agrícola no velho continente era preciso tolerar as barreiras do que viria a se tornar, em 1962, a Política Agrícola Comum (PAC) (Friedmann, 1982; Clapp, 2012).

Em meados dos anos 1950 a Europa já havia praticamente sido reconstruída e era novamente um parceiro comercial para os EUA. Contudo, a pressão da acumulação de excedentes agrícolas, sobretudo de trigo, ainda continuava um problema para os EUA. Conciliando a necessidade de escoamento de excedentes, a ambição por abertura de mercados no exterior e a preocupação crescente referente à ajuda alimentar, os EUA, durante a administração do Presidente Dwight D. Eisenhower, aprovaram a chamada PL480, ou Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954 (mais tarde renomeado Programa Alimentos para a Paz) (Friedmann, 1982; Hopkins, 1984). De acordo com Eisenhower, o propósito da lei era “*lay the basis for a permanent expansion of our exports of agricultural products with lasting benefits*

*to ourselves and peoples of other lands*” (USAID, 2004). Deste modo, a ajuda dos EUA foi direcionada para o Terceiro Mundo e para o Japão<sup>4</sup> (Friedmann e McMichael, 1989).

Nos dois primeiros anos do Programa o total de trigo exportado subiu em 45%, e as vendas, através da PL480, subiram, em geral, de 27% para 42% (Friedmann, 1982). Eisenhower chegou a declarar, com extrema franqueza, que a pretensão da ajuda externa dos EUA, de modo geral, não seria uma dádiva para outros países, mas sim para cumprir interesses nacionais e particulares (Portillo, 1987), deixando clara a vinculação com os interesses de exportadores agrícolas.

No final dos anos 1950, o Senador Hubert H. Humphrey apresentou um relatório ao Committee on Agriculture and Forestry of the United States Senate, intitulado “*Food and Fiber as a Force For Freedom*”. O documento apontava que a PL480 era um passaporte para a entrada do comércio e das técnicas estadunidenses no mercado mundial e que também estava servindo como uma ferramenta de defesa do ‘mundo livre’, ao possibilitar, por exemplo, a conversão dos alimentos subvencionados em custeio para alojamento militar e equipamentos de defesa. No primeiro caso, servia como meio de promoção de interesses econômicos. No segundo acabava ganhando características de ajuda militar (Humphrey, 1958; Portillo, 1987; Burbach e Flynn, 1982; Ruttan, 1993).

O relatório do Senador Humphrey (1958) argumentava que a PL480 poderia ser usada de forma mais abrangente, servindo melhor a objetivos de política externa. Enfatizava que o Programa deveria ser caracterizado como uma demonstração da boa vontade norte-americana, uma força para estimular o comércio mutuamente benéfico, para suprir a necessidade dos ‘povos livres’ e servir como um impedimento para a guerra.

Em abril de 1959 Humphrey apresenta o projeto de lei intitulado Food For Peace Act, baseado em seu estudo. O projeto, que pedia uma revisão da PL480, gerou dissenso no Congresso, com a posição de dois grupos principais: os que estavam interessados,

---

<sup>4</sup> Cabe lembrar também a aprovação do Agricultural Act of 1949, contendo a Seção 416, que passou a autorizar o secretário de Agricultura a doar excedentes agrícolas em perigo de deterioração para organizações voluntárias privadas inscritas no Advisory Committee (Ruttan, 1993).

principalmente, no escoamento de excedentes e os que queriam (liderados por Humphrey) transformar o Programa em uma grande ferramenta de política externa.

Apesar das divergências o projeto foi aprovado naquele ano. Nem todas as mudanças previstas no projeto foram atendidas. No entanto, como aponta Ruttan (1993), os esforços para reformar a PL480 no período de 1957 a 1959 contribuíram para um maior reconhecimento, por parte das instituições estatais envolvidas, de que a ajuda alimentar não poderia ser vista como um programa em curto prazo e que poderia ser extinta com o desaparecimento de excedentes agrícolas.

Na gestão do Presidente John F. Kennedy (1961 a 1963) a assistência alimentar ganharia um caráter maior de política externa. Para Kennedy, “*food is strength, and food is peace, and food is freedom, and food is a helping hand to people around the world whose good will and friendship we want*” (USAID, 2004). Para isso, o Democrata criou a U.S. Agency for International Development (USAID), que passaria a administrar de forma conjunta com o U.S Department of Agriculture (USDA) a assistência alimentar dos EUA. Em 1966, sob o Presidente Johnson, a PL480 passa a ser oficialmente chamada de *Food For Peace Program* (Programa Alimentos Para a Paz) e é reestruturada para atender mais objetivos humanitários e desenvolvimentistas, visando aumentar o *soft power* em meio à guerra por corações e mentes.

A ajuda alimentar da PL480 cresceu significativamente com a reestruturação. Já nos primeiros três anos de atuação, as exportações através do Programa subiram de 13% para 32% do valor total das exportações (Humphrey, 1958). Na década de 1960, atingiu mais de 18 milhões de toneladas por ano a um custo de US\$ 1,6 bilhões (Shaw, 2001).

O peso dos EUA no contexto da ajuda alimentar internacional daquele período era desproporcional: cerca de 90% de toda a ajuda alimentar que circulava pelo globo era produzida e fornecida pelos norte-americanos (Schubert, 1981). Isso refletia não só a gigantesca capacidade de produção agrícola, mas também a capacidade logística estadunidense. Como veremos, grupos de interesse desses dois setores – produção e logística – formam parte do triângulo de ferro que impedem mudanças legislativas.

Durante as duas primeiras décadas após a II Guerra Mundial houve pouca dificuldade em atender aos objetivos de escoamento de excedentes, assistência desenvolvimentista e humanitária e de política externa. Essa realidade começaria a mudar a partir da década de 1970, com a queda de excedentes acoplada à crise de alimentos e do petróleo. Tais crises externas desencadearam forças domésticas que fizeram com que a política agrícola norte-americana sofresse alterações drásticas, reverberando nos programas de ajuda alimentar (Rothschild, 1976; Ruttan, 1993).

Durante as décadas de 1950 e 1960, os EUA, como ator dominante do mercado agrícola internacional, também realizava o esforço de manter reservas de grãos com o intuito de estabilizar os preços internacionais. Os estoques administrados e mantidos pelo governo eram necessários frente ao problema da superprodução pelo qual passava o setor agrícola do país. As compras governamentais dos excedentes de produção (que preenchiam esses estoques) garantiam, principalmente, que os preços das commodities permanecessem a níveis competitivos e satisfatórios e não estivessem vulneráveis à volatilidade da oferta de alimentos no mercado internacional. A crise de alimentos de 1970, que elevou drasticamente os preços no mercado internacional, é justamente o declínio dessa ordem. Fatores exógenos tornaram os estoques norte-americanos difíceis de serem justificados domesticamente, pois o contexto propiciava uma excelente oportunidade de lucro por meio do comércio. Em outros termos, os interesses agrícolas que antes contavam com as compras governamentais para escoar sua produção, passaram a ter oportunidades melhores no mercado internacional. A queda dos estoques prejudicaria a ajuda alimentar internacional norte-americana, uma vez que os excedentes de alimentos eram a base desse tipo de auxílio. A partir de 1972 os EUA mantiveram uma reserva mínima de grãos e os preços internacionais começaram a flutuar de forma mais brusca (Rothschild, 1976).

Na verdade, desde 1969 o Presidente Richard M. Nixon buscava reduzir a interferência estatal no mercado agrícola, dentre outros motivos, porque isso gerava um ônus significativo ao orçamento. Seu sucessor, Gerald R. Ford, seguiu a mesma tendência. Criava-se o entendimento de que os programas do governo com relação à agricultura eram, de modo geral, caros e de poucos benefícios para os agricultores no que diz respeito à geração de renda. Nesta nova percepção, que conjugava altos preços internacionais com grandes custos econômicos

domésticos, diminuiu o ímpeto de fornecer ajuda alimentar internacional, o que se tornou mais um vetor na elevação dos preços dos anos 1970, atingindo os países mais pobres (Rothschild, 1976).

O dólar foi valorizado na década de 1960 e isso contribuiu para a redução da demanda externa por produtos norte-americanos, acirrando o desempenho decadente da balança comercial dos EUA. O problema da conta corrente era sistêmico, e isso reverberava na agricultura. Com a desvalorização do dólar em 1971, um movimento também sistêmico, juntamente com a queda das reservas de grãos, criou-se um estímulo à procura comercial pelos produtos agrícolas norte-americanos. Aliado a isso, o aumento da demanda soviética em 1972 fez as exportações aumentarem dramaticamente e os preços das commodities subirem de forma considerável. Com a alta dos preços e a indisponibilidade de commodities, a ajuda diminuiu drasticamente (Clapp, 2012; Rothschild, 1976; Ruttan, 1993).

Neste cenário preocupante de escassez alimentar, a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)<sup>5</sup> realizou a Conferência Mundial de Alimentos em 1974, marcando importante mudança no regime de ajuda alimentar internacional. Os países doadores passaram a considerar mais os aspectos do desenvolvimento e as necessidades dos países beneficiários do que os seus objetivos políticos e econômicos. Isso reverberou, inclusive, na ajuda dos EUA que, em meados de 1970, passou a focar mais na segurança alimentar e no desenvolvimento, afastando-se mais do objetivo de eliminar excedentes, até porque a demanda externa estava aquecida (Clapp, 2012; Hopkins, 2009). Do ponto de vista das forças políticas domésticas, a mudança na estrutura do mercado internacional alterou os incentivos para a ação dos interesses agrícolas estadunidenses. O estímulo que os levava a buscar resolver seus problemas de excesso de oferta por meio do Estado deixara de existir. Isso abriu espaço não só para reformas liberalizantes, mas também para que interesses humanitários influenciassem um pouco mais a política de ajuda alimentar.

Assim, durante os anos 1970 e 1980 foram aprovadas várias reformas. Em 1976, por exemplo, ficou estabelecido que 75% de toda a ajuda alimentar deveria ser destinada a países

---

<sup>5</sup> A FAO é uma organização no âmbito da ONU criada em 1945. Foi a primeira organização internacional a se preocupar com a questão da segurança alimentar e com políticas de ajuda alimentar internacional. A ela está vinculado o PMA, principal instituição de ajuda alimentar do mundo.

com reais necessidades, apontados usando dados da ONU, e não alocados conforme propósitos geopolíticos (Diven, 2006). Em 1980 é criada a *Food Security Wheat Reserve* (chamada *Bill Emerson Humanitarian Trust* em 1998), que previa a reserva de commodities e dinheiro para complementar a ajuda alimentar oferecida pela PL480 (Hanrahan, 2013).

Os interesses econômicos não foram esquecidos, no entanto. Em 1985 é aprovado o *Food Security Act*, que permitiu, por meio da PL480, a venda de mercadorias para moedas estrangeiras não conversíveis. A moeda local arrecadada seria “*used to promote private sector agribusiness, particularly credit, input, and marketing organizations, in the recipient country*” (Ruttan, 1993: 45). Também no mesmo ano, por iniciativa da Casa Branca, foi aprovado o chamado *Food For Progress* (Alimentos Para o Progresso), novo canal para as doações da PL480 e da Seção 416 do *Agricultural Act of 1949*, que garantia ajuda aos países que se comprometessem implantar reformas liberalizantes em sua economia agrícola, principalmente no que tocava a preços, distribuição e participação do setor privado (Ruttan, 1993).

Nos anos 1990 e 2000, mais reformas foram elaboradas, dando maior ênfase às questões como segurança alimentar, nutrição e sobrevivência infantil. Isso fica claro com a atualização da PL480 na *Farm Bill de 1990* (*Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act*) durante o governo do Presidente George H. W. Bush e a criação, em 2002, do *McGovern-Dole International Food for Education and Child Nutrition Program* (IFEP) (Alimentos para a Educação), autorizado pela *Farm Bill de 2002*, que provê doação de commodities agrícolas para fins de assistência técnica e financeira associada a programas de alimentação nas escolas dos países em desenvolvimento (Clapp, 2012).

Embora essas renovações tenham sido relevantes, novas tentativas de reformar a política de ajuda alimentar de maneira mais completa, com o intuito de torná-la mais efetiva e menos custosa foram realizadas. As reformas, entretanto, encontraram limites nos interesses que formam o chamado ‘triângulo de ferro’.

### **3. Buscando reformas e o triângulo de ferro**

Apesar das reformas à política de auxílio alimentar, sua parte principal continua a ser criticada. Trata-se da ajuda fornecida com alimentos em espécie que, por lei, devem ser em sua maior parte produzidos, comprados, manuseados, preparados, estocados, transportados e distribuídos por empresas e ONG estadunidenses. É o que se chama de ‘doação vinculada’ ou ‘ajuda alimentar vinculada’ (Clay e Riley, 2005).

Na avaliação do USDA (2007), a legislação que estabelecia a compra de 100% das commodities em nível nacional, por meio do Título II do programa Alimentos para a Paz<sup>6</sup>, prejudicaria a capacidade dos EUA de salvar vidas e erradicar a fome. A conclusão do estudo do General Accountability Office (uma espécie de Controladoria Geral da União) sobre o desempenho dos programas estadunidenses vai na mesma direção. O estudo, intitulado “*Foreign Assistance: Various Challenges Impede the Efficiency and Effectiveness of U.S. Food Aid*”, informou ao Comitê de Agricultura do Senado sobre a ineficiência e inefetividade dos programas de assistência alimentar em meio ao debate de renovação da Farm Bill. O relatório esclarecia que “*multiple challenges hinder the efficiency of U.S. food aid programs by reducing the amount, timeliness, and quality of food provided*” (GAO, 2007, s./p.). Mais do que isso, reconhecia que “*the current practice of using food aid to generate cash for development projects — monetization — is an inherently inefficient use of resources*” (Ibidem). Dentre as falhas da ajuda alimentar, o documento apontava os custos logísticos e a demora em atender situações emergenciais, ocasionados pelas altas despesas com transportes e por problemas na manipulação dos alimentos. Além disso, com relação à monetização<sup>7</sup>, destacava que “*the time and expertise needed to market and sell food abroad requires NGOs to divert resources away from their core missions*”, reduzindo, assim, os recursos para a ajuda alimentar de fato (Ibidem).

---

<sup>6</sup>O Programa Alimentos para a Paz é dividido em quatro títulos principais (I, II, III e V), cada qual com objetivos específicos. O Título II, *Emergency and Private Assistance*, provê a doação de commodities agrícolas norte-americanas para responder a necessidades emergenciais ou não emergenciais nos países receptores. Suas atividades podem ser operacionalizadas por governos, cooperativas, ONG, entidades públicas ou privadas, e OI (principalmente o Programa Mundial de Alimentos) (Hanrahan, 2013; Murphy e McAfee, 2005).

<sup>7</sup>A monetização é uma política que foi adotada no âmbito dos programas norte-americanos no *Food Security Act* de 1985 e consiste numa prática bastante observável entre as chamadas ONG de distribuição de ajuda alimentar. Ela se dá pela venda de produtos importados nos países receptores para gerar moeda local, que poderá ser usada para os gastos com projetos de ajuda não relacionados a alimentos, assim como para custear a entrega de ajuda alimentar (Clapp, 2009; Clapp, 2012; Clay e Stokke, 2000; Simmons, 2009).

Uma das principais críticas que se faz às doações vinculadas em geral, e a dos EUA em particular, é que os trâmites fazem a ajuda demorar a chegar. No caso da ajuda alimentar dos EUA, estudos oficiais apuraram uma demora de quatro a seis meses em média para chegar aos destinatários. Essa demora seria evitada com alimentos comprados localmente ou em regiões próximas que, pela diminuição da distância, poderiam chegar aos alvos em dias ou semanas, se mostrando, portanto, uma prática não só mais eficiente logisticamente, mas também mais adequada a princípios humanitários (Natsios, apud Committee on Foreign Affairs, 2013; Engel apud Committee on Foreign Affairs, 2015).

As críticas internas e externas a esse modelo de ajuda alimentar encontraram ressonância nas presidências de George W. Bush e de Barack Obama e ambos presidentes buscaram reformar a ajuda alimentar (Simmons, 2007; Kripke, 2009; Clapp, 2012). No documento *President's Management Agenda de 2002*, Bush reivindicava reformas significativas, reconhecendo problemas ligados a falhas administrativas e burocráticas dos programas, além de gastos desnecessários e/ou demasiados. Com relação à burocracia e administração da ajuda alimentar, esclarecia que, uma vez que seis programas são geridos por dois órgãos – USDA e USAID – com procedimentos semelhantes, as doações acabavam, por vezes, sendo duplicadas. No que se refere às despesas, o relatório avaliava danos com transporte, rejeição de alimentos fora dos padrões alimentares dos países receptores e administração incorreta dos recursos doados. Admitia-se também que em alguns casos o auxílio alimentar poderia se mostrar danoso para os agricultores locais dos países beneficiados, pois constituíam dumping. Entre as mudanças propostas pelo relatório, estava o incentivo à doação em dinheiro e à compra de produtos agrícolas nos países recipiendários, visando diminuir gastos e aumentar a eficiência ao atender os necessitados (Executive Office of the President, 2002).

Os esforços da administração Bush para reformar a política de ajuda alimentar tiveram em Andrew S. Natsios, então chefe da USAID, uma importante voz, em defesa da racionalização da ajuda alimentar. Foi também responsável por advogar maior flexibilidade da USAID para o uso da compra local e regional de alimentos em situações emergenciais. Em 2003, recomendou a Bush que um quarto do orçamento da ajuda alimentar fosse destinado para compra a nível local e regional nos países recipiendários. Natsios sustentava que as graves falhas em termos de tempo e

de custo, e especificamente àquelas ligadas à monetização, poderiam ser superadas desvinculando a ajuda alimentar. Mas, por causa da intensa resistência doméstica à reforma, a administração entendeu que flexibilizar 25% da ajuda seria o máximo possível politicamente (Natsios, apud Committee on Foreigns Affairs, 2013).

Em 2006, após os preparativos necessários, Bush incluiu na proposta de orçamento um pedido para que 1/4 do orçamento da ajuda alimentar passasse a ser prestado sob a forma de dinheiro para compra de alimentos a nível local e regional. O Congresso, contudo, derrotou essa proposta seguidas vezes entre 2006 e 2009 (Clapp, 2012; Kripke, 2009).

Isso denota, por um lado, o interesse do Executivo em reformar a política de ajuda alimentar na direção recomendada tanto pelas Organizações Internacionais quanto pelos críticos domésticos. Mas, por outro lado, demonstra a resistência do Congresso e de setores da sociedade em aceitar modificações nos programas.

Em 2007, um esforço paralelo para reformular a ajuda alimentar começou a ser construído, tendo em vista a expiração da Farm Bill, legislação agrícola que é a autoridade primária sobre os programas de ajuda alimentar (Kripke, 2009). A administração Bush propôs mudanças para que incluíssem, principalmente, “*authorization to use up to 25 percent of the P.L. 480 Title II request to procure food from selected developing countries near the site of a crisis*” (USDA, 2007: 81). Contudo, mesmo com o impacto da grave crise alimentar internacional de 2007 e 2008, quando a ajuda estadunidense seria ainda mais necessária, a reforma pretendida pela administração não conseguiu se firmar no projeto de lei<sup>8</sup>.

Ainda por conta da crise, em maio de 2008 os EUA, exercendo o papel de maior doador de ajuda alimentar mundial, os EUA, por meio da administração Bush, pediram um pacote emergencial equivalente a US\$ 770 milhões com o principal intuito de manter a paridade de preços para os programas de ajuda alimentar norte-americanos. Em resposta ao pacote de emergência, o Congresso eleva o valor e aprova cerca de US\$ 1,8 bilhões para assistência

---

<sup>8</sup> A crise alimentar de 2007-2008 foi considerada de alta gravidade, comparada à dos anos 1970. Para um exame histórico sobre o tema, ver MCMICHAEL, Philip. “The World Food Crisis in Historical Perspective”. *Monthly Review*. Vol. 61, nº 03, 2009.

internacional relacionada à crise de alimentos para os anos de 2008 e 2009<sup>9</sup>. Desse montante, cerca de US\$ 200 milhões foram reservados para uma nova iniciativa de segurança alimentar (Food Security Initiative) que forneceria suporte para atividades relacionadas à pesquisa e desenvolvimento da agricultura, sendo que US\$ 50 milhões desse total deveriam ser usados para compra local e regional. Levando-se em consideração, no entanto, as diversas fontes que previam a utilização de fundos para compra local e regional, o pacote emergencial disponibilizou cerca de US\$ 125 milhões para esse tipo de assistência alimentar. Esse montante, aprovado para ser usado em dois anos, é um significativo contraste com relação à renovação da Farm Bill em 2008, que concebeu apenas US\$ 60 milhões a serem gastos ao longo de cinco anos. (Kripke, 2009; Clapp, 2012).

Kripke (2009) esclarece que nenhum desses fatores representa uma mudança drástica no orçamento dos EUA, pois requerem menos de 10% do valor total da assistência alimentar. Clapp (2012) também aponta que a Farm Bill de 2008 aumentou a verba para ajuda alimentar fornecida através do Título II do programa Alimentos para a Paz, de US\$ 2 bilhões para US\$ 2,5 bilhões anualmente. O percentual de monetização permaneceu o mesmo (15%) e as regras de transportes não sofreram alteração. Contudo, as poucas mudanças sinalizam a possibilidade de reforma na direção pretendida pelos críticos (Clapp, 2012; Kripke, 2009).

A administração Obama também tentou modificar a ajuda pela via orçamentária. Para o Ano Fiscal de 2014 o Executivo incluiu uma proposta para que 1,4 bilhão do orçamento do Título II da PL480, administrado pela Farm Bill (e, portanto, sob significativa influência do USDA), passasse para as diversas contas controladas pelo USAID. A proposta também visava que até 45% do orçamento fosse gasto com compra de alimentos a nível local e regional nos países beneficiados (USAID, 2013; Clapp, 2013).

Reagindo contra as propostas de mudanças, 69 organizações enviaram carta ao Presidente em fevereiro de 2013 no intuito de incitá-lo a continuar apoiando o financiamento da PL480 no orçamento do Ano Fiscal de 2014. Essas organizações, quase em sua totalidade, fazem

---

<sup>9</sup> Cabe salientar que esse fundo não possuía qualquer relação com a Farm Bill de 2008, aprovada no mesmo período.

parte do triângulo de ferro (Food First, 2013)<sup>10</sup>. Segundo os grupos contrários à reformulação, a mudança prejudicaria a economia do país e dificultaria os esforços para combater a fome no mundo. Como reforço, em fevereiro do mesmo ano, 21 senadores enviaram carta a Obama pedindo para que o programa Alimentos para a Paz permanecesse da mesma forma. Segundo a carta, a PL480 gera benefícios econômicos, estimulando a produção agrícola e as indústrias de transporte (The New York Times, 2013; United States Senate, 2013). As reformas acabaram mais uma vez sendo rejeitadas pelo legislativo (Reuters, 2013).

#### **4. A resistência do Triângulo de ferro: sinais de mudança?**

Diversos pesquisadores, burocratas e legisladores apontam que a resistência à reforma da política de ajuda alimentar está ancorada numa coalização doméstica chamada de triângulo de ferro. Fazem parte dessa coalizão a) produtores e processadores agrícolas, b) empresas de transporte marítimo e c) ONG de distribuição, que por meio de sua influência sobre congressistas, conseguem restringir mudanças (Diven, 2006; Kripke, 2009; Clapp, 2009; Clapp, 2012; Natsios, apud Committee on Foreign Relations, 2013). Os argumentos e interesses dos atores dessa coalizão são vinculados à segurança nacional e à economia.

Com relação à segurança nacional, são dois os principais pontos sustentados pelos atores do triângulo de ferro. Em primeiro lugar, desvincular a ajuda retiraria do arsenal estadunidense uma importante ferramenta de *soft power*: sacas e latas contendo emblemas dos EUA. Para eles, alimentos marcados com símbolos estadunidenses e, mais do que isso, *made in USA*, seriam importantes demonstrações de apoio humanitário, o que seria importante para difundir um sentimento de simpatia em relação ao país ao redor do mundo. É o que afirma, por exemplo, o congressista democrata e ex-militar, Bred Sherman, da Califórnia:

*“Finally, (...) our Indonesian experience demonstrated that where there is American food going to disaster victims—and everybody knows it is American*

---

<sup>10</sup> São organizações como Adventist Development & Relief Agency International, America Cargo Transport Corporation, American Feed Industry Association, APL Limited, California Wheat Commission, United Methodist Committee on Relief, U.S. Meat Export Federation, US Rice Producers Association e USA Rice Federation.

*food and it is grown in America, it has got an American flag on the bag—that we get a response that is helpful. Are we going to see a flag on a bag if the food inside isn't grown in America? And are we going to see those who carry out the food aid find it even more convenient to obscure the fact that they have anything to do with the United States because they are more popular with those they have to work with and more immune from terrorist attack if they say all of this stuff is coming from Europeans and Canadians?” (Apud Committee on Foreign Affairs, 2013: 29)*

Na mesma linha, o deputado Adam Kinzinger (R – Illinois) sustenta que *“Speaking very honestly, food aid, the reason we do it is for national defense. It is for defense policy. That is how I see it. I see, you know, foreign aid is—there is compassionate reasons, of course, but it is all really in interest of furthering American goals”* (idem, p.32).

De fato, historicamente a ajuda alimentar americana foi vinculada a interesses de segurança e de política externa. Para os operadores da ajuda, contudo, em muitos casos ela tem sido contraproducente, tanto por chegar em tempo e forma inadequados, quanto por serem os próprios emblemas estadunidenses alvo de hostilidade. É por isso que Natsios e o ex-secretário de Agricultura de Bush, Dan Glickman (apud Committee on Foreign Affairs, 2013) sustentam que a ajuda em espécie não deve ser eliminada totalmente, mas complementada com compras locais e operações triangulares.

O segundo motivo de segurança nacional, desacreditado no contexto atual, mas que fazia sentido logo após a II Guerra Mundial, é que a ajuda vinculada à marinha mercante de bandeira estadunidense seria uma forma de manter ativos navios e tripulações nacionais que poderiam ser requisitados em caso de guerra. Nos anos 1940 e 1950 isso fazia sentido, já que a destruição da guerra havia diminuído a demanda internacional. Na atualidade, esse argumento escamotearia um interesse protecionista: garantir que o governo dos EUA continue a contratar o frete. De acordo com o Dr. Chistopher B. Barrett, importante estudioso da área, as frotas e cargas agrícolas dos EUA estão desatualizadas e não possuem utilidade militar. As tropas e navios mercantes deste tipo nunca foram mobilizados em mais de 60 anos da ajuda alimentar vinculada (Barrett apud Committee on Foreign Affairs, 2015).

Andrew Natsios e o deputado republicano da Califórnia, Edward Royce (apud Committee on Foreign Affairs, 2013), atribuem a esse grupo de interesse a parte mais forte do triângulo de ferro. Para Royce “*Today, the U.S. flag requirement simply serves the interests of a handful of companies. In fact, the Pentagon has determined that an easing of cargo preference requirements would have, in their view, no tangible effect upon U.S. maritime security*” (idem, p. 2). Natsios afirma que cerca de 50% dos gastos do Alimentos para Paz são com transporte, dos quais 17,65% oceânico, 7,46% terrestre e com 24,38% estoque e manuseio. Como são poucos os armadores de bandeira americana dedicados a esse ramo – o que significa também baixa concorrência e preços mais altos nas licitações – “*No other industry benefits more from current US food aid policy than the U.S. flagged shipping industry, which is why they are the strongest opponents to reform*” (Idem, p.8). Além disso, apesar de as bandeiras serem estadunidenses, os donos das empresas seriam, em sua maioria, estrangeiros (ibidem).

Outro grupo com interesse econômico na ajuda vinculada é o de ONG. A monetização é um procedimento pelo qual as ONG recebem alimentos da ajuda e vendem uma parcela deles a preços mais baixos nos países recipiendários para custear suas operações locais. Em defesa da prática da monetização, as ONG de distribuição, através da Alliance for Food Global Security, têm argumentado que ela traz mais benefícios que custos. Isso porque uma vez que uma parcela mínima da ajuda alimentar é monetizada, representando “*less than a quarter of one percent of world trade in equivalent agricultural commodities*”, ela seria incapaz de causar impacto sobre o comércio mundial. A prática também poderia servir como um reforço para o mercado local ao deixar mais renda disponível (Clapp, 2012: 85). Como apontam os críticos, porém, a prática pode ser considerada dumping, prejudicando a economia local, além de estar sujeita a desvios. Por isso, muitas ONG como a *Oxfam* e a *Cooperative for Assistance and Relief Everywhere* (CARE) defendem que o fim da monetização é necessário. Em 2007, a CARE – como muitas outras ONG vêm fazendo – decidiu parar com a prática da monetização e a defender a compra local dos produtos (The New York Times, 2013). Esse importante movimento vem desarticulando o triângulo de ferro. Um exemplo disso foi a carta<sup>11</sup> enviada ao presidente do Comitê de Agricultura Frank Dean Lucas (R – Oklahoma) e ao *ranking member* Collin Peterson (DFL –

---

<sup>11</sup> Entre as ONG estadunidenses que assinam estão: ActionAid USA, CARE USA, Catholic Relief Service, Lutheran World Relief, American Jewish World Service, Oxfam America, Save The Children e World Food Program USA.

Minnessota), defendendo reformas a partir da Farm Bill de 2014. O documento, de outubro de 2013, defendia, entre outros pontos, a redução da monetização (e maior transparência desta prática), a autorização para compra local e regional de alimentos e a melhoria da qualidade nutricional (Interaction, 2014a).

Por fim, grupos agrícolas defendem que as compras governamentais para a ajuda alimentar são importantes para as economias rurais de algumas regiões nos EUA. O documentário *The price of aid*, de Jihan El-Tahri, demonstra como algumas cidades do interior dos EUA têm partes de suas economias atreladas as operações de ajuda alimentar, bem como o trabalho de lobistas e congressistas tentando defendê-los. É nesse sentido que senadores como Debbie Stabenow (D – Michigan) e Mark Pryor (D – Arkansas), dos comitês de Agricultura e de Orçamento, se posicionaram em carta à Obama contrários à reforma demandada pela administração: “*This program has been instrumental in linking rural America and the U.S. agriculture and transportation industries to communities in the developing world while building greater awareness and support at home for the needs of the poor, hungry and disenfranchised around the world*”, e diminuí-los num período de crise econômica poderia prejudicar a economia dos EUA (Plumer, 2013).

O congressista Eliot Engel (D – New York), no entanto, argumenta que a política de ajuda alimentar vinculada a excedentes agrícolas norte-americanos não faz mais sentido nos dias atuais. Segundo o mesmo, na década de 1950, quando o governo tinha em mãos um grande superávit de alimentos, acoplar a ajuda alimentar aos excedentes era uma maneira inteligente e eficiente de enviar ajuda aos necessitados e evitar o desperdício desnecessário (Engel apud Committee on Foreign Affairs, 2015). O especialista Christopher Barrett também afirma que não existem provas concretas de que a ajuda alimentar vinculada beneficia a agricultura norte-americana (Barrett apud Committee on Foreign Affairs, 2015).

Mais do que isso, o contexto de escassez internacional e de altos preços, sobretudo na crise de 2007-2008, é favorável às exportações comerciais, enfraquecendo o argumento da relevância das compras estatais. Ademais, como informam os congressistas Edward Royce e Karen Bass (D - Califórnia), “*With food aid currently comprising just 0.86% of total U.S.*

*agricultural exports and 0.56% of net farm income, the impact of this shift will be negligible”* (Plumer, 2013).

Do ponto de vista argumentativo, os grupos contrários à reforma parecem ter cada vez menos força. O processo legislativo e a conexão eleitoral, contudo, costumam enviesar o resultado na direção do protecionismo e da manutenção do status quo (Lima, 2008; 2009). Grupos lobistas como a *Alliance of Global Security*, *Agricultural Food Aid Coalition*, *USA Maritime Coalition* e *Ad Hoc Coalition in Support of Sustained Funding of U.S. Food Aid*, trabalham para manter os altos níveis de financiamento dos programas dos quais fazem parte e até 2013 tiveram sucesso em defender seus interesses.

## **5. Considerações finais: mudando a mentalidade aos 60?**

Ao chegar aos 60 anos, sinais mais fortes de modificação na ajuda alimentar dos EUA se apresentaram. Além da frente orçamentária, a administração Obama também se moveu nas negociações relativas à renovação da Farm Bill, expirada em 2013. Novamente salientou-se que a compra local e regional traria mais eficiência (economizando de US\$ 125-185 milhões por ano) e atenderia a mais pessoas (de 2-4 milhões de pessoas) (Clapp, 2013; USAID, 2013).

Em janeiro de 2014, o Congresso aprovou a Farm Bill para os próximos cinco anos, com mudanças importantes. Enquanto a Farm Bill de 2008 criou o LRPP como um programa piloto com orçamento de US\$ 60 milhões para os cinco anos de vigência, a nova legislação concedeu caráter permanente ao programa e aumentou a verba para US\$ 80 milhões anuais. A nova legislação também aumentou os fundos destinados aos gastos com programas de desenvolvimento, desincentivando a prática ineficaz da monetização. Cabe salientar também que a nova Farm Bill passou a exigir relatórios por parte da USAID sobre os custos de implementação dos programas, bem como de transporte, armazenamento e movimentação de mercadorias e monetização; pretendendo, com isso, ter uma visão sobre a eficácia da ajuda alimentar nos países receptores. A nova lei também autorizou o uso de US\$ 15 milhões por ano para gerenciar instalações preposicionadas de ajuda alimentar no exterior, para diminuir o tempo de resposta às calamidades nos países beneficiários (Interaction, 2014b).

Esse novo cenário da ajuda alimentar está mais alinhado ao que é defendido pela comunidade epistêmica especializada, por legisladores a favor das reformas e por importantes doadores como a Austrália, o Canadá e a União Europeia. A relutância do triângulo de ferro, contudo, ainda é latente no que diz respeito às mudanças mais profundas que poderiam ser tomadas. O que possibilitou as novas mudanças? Ao que tudo indica, tanto a derrota no campo dos argumentos, mas principalmente a mudança de posição de atores do triângulo de ferro, sobretudo das ONG, têm enfraquecido a coalizão e aberto espaço para alternativas. A crise orçamentária e a alta demanda por commodities parecem contribuir nesse sentido. Uma pesquisa específica sobre isso demandaria, entretanto, um novo texto.

Como buscamos demonstrar ao longo do artigo, desde os primórdios a ajuda alimentar dos EUA tem servido como uma ferramenta para atender interesses mais diversos do que os humanitários. Ao longo do tempo, vincularam-se com objetivos econômicos e de política externa. No cenário atual grupos mais resistentes formam o chamado triângulo de ferro, e possuem considerável poder de influência sobre congressistas capazes de barrar uma desvinculação maior da ajuda alimentar.

Embora as críticas à ajuda alimentar dos EUA tenham se formado desde os primeiros anos da criação da PL480, as tentativas para uma reformulação nunca ganharam força como a partir dos anos 2000. Os governos Bush e Obama tentaram promover reformas não muito profundas, mas o sucesso foi limitado. Ambos buscaram efetivar as mudanças fundamentando-as na redução dos gastos orçamentários e de melhor eficácia humanitária dos programas de ajuda alimentar.

A Farm Bill de 2014 parece ter sido um passo maior dos que os anteriores. Isso poderia ser atribuído a uma relativa queda no interesse dos grupos lobistas (Clapp, 2014). Adicionalmente, a crise alimentar de 2008 aumentou a demanda por ajuda alimentar e, com isso, a necessidade de uma ação mais eficaz dos principais países doadores no que diz respeito à mitigação das necessidades alimentares no mundo. Tais transformações, contudo, não anularam o triângulo de ferro.

O que ficou perceptível é que, levando-se em consideração a demanda por alimentos no mundo, principalmente num contexto de crise mundial, os EUA, como principal ator no regime

de ajuda alimentar internacional, precisa encabeçar mudanças mais efetivas que a tornem mais eficiente. Isso significa promover uma desvinculação da ajuda com relação aos serviços e produtos alimentares norte-americanos e adotar políticas semelhantes às de demais importantes doadores como União Europeia, Canadá e Austrália, a fim aumentar a eficácia do combate à fome no mundo e a promoção da segurança alimentar.

A questão toca em um problema de pesquisa tradicional que vincula as políticas agrícola e externa dos EUA: a da capacidade de pequenos grupos de interesse conseguirem capturar partes do Estado e impedir mudanças de rumos preconizadas por atores maiores e pela própria Presidência afetando, inclusive, a capacidade de executar a política externa conforme pretendido pelo Executivo.

## **REFERÊNCIAS**

BURBACH, Roger; FLYNN, Patrícia (1982). *Agroindústria nas Américas*. Rio de Janeiro, Zahar.

CLAPP, Jenifer (2009). *Corporate Power in Global Agrifood Governance*. London, The MIT Press.

\_\_\_\_\_ (2012) *Hunger in the Balance: the new politics of international food aid*. London, Cornell University Press.

\_\_\_\_\_ (2013). *The US Food Aid Debate: Major Reform on the Horizon?* Disponível em: <<http://triplecrisis.com/the-us-food-aid-debate-major-reform-on-the-horizon/>>. Acessado em: 12/11/2013.

\_\_\_\_\_ (2014). *Turning the Tied? 2014 Farm Bill and The Future of U.S. Food Aid*. Disponível em: <<http://triplecrisis.com/turning-the-tied-2014-farm-bill-and-the-future-of-u-s-food-aid/>>. Acessado em: 03/01/2014.

CLAY, Edward; STOKKE, Olav (2000). The Changing Role of Food Aid and Finance for Food. In: STOKKE, Olav (Org.) *Food Aid an Human Security*. CLAY, Edward; . Londres, Frank Cass, pp. 13-54.

CLAY, Edward; RILEY (2005). *The Development Effectiveness of Food Aid: Does Tying Matter?* Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). Disponível em: <[www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3043.pdf](http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3043.pdf)>. Acessado em: 08/06/2014.

COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS. *Modernizing U.S. international food aid: reaching more for less*. Hearing. Serial number 113-61. 12 de junho de 2013. U.S. Government Printing Office: Washington, D.C. 2013.

**LIMA, Thiago e DIAS, Atos. *A ajuda alimentar internacional dos EUA: política pública, interesses particulares e diplomacia.***

COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS. *Reforming Food Aid: Desperate Need to Do Better*. Hearing. Serial number 114-108. 07 de outubro de 2015. U.S. Government Printing Office: Washington, D.C. 2015.

DIVEN, Polly (2006). A coincidence of interests: The hyperpluralism of U.S. food aid policy. *Foreign Policy Analysis*, vol. 2, pp. 361-384.

EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT (2002). *President's Management Agenda. Executive Office of the President*, Office of Management and Budget. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2002/mgmt.pdf>>. Acessado em: 03/03/2014.

FOOD FIRST (2013). *The US Food Aid Industry: Food for Peace or Food for Profit?* Disponível em: <<http://www.foodfirst.org/en/US+food+aid+industry>>. Acessado em: 03/03/2014.

FRIEDMANN, Harriet (1982). The Political Economy of Food: The Rise and Fall of the Postwar International Food Order. *American Journal of Sociology*, Vol. 88. pp. 248-286.

GAO (General Accountability Office) (2007). *Foreign Assistance: Various Challenges Impede the Efficiency and Effectiveness of U.S. Food Aid*. Report to the Committee on Agriculture, Nutrition, and Forestry, U.S. Senate. Disponível em: <<http://www.gao.gov/new.items/d07560.pdf>> Acessado em: 03/03/2014.

FAO (Food and Agriculture Organization of United Nations). (2015). The State of Food Insecurity in the World: Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4646e.pdf>>. Acessado em: 15/03/2016.

FRIEDMANN, Harriet e McMICHAEL, Philip. (1989) "Agriculture and the state system. The rise and decline of national agricultures, 1870 to the present". *Sociologia Ruralis*, 29(2).

GEORGE, Susan (1978). *O Mercado da Fome: as verdadeiras razões da fome no mundo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

HANRAHAN, Charles E, (2013). *International Food Aid Programs: Background and Issues. Congressional Research Service*. Federation of American Scientists. Disponível em: <<https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41072.pdf>>. Acessado em: 11/11/2013.

HOPKINS, Raymond F (1984). The Evolution of Food Aid: Towards a development first regime. *Food Policy*, 9(4), pp. 345-362.

\_\_\_\_\_ (2009). Responding to the 2008 "Food Crisis": Lessons from the Evolution of the Food Aid Regime. CLAPP, Jenifer; COHEN, Marc J. (Org.). *The Global Food Crisis*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, pp. 79-93.

HUMPHREY, Hubert H (1958). *Food and Fiber as a Force for Freedom. Report to the Committee on Agriculture and Forestry*. Washington, US Government Printing Office.

INTERACTION (2014a). *U.S. NGO Letter To House In Support Of Food Aid Reform*. In Farm Bill Conference. Disponível em: <<http://www.interaction.org/document/us-ngo-letter-house-support-food-aid-reform-farm-bill-conference>>. Acessado em: 14/06/2014.

**LIMA, Thiago e DIAS, Atos. *A ajuda alimentar internacional dos EUA: política pública, interesses particulares e diplomacia.***

INTERACTION (2014b). *InterAction 2014 Farm Bill Update*. Disponível em:< <http://www.interaction.org/document/interaction-2014-farm-bill-update>>. Acessado em: 05/06/2014.

KRIPKE, Gawain (2009). The Uses of Crisis: Progress on Implementing U.S. Local/Regional Procurement of Food Aid. In: CLAPP, Jenifer; COHEN, Marc J. (Org.). *The Global Food Crisis*. Waterloo, Wilfrid Laurier University Press.

LIMA, Thiago (2008). *Desafios internacionais à política agrícola norte-americana: O contencioso do algodão entre Brasil e EUA e o CAFTA-DR*. 2008. 141 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. UNESP-UNICAMP-PUC, São Paulo.

LIMA, Thiago (2009). “A política comercial da administração Bush: o CAFTA-DR e a resistência interior”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 52(1) p. 167-184.

MURPHY, Sophia; MCAFEE, Kathy (2005). *U.S. Food Aid: Time to Get It Right*. Institute for Agriculture and Trade Policy. Disponível em: < [http://www.iatp.org/files/451\\_2\\_73512.pdf](http://www.iatp.org/files/451_2_73512.pdf)>. Acessado em: 03/03/2014.

PLUMER, Brad. Food aid reform running into trouble in Congress. *The Washington Post*, 17 de maio de 2013. Disponível em <http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2013/05/17/obamas-plan-to-overhaul-food-aid-is-running-into-trouble-in-congress/>. Acesso em 22/05/2014.

PORTILLO, Luis (1987). *¿Alimentos para la Paz? La “ayuda” de Estados Unidos*. Madrid, Iepala Editorial.

REUTERS (2013). *House panel echoes Senate, rejects Obama’s food aid reform*. Disponível em:< <http://www.reuters.com/article/2013/06/05/us-usa-agriculture-foodaid-idUSBRE95416620130605>>. Acessado em: 08/06/2014.

ROTHSCHILD, Emma (1976). Food Politics. *Foreign Affairs*, 54(2), pp. 285-307.

RUTTAN, Vernon W (1993). The Politics of U.S. Food Aid Policy: A Historical Review. Em: RUTTAN, Vernon W. (Org.) *Why Food Aid?* Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 2-38.

SCHUBERT, James N (1981). The Impact of Food Aid on World Malnutrition. *International Organization*, 35(2), pp. 329-354.

SHAW, D (2001). *The UN World Food Programme and the Development of Food Aid*. Nova York, Palgrave Macmillan.

SIMMONS, Emmy (2007). *Reconsidering Food Aid: The Dialogue Continues. Partnership to Cut Hunger and Poverty in Africa*. Disponível em:< <http://www.partnership-africa.org/sites/default/files/ReconsideringFoodAidfinalfeb12.pdf>>. Acessado em: 12/11/2013.

\_\_\_\_\_ (2009). *Monetization of Food Aid: Reconsidering U.S. Policy and Practice*. Washington, DC: Partnership to Cut Hunger and Poverty in Africa. Disponível em:< <http://www.partnership-africa.org/sites/default/files/Monetization%20of%20Food%20Aid-Reconsidering%20US%20Policy%20and%20Practice%20-%20Full%20Report.pdf>>. Acessado em: 12/11/2013.

THE NEW YORK TIMES (2013). *Obama Administration Seeks to Overhaul International Food Aid*. Disponível em: < <http://www.nytimes.com/2013/04/05/us/politics/white-house-seeks-to-change-international-food-aid.html?pagewanted=2&r=3&smid=fb-share&> >. Acessado em: 12/11/2013.

UNITED STATES SENATE. [Carta] 20 de fevereiro de 2013, Washington, DC. [Para] OBAMA, Barack., Washington, DC. 3f. Sobre a manutenção do programa Alimentos para a Paz. Disponível em: < [http://www.activoca.org/site/Lookup/Food-for-Peace-FY14-Budget-Letter-2-20-13/\\$file/Food-for-Peace-FY14-Budget-Letter-2-20-13.pdf](http://www.activoca.org/site/Lookup/Food-for-Peace-FY14-Budget-Letter-2-20-13/$file/Food-for-Peace-FY14-Budget-Letter-2-20-13.pdf) >. Acessado em: 08/06/2014.

USAID (United States Agency for International Development) (2004). *Celebrating Food For Peace (1954-2004): Bringing Hope to the Hungry*. Disponível em: < [http://foodaid.org/news/wp-content/uploads/2011/01/FFP\\_50thAv\\_Brochure.pdf](http://foodaid.org/news/wp-content/uploads/2011/01/FFP_50thAv_Brochure.pdf) >. Acessado em: 11/03/2014.

\_\_\_\_\_ (2013). *The Future of Food Assistance: U.S. Food Aid Reform*. Disponível em: < [http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1869/USAIDFoodAidReform\\_FactSheet.pdf](http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1869/USAIDFoodAidReform_FactSheet.pdf) >. Acessado em: 03/03/2014.

\_\_\_\_\_ (2014). *Food Aid Reform*. Disponível em: < <http://www.usaid.gov/foodaidreform> >. Acessado em: 03/03/2014.

USDA (United States Department of Agriculture) (2007). *Farm Bill Proposals*. Disponível em: < <http://www.usda.gov/documents/07finalfbp.pdf> >. Acessado em: 05/05/2016.

WFP (World Food Programme) (2014). *The World Food Programme in 2014: Facts and Figures*. Disponível em: < <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp274971.pdf> >. Acessado em: 06/05/2016.

## **O paradigma do “*vivir bien*” no estado plurinacional da Bolívia como referente para a construção de políticas públicas emancipatórias**

## **The paradigm of “*vivir bien*” in the plurinational state of Bolivia as a reference for the construction of emancipatory public policies**

Wanderley dos Reis Nascimento Júnior

Mestrando em Integração Contemporânea da América Latina pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)

E-mail: [wjunioreis@gmail.com](mailto:wjunioreis@gmail.com)

**Resumo:** O artigo tem por objetivo analisar os desafios e limitações encontrados pela Bolívia na construção de políticas públicas emancipatórias que tomem como referente o paradigma do “*Vivir Bien*”. A promulgação da Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia (2009) tendo os princípios da cosmovisão indígena materializados em seu texto representou um marco nos referentes do “Novo Constitucionalismo Latino-Americano”. O desafio que se impõe e as perguntas que se suscitam, atualmente, referem-se à construção de práticas destes princípios. Posto isso, analisamos os desafios, limitações e alcances, tomando itens gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento da Bolívia (2006-2011) como documento de análise, para a implementação de políticas públicas emancipatórias que tenham como referente o paradigma do “*Vivir Bien*”.

**Palavras-chave:** *Vivir Bien*; Bolívia; Políticas Públicas.

**Abstract:** The article aims to analyze the challenges and constraints encountered by Bolivia in the construction of emancipatory public policies to take as a reference the paradigm of “*Vivir Bien*”. The enactment of the Plurinational State of Bolivia's Constitution (2009) with the principles of the indigenous worldview embodied in its text represented a milestone in respect of the “New Constitutionalism Latin American”. The challenge must be made and the questions that are raised currently refer to the construction practice these principles. That said, we analyze the challenges, limitations and scope, taking general items of Bolivia's National Development Plan (2006-2011) as an analytical document for the implementation of emancipatory policies that have as a referent the paradigm of “*Vivir Bien*”.

**Keywords:** *Vivir Bien*; Bolivia; Public Policies.

## **1. Introdução**

O emergir do século XXI apresentou para a América Latina um momento histórico ímpar. Convulsões sociais acometeram diversos países da região, esse fenômeno deu-se, de certa forma, pelo incremento das desigualdades sociais que foram proporcionadas pela implementação do pacote de medidas pró-mercado impostas pelo denominado “Consenso de Washington”.

Nesse contexto, diferentes partidos de esquerda ou centro-esquerda – “progressistas”<sup>1</sup> de uma maneira geral – chegaram ao poder central em diferentes países da região e entre suas principais medidas, indiferentemente das tipologias adotadas para categorizar essas forças políticas<sup>2</sup>, têm o combate ao neoliberalismo<sup>3</sup>, em maior ou menor medida, como elemento comum. Portanto, emerge-se, conforme apresenta Sader (2013), um novo período considerado como pós-neoliberal.

Este movimento de “guinada à esquerda”, segundo Rquidi (2011), foi responsável por promover o que é considerado, no âmbito dos estudos constitucionais, como “Novo Constitucionalismo Latino-Americano” materializado pelos textos constitucionais elaborados de forma participativa na Venezuela (1999), Equador (2008) e Bolívia (2009).

Nesse sentido, as Constituições desses países latino-americanos reconheceram não somente a existência de direitos coletivos dos povos indígenas como, também, no caso da Bolívia e do Equador, a plurinacionalidade do Estado, que segundo Bengoa (2003) vai de encontro à ideia de “um só povo, uma só Nação, um só Estado”, comprometendo-se, portanto, com um processo de descolonização.

A promoção do rompimento com o Estado-nação, caracterizado como elemento monolítico, abstrato e de perpetuação de opressões<sup>4</sup>, deu-se, em grande medida, pelo

---

<sup>1</sup> Entendido como governos que buscam “mudanças/transformações”, em maior ou menor medida de acordo com o caso, em relação ao *status quo* anterior (Pereira da Silva, 2011).

<sup>2</sup> Ver (Pereira da Silva, 2011).

<sup>3</sup> Entendido, de maneira geral, como “o projeto de realização máxima do capitalismo, na medida em que visa a mercantilização de todos os espaços das formações sociais.” (Sader, 2013, p. 135).

<sup>4</sup> Segundo Habermas (2007, p. 141) “Por trás de uma fachada como essa [substrato aparentemente natural de um povo pretensamente homogêneo (Estado-nação)], iria esconder-se apenas a cultura hegemônica de uma parcela dominadora da sociedade”.

aparecimento de um paradigma<sup>5</sup> novo para o mundo ocidental, mas que é, efetivamente, uma antiga filosofia de vida dos povos originários da região dos Andes.

Esta filosofia é denominada *Sumak Kawsay* (Quechua), *Suma Qamaña* (Aymara) e *TekoPorã* (Guaraní), ou *Buen Vivir/Vivir Bien* traduzido para o espanhol<sup>6</sup>, e representa uma mudança de paradigma ao propor uma ruptura epistemológica com o pensamento ocidentocêntrico, opondo-se ao modelo de desenvolvimento moderno que é fundamentalmente visto como crescimento econômico e desconsidera a relação entre seres humanos e natureza.

Posto isso, considerando que a promulgação das Constituições do Equador (2008) e da Bolívia (2009), ao lançar mão dessa filosofia emancipatória já enfrentou diversas resistências, após a promulgação dessas Cartas depara-se com um desafio ainda mais grandioso: colocar em prática tais princípios.

Assim, considerando que as políticas públicas são uma das ferramentas que o Estado tem para promover suas ações, defronta-se com o desafio de conciliar saberes hegemônicos – *policymaking* – com saberes contra-hegemônicos – *Buen Vivir/Vivir Bien*.

À vista disso, nos propomos a analisar criticamente os desafios, alcances e limitações enfrentados pela Bolívia na implementação de políticas públicas emancipatórias que considerem o paradigma do *Buen Vivir/Vivir Bien*. Para isso tomamos como referente, em linhas gerais, o Plano Nacional de Desenvolvimento da Bolívia (2006-2011), doravante denominado PND-B.

Mas por que a escolha recai sobre a Bolívia? Primeiro, porque o país tem se destacado na região sendo reconhecido por organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) por ter alcançado, na última década, taxas de crescimento macroeconômico entre as mais altas do continente e ser o país latino-americano que mais reduziu a pobreza durante esse período; diminuindo em 16% o índice de pobreza extrema de 2006 a 2014 (FMI, 2015; BM, 2016). Segundo, por se tratar de uma análise ainda pouco considerada em comparação com os estudos já realizados sobre as políticas públicas que considerem o paradigma do *Buen Vivir/Vivir Bien* no caso equatoriano<sup>7</sup>. Faz-se necessário, portanto, estudos mais específicos do caso boliviano, uma vez que, segundo Gudynas (2011),

---

<sup>5</sup> Entendido como: “[...] *toda la constelación de creencias, valores, técnicas etc., compartidos por los miembros de una comunidad determinada*” (Kuhn, 1975, p. 218).

<sup>6</sup> Optamos por não utilizar a tradução do termo para o português por denotar uma perda semântica ainda maior, tendo em vista que há discussões (Mamani, 2010) sobre a complexidade de transposição do termo para o espanhol.

<sup>7</sup> Ver (Manosalvas, 2014; Abad M., 2013; Velázquez-Gutiérrez, 2014; Pérez-Morón & Cardoso-Ruiz, 2014).

apesar de ambos os casos estarem diretamente vinculados com saberes e tradições indígenas, é preciso entender não somente as semelhanças, mas, também, suas especificidades.

Dessa forma, para uma melhor compreensão, o presente artigo está dividido em três seções além desta introdução e das considerações finais: a seção debutante apresenta um breve panorama do debate entre desenvolvimento *versus Buen Vivir/Vivir Bien*; a seção posterior apresenta um debate inicial sobre políticas públicas colonizadoras e emancipatórias; e finalmente, tendo o PND-B como referente, apresentamos uma análise dos desafios, alcances e limitações do caminho adotado pela Bolívia na implementação de políticas públicas que considerem o princípio do *Vivir Bien*.

## **2. Ideias, discurso e prática: nuances do *Buen Vivir/Vivir Bien***

O princípio do *Buen Vivir/Vivir Bien* emerge no debate teórico latino-americano no final da década de 1990 impulsionado pelo movimento indígena em contraposição ao modelo neoliberal, indo de encontro, portanto, ao ideário de desenvolvimento em sua concepção ocidentalocêntrica colonialista e capitalista.

O ideário de desenvolvimento atrelado à concepção de progresso econômico tomou força a partir da segunda metade do século XX. Essa concepção de desenvolvimento pauta-se em uma visão de tempo linear, na qual a história só tem uma direção: o desenvolvimento é visto como crescimento econômico e países que não vão adiante, com esse modelo de sociedade, são considerados pré-modernos ou atrasados (Santos, 2006).

Assim, desenvolvimento é mensurável com variáveis como o PIB (Produto Interno Bruto) que se refere à soma de tudo que é produzido em determinado território em um espaço temporal delimitado. Portanto, o modelo a ser seguido, sob esse paradigma, deveria ser o dos países desenvolvidos industrialmente, pois esta seria a etapa mais avançada a ser alcançada.

Esse ideário desenvolvimentista surge, inicialmente, na Europa, com o trabalho de David Ricardo (1983) denominado: *Princípios de Economia Política e Tributação*. Nesta obra o autor entende desenvolvimento necessariamente sob a perspectiva econômica, uma vez que se refere à análise de como está organizada a produção, distribuição e acumulação da riqueza, versando, essencialmente, sobre a racionalidade de maximização dos lucros.

Esse debate ganha espaço no ambiente latino-americano concomitantemente com o processo de expansão capitalista em direção a novos mercados no contexto pós Segunda Guerra, essencialmente, na década de 70, onde os países periféricos se viram invadidos por transnacionais dos países centrais.

Nessa perspectiva,

*El desarrollo privilegia el crecimiento económico, la explotación de recursos naturales, la lógica del mercado y la búsqueda de satisfacción material e individual por sobre cualquier otra meta. El desarrollo y la modernidad involucran una serie de principios: el individuo racional, no atado ni a un lugar ni a una comunidad; la separación de naturaleza y cultura; la economía separada de lo social y lo natural; la primacía del conocimiento experto por encima de todo otro saber (Escobar, 2011, p. 307, grifo nosso).*

Os princípios sob os quais se fundamentam a lógica desenvolvimentista são essenciais para vislumbrarmos a razão pela qual o *Buen Vivir/Vivir Bien* emerge no debate como uma proposta de veemente oposição ao conceito de desenvolvimento industrial.

Percebe-se a ascensão de um “novo” paradigma, pois seus fundamentos se chocam de forma enérgica, especialmente no que se refere à relação entre indivíduos e natureza. Logo, é preciso apreciar as implicações terminológicas desse “novo” paradigma. Assim,

*Hay en primer lugar ambigüedades en las interpretaciones de los conceptos Aymara (Suma Qamaña) y Quichua (Sumak Kawsay) por un lado y ‘Vivir Bien o Buen Vivir’ por el otro. Los dos primeros se traducen mejor, según quienes los han analizado etimológicamente, en ‘vivir en armonía y en plenitud’. ‘Kawsay’ por ejemplo es un concepto que se sitúa en el centro del proyecto de educación superior Amawtay Wasi. El significado que se le atribuye es el de ‘Sabiduría’ y ‘Vida’. La fusión de ambos conceptos no es extraña: vivir implica saber o conocer y conocer y saber es vivir. ‘Bien vivir o Buen vivir’ se postula como la traducción al castellano de las expresiones aymaras y kichua. En la versión de Arkonada estos conceptos sostienen un ‘nuevo paradigma’ (Mignolo, 2014, p. 37).*

É necessário considerar a razão pela qual estas duas terminologias - *Suma Qamaña* e *Sumak Kawsay* -, que representam a cosmovisão dos povos originários altioplânicos, mas que não

se restringem somente ao modo de vida destas Nações<sup>8</sup> Indígenas, constituem uma proposta de pensar outra realidade possível. Essa proposta funda-se na imprescindibilidade da (con)vivência em harmonia entre seres humanos e *Pachamama*<sup>9</sup>, para que a partir deste contexto harmônico, possam viver em plenitude.

Dessa forma, entende-se que *Buen Vivir/Vivir Bien* não significa, de forma alguma, viver melhor, pois se adotamos a perspectiva semântica da palavra melhor<sup>10</sup>, necessariamente intentaremos buscar um referencial: “melhor em comparação a quem?”, o que implica um sentido de competição e subsequentemente de acumulação.

Portanto,

*El BUEN VIVIR va más allá de lo que la sociedad de mercado llama Calidad de Vida y de Bienestar. Esa diferencia se apoya en el hecho de que esas propuestas se basan en las leyes del mercado, las cuales miran el lucro individualizado y la acumulación particular y no tienen como foco la distribución equitativa de los recursos y medios, tanto naturales como industrializados, para atender las necesidades vitales de las personas y de los grupos sociales. La calidad de vida, al apoyarse en las leyes del mercado, no considera la miseria y la marginación como efectos colaterales de su práctica y postura, bastando que atiendan a los intereses y necesidades de quien ostenta el poder, generando diferencias por las cuales no se considera responsable (Jacob, 2009, p. XIX, grifo nosso).*

Ao se propor em ir além da ótica da sociedade de mercado, o *Buen Vivir/Vivir Bien* se apresenta como uma proposta que abarca a vida como um todo e um de seus pontos fundamentais erradica-se na proposta de romper com o modelo de desenvolvimento entendido apenas como crescimento econômico.

Essa proposição é corroborada por Alberto Acosta, presidente da Assembleia Constituinte do Equador, ao afirmar que

*Desde la cosmovisión indígena el mejoramiento social -¿el desarrollo?- es una categoría en permanente construcción y reproducción. En ella está en juego la*

---

<sup>8</sup> “Comunidad de personas que comparten sobre un territorio, historia, lengua, cultura; estructura y soporte económico y el sentimiento o conciencia de formar parte de una sociedad distinta y específica con derechos políticos propios para autogobernarse” (Habermas citado por Rodríguez, 2008)

<sup>9</sup> Mãe Natureza.

<sup>10</sup> *adj (lat meliore)* 1 Comparativo irregular de *bom*, que é mais bom. 2 Superior a outro em bondade ou em qualidade (Dicionário, 2009).

*vida misma. Siguiendo con este planteamiento holístico, por la diversidad de elementos a los que están condicionadas las acciones humanas que propician el Buen Vivir, los bienes materiales no son los únicos determinantes. Hay otros valores en juego: el conocimiento, el reconocimiento social y cultural, los códigos de conductas éticas e incluso espirituales en la relación con la sociedad y la Naturaleza, los valores humanos, la visión de futuro, entre otros. El Buen Vivir constituye una categoría central de la filosofía de vida de las sociedades indígenas. Y su aporte nos invita a asumir otros ‘saberes’ y otras prácticas (Acosta, 2008, p. 34).*

Percebe-se, portanto, que o *Buen Vivir/Vivir Bien* se encontra em processo de constante construção o que não implica a admissão de utilização de conceitos unicamente indígenas, mas, também, de correntes intelectuais contra-hegemônicas.

Destarte, temos em Gudynas (2011, p. 462) o referencial de que “*existen al menos tres planos para abordar la construcción del concepto de Buen Vivir: las ideas, los discursos y las prácticas*”.

Assim, em um primeiro plano – das ideias – encontram-se os questionamentos à ideologia de desenvolvimento como atrelada a sua ideia de crescimento econômico e progresso; o segundo plano – dos discursos – fundamenta-se no distanciamento de discursos e legitimação de ideias que conformam a modernidade capitalista; e, no terceiro plano – das práticas – situam-se as ações concretas de projetos políticos de mudanças, como, por exemplo, o surgimento de experiências de governos que advogam os princípios do *Buen Vivir/Vivir Bien*, como, também, a implementação destes princípios em seus ordenamentos jurídicos – Bolívia e Equador são exemplos (Gudynas, 2011).

Logo, segundo o Gudynas (2011, p. 462) é justamente nesse último plano que vislumbramos as limitações, pois aí “*reside uno de los grandes desafíos de las ideas del Buen Vivir, en el sentido de convertirse en estrategias y acciones concretas, que no repitan las posturas convencionales que se critican, y que además sean viables*”.

Cientes das diversas implicações do *Buen Vivir/Vivir Bien*, tendo o caso boliviano como referente, não nos propomos a debater especificamente os paradigmas do desenvolvimentismo *versus Buen Vivir/Vivir Bien*, - situado no plano das ideias - pois acreditamos que a literatura especializada já caminha neste sentido. Propomo-nos, portanto, tentar compreender a ótica

política dessa filosofia, especificamente ao que se refere à aplicação desse paradigma através de políticas públicas, situando-nos no que Gudynas (2011) apresenta como plano das práticas.

### **3. Propostas e desafios em questão: entre Políticas Públicas colonizadoras e emancipatórias**

A promulgação da Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia, em 2009, além de representar um marco para o Novo Constitucionalismo Latino-Americano, significou, também, um fato histórico para o país ensaiando-se uma nova conjuntura política que buscou por fim a séculos de opressão.

Ao invocar, assumir e promover os princípios éticos morais: “*ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble)*” (Centro de Estudios Constitucionales [CEC], 2013), a Carta Magna inova e caminha em direção à ruptura do paradigma da modernidade ocidentalocêntrica colonialista e capitalista e abre caminho ao plano das práticas (Gudynas, 2011) do, doravante denominado, *Vivir Bien*<sup>11</sup>.

Adentrar ao plano das práticas do *Vivir Bien* implica um arcabouço de desafios, uma vez que se deve considerar que tais ações aludem a romper, não somente com o plano de ideias e discursos colonizadores, mas, também, com uma estrutura de séculos de dominação. Ademais, soma-se a isto, a complexidade em conciliar saberes originários e contra-hegemônicos.

Assim, deve-se considerar que o emergir do paradigma do *Vivir Bien* no cerne de um Estado que, agora é plurinacional, implica na ocupação das estruturas desse aparato com outra lógica que não seja a de dominação anterior. No entanto, ainda que o Estado apresente-se, agora, como plurinacional, as formas de atendimento das demandas preservam instrumentos anteriores, como neste caso, as políticas públicas.

Entendendo políticas públicas como:

o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) (Souza, 2006, p. 26).

---

<sup>11</sup> Por nos referirmos unicamente ao caso boliviano (*Suma Qamana*).

Ademais, considerando que os estudos sobre política pública nascem nos Estados Unidos da América (EUA), rompendo com a tradição europeia que se enfocava na análise dos Estados e instituição, partindo para a análise das produções dos governos (Souza, 2006), ou seja, são estas produções as políticas públicas. Percebe-se que não somente o campo de estudos, como, necessariamente, a própria prática advêm de uma estrutura imposta colonialmente.

Nesse sentido, conforme nos apresenta Lechaptois (2014, p. 88),

*Es plausible hablar de ‘políticas públicas colonizadoras’ si se comprende que las acciones políticas públicas implementadas en el continente latinoamericano se han sustentado históricamente en la noción de desarrollo como horizonte normativo, la cual, junto a otras figuras como civilización y progreso, se afirma en un trasfondo filosófico colonizador que acompaña el tiempo de conquista y colonización del territorio y que se perpetúa en el Estado moderno y en las acciones políticas públicas que desde él se ejecutan.*

Sendo assim, quando a Constituição se propõe “[dejar] en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal” (CEC, 2013, p. 7), deve-se pensar novas formas de agir e quando pensamos em formas de atuar do Estado nos referimos as políticas públicas. Dessa forma, as ações estatais não podem ser, portanto, as mesmas que são analisadas na ótica do Estado-nação.

Esse argumento é corroborado por Osman (2002, citado por Lechaptois, 2014, p. 95) ao afirmar que as teorias de políticas públicas existentes são úteis aos países desenvolvidos, mas não são suficientes para uma compreensão concreta da realidade dos países em desenvolvimento, pois “han sido derivadas de estudios de sociedades industrializadas desarrolladas que, en la mayoría de los casos, son consideradas insuficientes para explicar las políticas de los países en desarrollo debido a las variaciones contextuales”.

Assim, é importante salientar que o aporte do *Buen Vivir/Vivir Bien* é fundamental para a construção de políticas públicas emancipatórias efetivas, pois sua característica holística permite conciliar saberes originários com saberes ocidentais, contrariamente ao caráter colonizador das políticas públicas vista apenas sob a ótica racional que não supõe a sua instrumentalização por indivíduos “leigos”.

Portanto,

*Es fundamental [...] que la política pública vele porque aquellos que no tienen acceso al habla lo tengan, asegurando espacios de argumentación que sean simétricos porque, en general, en América Latina el destinatario sólo a posteriori recibe el efecto de un acuerdo (la política pública) en el que no fue parte. Esto implica hacer frente a la dificultad de incluir en la argumentación a aquellos hablantes cuyo lenguaje no se corresponde con el del oyente; la simetría de los participantes pasa por el reconocimiento de las diversas culturas, particularmente aquellas que se ubican en la exterioridad, como son las comunidades indígenas y las afrodescendientes (Lechaptois, 2013, p. 96).*

Pode-se constatar que a participação, não apenas de tecnocratas, mas, necessariamente, dos indivíduos que são contemplados pelas políticas públicas – invariavelmente muitos deles não têm acesso à argumentação – devem participar ativamente no estabelecimento de propostas e ações que consigam atingir seu fim único: o desenvolvimento da vida humana considerando seu *locus*.

#### **4. Experiências em prática**

As experiências de governos na Bolívia e no Equador, a partir do momento da promulgação de suas Constituições, se depararam com um novo e desafiador objetivo: fazer com que os preceitos constitucionais não plassem apenas no plano das ideias e dos discursos.

A fim de implementar as propostas e buscar uma coerência entre discurso e prática, em ambos os países foram constituídos planos de políticas e ações para transpor à realidade os princípios idealizados em suas Cartas Magnas.

No caso equatoriano recebe destaque o *Plan Nacional para el Buen Vivir de Ecuador 2009-2013* (Equador, 2009) e na Bolívia as iniciativas se cristalizaram na proposta do *Plan Nacional de Desarrollo de Bolivia 2006-2011* (Bolívia, 2007). Sem prejuízo ao caso equatoriano, nos debruçamos sobre o exemplo boliviano, por representar, até o momento, uma análise ainda pouco considerada.

Inicialmente, o documento apresenta o debate referente ao plano das ideias traçado na seção inicial do nosso trabalho. Constata-se que o PND-B toma o *Vivir Bien* como fundamento em detrimento da ótica ocidental desenvolvimentista, assim,

*La nueva propuesta de desarrollo se basa en la concepción del Vivir Bien, propia de las culturas originarias e indígenas de Bolivia. A partir de los elementos comunitarios enraizados en pueblos indígenas, comunidades agrarias, nómadas y urbanas de las tierras bajas y altas, el Vivir Bien postula una visión cosmocéntrica que supera los contenidos etnocéntricos tradicionales del desarrollo (Bolívia, 2007, p. 8).*

Dado o contexto boliviano de refundação do Estado, no qual os movimentos sociais se organizam a fim de derrubar as estruturas de poder que oprimiram a maioria da população durante séculos, a lógica estatal é inserida, portanto, em um panorama essencialmente novo que se pauta na proposta do *Vivir Bien* como preceito holístico.

Assim sendo, o PND-B considera que “*el Vivir Bien es el acceso y disfrute de los bienes materiales y de la realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos*” (Bolívia, 2007, p. 9).

Verificamos a estruturação do PND-B em quatro pilares: Bolívia Digna; Democrática; Produtiva; e Soberana. Nesse sentido, propõe-se que “*la transformación del país en el largo plazo, en el lapso de una generación, configura una Bolivia digna, soberana, productiva, democrática y participativa para que todos, bolivianos y bolivianas, ‘vivamos bien’*” (Bolívia, 2007, p. 22).

Percebe-se, portanto, a evocação do princípio constitucional do *Vivir Bien*, sendo assim a proposta de: Bolívia Digna versa sobre políticas sociais; Bolívia Democrática refere-se à ampliação da poder popular; Bolívia Produtiva estabelece os novos preceitos produtivos; Bolívia Soberana os itens que pautarão a Política Externa.

Centrar-nos-emos a uma análise breve, considerando o caráter deste trabalho, porém crítica das políticas públicas referentes aos aspectos da Bolívia Digna, sem prejuízo a uma análise transversal dos outros temas, uma vez que o paradigma do *Vivir Bien* pressupõe uma visão holística. O enfoque no pilar Bolívia Digna se dá por este item conter, explicitamente, as estratégias de políticas públicas que têm o paradigma do *Vivir Bien* como referente. Assim, a partir das metas traçadas e estratégias empreendidas poderemos entender seus alcances e limitações.

Considerando que a participação popular é condição *sine qua non* para a existência de políticas públicas emancipatórias, ainda que o pilar Bolívia Democrática não seja o objeto

principal deste trabalho, eles serão expostos nas linhas que se seguem de modo a verificar o cumprimento do caráter participativo. Da mesma forma, discutimos apenas o aspecto central do pilar Bolívia Produtiva de desestruturação do modelo exportador primário como norte das relações econômicas, uma vez que este é o meio para se alcançar o fim maior do *Vivir Bien*. Esse fim consiste no acesso e usufruto não apenas de bens materiais, mas, necessariamente, na realização plena da vida intelectual e espiritual em harmonia com a natureza.

Portanto, além do rompimento com o modelo produtivo anterior, o elemento fundamental que o Estado dispõe é a implementação de políticas públicas emancipatórias. Sob essa perspectiva,

*pensar una política pública desde esta formulación normativa implica decir que toda política pública que tenga ‘pretensión de justicia política’ debe tener como contenido la producción, reproducción y desarrollo de la vida humana en comunidad, en el largo plazo. Si las acciones políticas tienen efectos negativos no-intencionales se hace necesaria la crítica de las estructuras políticas que les dan origen, de forma de corregir los cauces de dichas acciones. La posibilidad del desarrollo de la vida humana es entonces el criterio último de toda acción política y por tanto su negación da origen inmediato a la crítica del sistema vigente y la obligación de su transformación (Lechaptois, 2013, p. 86).*

Entendendo que o desenvolvimento da vida humana é o único fim da ação política e tendo o *Vivir Bien* como paradigma em fase de implementação e construção, vislumbramos os alcances no “plano das práticas” do *Vivir Bien*.

A fim de sair do plano das ideias e do discurso, verificamos se o conceito ideal de políticas públicas emancipatórias está sendo, minimamente, cumprido, no sentido de que haja participação nos projetos de elaboração das políticas públicas que estão sendo implementados.

Dessa forma,

*El giro que permite pensar una política pública crítica es aquel que va desde una política pública considerada como una esfera propia de la administración del Estado, es decir, una política pública estadocentrista (sumado a su carácter eurocentrista), hacia una mirada que pone el acento en los actores sociales como parte importante del proceso de las políticas públicas (Lechaptois, 2013, p. 98, grifo nosso).*

Considerando este marco conceitual, percebe-se que, inicialmente, a nível discursivo o *Vivir Bien* emerge através do PND-B como referente para pensar uma política pública emancipatória. Esse fato é evidenciado no PND-B ao afirmar que:

*De acuerdo con el nuevo patrón de desarrollo propuesto, la democratización del Estado no existirá ni prosperará si no se conforma una estructura de poder para que todos los pueblos y culturas estén presentes en las decisiones económicas y políticas del Estado. Será imprescindible diseñar y establecer mecanismos institucionales para que lo comunitario, lo local y lo regional participen y tengan peso en la definición de las políticas públicas y en las decisiones del Estado (Bolívia, 2007, p. 17).*

A invocação da participação popular é o elemento central para a consolidação de políticas públicas emancipatórias e, no caso boliviano, seu precursor foi a promulgação da Constituição e a conformação do Estado Plurinacional. De modo mais palpável, as ações para a consolidação da participação popular e controle comunitário tiveram como norte a estratégia principal do pilar Bolívia Democrática: a descentralização e a consolidação das autonomias (Bolívia, 2007).

Sustentado no marco de autonomia e descentralização que conferem às nações indígenas a manutenção de seus *modus operandi* original em detrimento dos preceitos de representatividade da democracia liberal, a participação tem sido promovida.

Esse marco de autonomia e descentralização foi possível, ainda em 2010, a partir da promulgação da Lei Nº 031 de 19 de julho, denominada Lei Marco de Autonomias e Descentralização “Andrés Ibáñez” (Bolívia, 2010a). A entrada em vigor dessa lei representou uma vitória para os movimentos indígenas, uma vez que a descentralização permitiu importantes inovações no processo de formulação das políticas públicas. A partir da definição de novos níveis administrativos (departamental, regional, municipal e indígena) surgiram novos espaços autônômicos dentre os quais cabe destacar as municipalidades indígenas. Assim, segundo Pereira da Silva (2013, p. 182):

o novo Estado boliviano apresentaria um amálgama mais plural de formas participativas, tendo como sua principal novidade o elemento da democracia comunitária associada a ideias de coletivismo, consenso mediante debate,

assembleísmo e cooperativismo, mas também marcado por maior relação com movimentos sociais afins ao governo (articulados através do Vice Ministério de Coordenação com os Movimentos Sociais, subordinado ao Ministério da Presidência).

Como medida prática desse discurso de participação popular na elaboração de políticas públicas, destaca-se a criação e entrada em vigência da Lei Nº 314, em 2013, que versa sobre a Participação e Controle Social. Merece destaque considerar que a lei apresenta como objetivo em seu artigo 3º:

*Fomentar y fortalecer las formas de Participación y Control Social de los sectores sociales y/o sindicales organizados, juntas vecinales, naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas, en la formulación, seguimiento a la ejecución y evaluación de políticas públicas del Estado Plurinacional, de acuerdo a su propia organización y de conformidad a sus normas, procedimientos propios y formas de gestión (Bolívia, 2013a, p. 5).*

Posto isso, consideramos as quatro metas gerais contidas no PND-B para o ano de 2015 para analisar seus alcances, apenas a nível exploratório, pois se deve considerar que o próprio documento já define que:

*Para conocer el nivel de vida en que se encuentra la población, desde la perspectiva holística del Vivir Bien, no es suficiente considerar las variables macroeconómicas tales como el PIB global, el PIB per cápita, el nivel de inversión, la tasa de inflación, etcétera. El significado del Vivir Bien tiene directa relación con el estado de bienestar general de las personas, es decir, con elementos adicionales que son cotidianos y parte de su vida diaria, así como de los grupos sociales con los que se interrelacionan (Bolívia, 2007, p. 36).*

Considerando que o *Vivir Bien* não se restringe à ótica de crescimento econômico, a simples exposição de propostas e resultados quantitativos não seriam capazes de apresentar uma visão dos alcances da implementação deste novo paradigma emancipatório. Entretanto, a fim de vislumbrarmos os desafios que se impõe na convergência entre saberes hegemônicos e contra-hegemônicos, apresentamos na Tabela 1 as quatro metas gerais contidas no PND-B a ser

alcançada em 2015, no que se refere à perspectiva do *Vivir Bien*, e algumas das principais ações e resultados alcançados.

**Tabela 1**

*Propostas e principais resultados do PND-B (2015)*

<b>Na perspectiva do <i>Vivir Bien</i> será alcançado em 2015:</b>	<b>Principais ações e resultados</b>
1)“ <i>Desarrollar la economía con tasas de crecimiento sostenidas más altas que las obtenidas en los últimos 20 años y superiores a las del crecimiento demográfico</i> ” (Bolívia, 2007, p. 23).	Segundo dados do Banco Mundial (2015), a taxa média de crescimento sustentada do produto referente ao período de 1985-2005 foi de 3,14%, a média para os anos de 2006-2014 representou 5,06%, ambas superiores a taxa media de crescimento demográfico 1,44% e 1,62%, respectivamente.
2)“ <i>Generar mayores ingresos en el marco de una distribución más equitativa, empleo digno y permanente, donde el trabajo es una actividad que contribuye a la realización plena de la persona</i> ” (Bolívia, 2007, p. 23).	O salário mínimo passou de 500 para 1440 bolivianos em 2014, ganho real acima da inflação. No ano de 2005 o desemprego era de 8,1% e em 2013 chegou a 3,2%. Ademais, considera-se a implementação do programa “ <i>Mi Primer Empleo Digno</i> ”. (Bolívia, 2014).
3)“ <i>Reducir la desigualdad con una mayor disponibilidad y acceso a elementos materiales y espirituales satisfactorios, además de los activos sociales y productivos</i> ” (Bolívia, 2007, p. 23).	A desigualdade, considerando o coeficiente de Gini*, caiu de 0,58 em 2005, para 0,48 em 2013 (Bolívia, 2014).
4)“ <i>Incorporar en las políticas y estrategias de desarrollo el enfoque social, de equidad cultural, género, manejo ambiental, innovación y aplicación de saberes y conocimiento</i> ” (Bolívia, 2007, p. 23).	Destaca-se a criação das Universidades Indígenas da Bolívia; a Lei N° 045 “ <i>Contra el Racismo y toda forma de discriminación</i> ”, de outubro de 2010 e o “ <i>Plan Nacional de Políticas Públicas para el Ejercicio Pleno de los Derechos de las Mujeres</i> ” (Villegas & Mendizábal, 2013)

*Nota:* \* O valor 0 representa a perfeita igualdade – todos os membros da sociedade têm a mesma renda – e o valor 1 corresponde a desigualdade extrema – somente uma pessoa detém toda a riqueza. Elaboração própria com base nas informações contidas nos PND-B (2009) e dados do Banco Mundial (2015).

Percebe-se que a primeira meta indicada na Tabela 1 está diretamente relacionada ao pilar Bolívia Produtiva e, portanto, ligada ao aspecto econômico. O seu cumprimento deveu-se a diversos fatores, seja de conjuntura, como a alta das *commodities* (Bolívia, 2014), mas, especialmente, à proposta de ruptura como o modelo exportador primário em direção a uma produção com maior valor agregado satisfazendo, inicialmente, o consumo interno e, posteriormente, as exportações.

A estratégia centrou-se na nacionalização dos setores estratégicos de geração de excedentes como hidrocarbonetos e mineração, e a transferência desses excedentes pelo Estado aos setores de geração de emprego e renda como o agropecuário, comércio, indústria, e de turismo (Bolívia, 2007). Uma das medidas mais importantes que permitiram avanços neste sentido foi a nacionalização dos hidrocarbonetos em 1º de maio de 2006 que possibilitou a transferência de excedentes desse setor, especialmente, para a indústria (Bolívia, 2014).

A atuação estatal a partir das transferências de excedentes permitiu que o total de exportações de produtos da indústria manufatureira alcançasse 19,6 bilhões de dólares estadunidenses no período de 2006 a 2014, contra 6,8 bilhões no período de 1997 a 2005 (Bolívia, 2014). Da mesma forma, o Estado impulsionou a economia comunitária empreendida por Organizações Econômicas Campesinas (OECAS), artesões, organizações sociais e micro e pequenos empresários.

O cumprimento das demais metas apresentadas da Tabela 1 se relaciona com o empreendimento da “*Estrategia Nacional de Protección Social e Desarrollo Integral Comunitario Bolivia Digna*” iniciada a partir dos primeiros passos rumo à construção do novo modelo produtivo. Essa estratégia foi projetada com uma visão tetradimensional: redistribuir o excedente nacional a fim de fortalecer as capacidades dos atores e do território; gerar capacidades humanas e comunitárias para o desenvolvimento da economia, da sociedade, da cultura e da política; promover o pleno desenvolvimento sociocomunitário; e, orientar a reprodução da equidade ao estabelecer um escudo de proteção que permita erradicar toda forma de exclusão (Bolívia, 2007).

As ações se dariam pautadas na intersectorialidade - numa concepção holística de interdependências e complementariedades - e na territorialidade - orientada a gerar equidades regionais e reconstruir as unidades socioculturais (Bolívia, 2007).

Com a nacionalização dos hidrocarbonetos, pôde-se perceber que as transferências de excedentes aos setores geradores de emprego e renda permitiu uma oferta maior de postos de trabalho que aliada a uma política de incremento do salário mínimo foi capaz de manter seu ganho real; em 2014 a Bolívia foi o segundo país com o maior incremento do salário mínimo real da região (13,5%). O programa “*Mi Primer Empleo Digno*” em sua primeira fase de 2008 a 2010 beneficiou 2.512 jovens proporcionando capacitação e inserção laboral (Bolívia, 2014).

Agregam-se a isso as transferências realizadas através de Programas de Transferência de Renda Condicionadas (PTRC) como, por exemplo, o *Bono Juancito Pinto* e o *Bono Juana Azurduy* (Bolívia, 2014). Esses programas permitem o combate não apenas da pobreza em curto prazo com a transferência direta de renda, mas busca atingir sua transmissão intergeracional com as exigências de condicionalidades como matrícula e frequência escolar e o acompanhamento médico.

É necessário considerar que, apesar da utilização de uma política social consolidada na região durante o período neoliberal, como é o caso dos PTRCs, pautada na focalização, esse instrumento visa resolver demandas de emergência e a ênfase, segundo o PND-B, fora dada na atuação em dois setores. Os setores geradores de capacidades: educação, saúde, habitação, água e saneamento básico; e geradores de condições: cultura, justiça e segurança pública (Bolívia, 2007).

Dessa forma, cabe destacar, por exemplo, no que se refere aos setores geradores de capacidades que a partir de 2006 empreendeu-se a chamada “*Revolución Educativa*” implementando um novo modelo educacional que apontou para um caráter intracultural, intercultural e plurilíngue através da Lei Nº 070 “*Avelino Siñani - Elizardo Pérez*” (Bolívia, 2010b). No setor educacional, outra ação que merece destaque foi o programa de alfabetização “*Yo sí Puedo*” iniciado em 2006 e que ajudou o país a ser declarado livre de analfabetismo em dezembro de 2008 (Bolívia, 2014).

A ação na área da saúde a ser destacada é a implantação do modelo “*Salud Familiar Comunitário Intercultural*”, em 2006, que adota a medicina tradicional de forma institucionalizada. A consolidação do modelo passou pela criação do “*Viceministerio de Medicina Tradicional e Interculturalidad*”, subordinado ao “*Ministerio de Salud y Deportes*”, e

se consolidou com a criação da “*Ley N° 459 de Medicina Tradicional Ancestral Boliviana*” (Bolívia, 2013b).

Nesse sentido, conforme demonstra Ramírez Hita (2014):

*En la nueva propuesta el concepto de salud se incluía en el concepto filosófico aymara de “vivir bien”, suma qamaña. Concepto importante en el discurso político y elemento imprescindible de la construcción filosófica del actual gobierno (Ramírez Hita, 2014, p. 763).*

Apesar de reconhecermos o avanço no sentido de incorporação da lei de medicina tradicional, ainda não se consolidou a proposta de criação de um sistema de saúde universal, a exemplo do Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro. De maneira tímida constatamos que o gasto público social com o setor de saúde saltou de 1,2 bilhões de bolivianos em 2005 para 3,2 bilhões em 2014 (Bolívia, 2014).

Quanto aos setores geradores de condições, merece especial atenção a implementação da compatibilização dos sistemas de Justiça Originário e Formal, ou seja, a execução do preceito constitucional do pluralismo jurídico que rompe com o ideário do Estado como única fonte de direito e reconhece o sistema de Direito Indígena de maneira que suas decisões sejam valorizadas e reconhecidas pelo Poder Judiciário. A Lei N° 073 “*Ley de Deslinde Jurisdiccional*”, de 29 de dezembro de 2010, estabeleceu a obrigatoriedade de coordenação entre ambas às jurisdições (Bolívia, 2010c).

De maneira geral, a partir da visualização das metas e das estratégias adotadas, pode-se perceber que os resultados estão sendo alcançados. Ainda que o ritmo de avanço não seja o desejado e que os métodos de mensuração hegemônicos não nos permitam aferir de maneira direta, percebe-se a existência de uma reestruturação do aparato estatal em seu aspecto econômico e social que tem impactado na vida da população.

As críticas que se apresentam ao projeto são inúmeras e partem, inicialmente, de líderes opositores subnacionais da região da *Media Luna*, especialmente do departamento de Santa Cruz, onde sua população não é majoritariamente indígena. Estes líderes defendem a perspectiva neoliberal e se centram na perspectiva desenvolvimentista ocidentalocêntrica advogando,

principalmente, a manutenção do *status quo*; a esses a história já se encarregou de mostrar as limitações e as atrocidades cometidas por seus projetos.

Outras críticas, mais coerentes, partem de setores da literatura especializada. Aqui as críticas se centram no sentido de que ao se inserir os princípios da cosmovisão indígena em um instrumento hegemônico (Plano Nacional de Desenvolvimento) corre-se o risco de simplificá-los e, neste sentido, o *Vivir Bien* seria irreduzível à visão de desenvolvimento proposta no plano de desenvolvimento (Monni & Pallottino, 2013).

Independente das críticas suscitadas que, por suposto, devem ser consideradas, pois a concepção do *Vivir Bien* não é estática. É interessante considerar que este novo paradigma surge como alternativa para se pensar políticas públicas emancipatórias que seja instrumento para a superação de todas as formas de opressão.

## **5. Considerações Finais**

Em linhas gerais, podemos perceber que os desafios posteriores à promulgação das Constituições que se inserem no Novo Constitucionalismo Latino-Americano são tão grandes quanto às próprias resistências enfrentadas no período de consolidação do *Buen Vivir/Vivir Bien* como princípios materializados na Carta Magna.

A emersão do *Buen Vivir/Vivir Bien* como paradigma que rompe com o ideário desenvolvimentista abre caminhos em direção à construção de políticas públicas emancipatórias, pois sua característica holística permite conciliar saberes originários com saberes ocidentais. Isso vai de encontro ao caráter colonizador das políticas públicas vista apenas sob a ótica racional que não supõe a sua instrumentalização por indivíduos “leigos”.

Assim, percebemos que o *Buen Vivir/Vivir Bine* possui três planos para a sua construção: o das ideias, o dos discursos e o da prática. Constatamos que a partir da promulgação das Constituições da República do Equador, em 2008, e do Estado Plurinacional da Bolívia, em 2009, adentramos ao plano das práticas no qual a implementação das políticas públicas está inserida.

No caso boliviano, o *Vivir Bien* foi aplicado como princípio no PND-B, em oposição ao modelo desenvolvimentista atrelado ao ideário de crescimento econômico. Nesse sentido, vimos

que a estratégia de descentralização e concessão de autonomias, especialmente, as comunidades indígenas, no âmbito da consolidação do Estado Plurinacional, permite a participação popular indo ao encontro do conceito de políticas públicas emancipatórias.

A partir daí, percebemos que o país tem empreendido a reestruturação do modelo produtivo não como fim, mas como meio para que a população possa *vivir bien*. Concomitantemente com a alteração do modelo produtivo exportador primário, o Estado tem intervindo a fim de proporcionar à população a dignidade, não só material, mas que contemple aspectos espirituais e religiosos. Ainda que tais aspectos não possam ser mensurados, percebemos que, em certa medida, houve avanços, refletido na melhoria dos indicadores socioeconômicos e na materialização de políticas de ações afirmativas.

Finalmente, percebemos que o *Vivir Bien* emerge como um paradigma para a concepção de políticas públicas emancipatórias e, independentemente das críticas suscitadas, constata-se a aplicabilidade deste paradigma no âmbito das políticas públicas. Dessa forma, concluímos que o diálogo de saberes está sendo útil para se (re)pensar um conhecimento hegemônico a fim de que este se torne instrumento para a superação de diferentes formas de opressão.

## **Referências**

- Abad M., A. (2013). Las políticas públicas culturales del Ecuador en la época del “Sumak Kawsay”. *Punto Cero*, 18(26), 57-64. Quito, Ecuador. Disponível em: <<http://www.scielo.org.bo/pdf/rpc/v18n26/v18n26a07.pdf>> Acesso em: 10 jun. 2016.
- Acosta, A. (2008). El Buen Vivir, una oportunidad por construir. *Ecuador Debate*, 75, Quito, Ecuador: 33-47. Disponível em: <<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/4162/1/RFLACSO-ED75-03-Acosta.pdf>> Acesso em: 16 nov. 2015.
- Banco Mundial. (2015). *Datos* [Online]. BM. Disponível em: <<http://datos.bancomundial.org/>> Acesso em: 20 nov. 2015.
- Banco Mundial. (2016). *Bolivia: panorama geral* [Online]. BM. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org/es/country/bolivia/overview>> Acesso em: 20 jun. 2016.
- Bengoa, J. (2003). Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los Estados y los pueblos indígenas en América Latina en la última década. In: *Serie Políticas Sociales*, N° 69. Santiago: CEPAL.
- Bolívia. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011. Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien*. La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo. Disponível em: <<http://www.ine.gob.bo/indicadoresddhh/archivos/Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo.pdf>> Acesso em: 10 nov. 2015.

**NASCIMENTO Júnior, Wanderley dos Reis. O paradigma do “vivir bien” no estado plurinacional da Bolívia como referente para a construção de políticas públicas emancipatórias.**

Bolívia. (2010a). *Ley N° 031. Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”*. (2010, 10 de julio). Disponível em: <[http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/bolivia/bo\\_ley31\\_10\\_spaorof](http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/bolivia/bo_ley31_10_spaorof)> Acesso em: 20 jun. 2016.

Bolívia. (2010b). *Ley N° 070. Ley de la Educación - “Avelino Siñani – Elizardo Pérez”*. (2010, 20 de diciembre). Disponível em: <[http://www.cienciaytecnologia.gob.bo/uploads/LEY\\_070\\_AVELINO\\_SI%C3%91ANI\\_ELIZARDO\\_PEREZ.pdf](http://www.cienciaytecnologia.gob.bo/uploads/LEY_070_AVELINO_SI%C3%91ANI_ELIZARDO_PEREZ.pdf)> Acesso em: 20 jun. 2016.

Bolívia. (2010c). *Ley N° 073. Ley de Deslinde Jurisdiccional*. (2010, 29 de diciembre). Disponível em: <<http://www.ine.gob.bo/indicadoresddhh/archivos/viole/nal/Ley%20N%20073.pdf>> Acesso em: 20 jun. 2016.

Bolívia. (2013a). *Ley N° 314. Ley de Participación y Control Social*. (2013, 5 de febrero) La Paz: Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción. Disponível em: <[http://www.transparencia.gob.bo/data/botoneria\\_derecha/bt\\_20131009\\_04.pdf](http://www.transparencia.gob.bo/data/botoneria_derecha/bt_20131009_04.pdf)> Acesso em: 20 nov. 2015.

Bolívia. (2013b). *Ley N° 459. Ley de Medicina Tradicional Ancestral Boliviana*. (2013, 19 diciembre). Disponível em: <<http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/bo/bo043es.pdf>> Acesso em: 20 jun. 2016.

Bolívia. (2014). *Memoria de la Economía Boliviana*. La Paz: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Disponível em: <<http://cedla.org/blog/grupopolitica/fiscal/wp-content/uploads/2015/05/memoria2014.pdf>> Acesso em: 20 nov. 2015.

Centro de Estudios Constitucionales. (2013). *Constitución Política del Estado: anotada, concordada y comentada* [Online]. La Paz: CEC. Disponível em: <http://econstitucional.com/>.

Dicionário. (2009). *Michaelis* [Online]. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

Ecuador (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito, Ecuador: Senplades. Disponível em: <<http://plan.senplades.gob.ec/>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

Escobar, A. (2011). Una minga para el posdesarrollo. *Signo y Pensamiento* 58- Puntos de vista, vol. XXX, enero-junio, p. 306-312. Disponível em <<http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/signoypensamiento/article/viewFile/2501/1771>> Acesso em: 15 nov. 2015.

Fundo Monetário Internacional. (2015). Comunicado de Prensa N° 15/571. [Online]. FMI. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/spanish/np/sec/pr/2015/pr15571s.htm>> Acesso em: 20 jun. 2016.

Gudynas, E. (2011). Buen vivir: Germinando alternativas al desarrollo. *Revista América Latina en Movimiento*. Ecuador: Agencia Latinoamericana de Información ALAI. Disponível em: <<http://www.alainet.org/es/active/48052>> Acesso em: 10 nov. 2015.

Habermas, J. (2007). *A Inclusão do: estudos de teoria política*. 3ª ed São Paulo: Editora Loyola.

Jacob, E. (2009). Prólogo. In: ARISTIZÁBAL, Magnolia; TRIGO, Eugenia. *Formación doctoral en América Latina: ¿más de lo mismo? ¿Una cuestión pendiente?* S.L. Instituto Internacional del Saber.

Kuhn, T. S. (1975). *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1975.

**NASCIMENTO Júnior, Wanderley dos Reis. O paradigma do “vivir bien” no estado plurinacional da Bolívia como referente para a construção de políticas públicas emancipatórias.**

Lechaptois, F. G. (2013). Políticas públicas críticas para y desde América Latina. *Polít. Cult., México*, n.40, pp.79-98. Disponível em: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n40/n40a5.pdf>> Acesso em: 20 Nov. 2015.

Lechaptois, F. G. (2014). Trabajo Social, descolonización de las políticas públicas y saberes no hegemónicos. *Rev. katálysis, Florianópolis*, v. 17, n. 1, p. 87-94. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v17n1/a09v17n1.pdf>>. Acesso em: 20 Nov. 2015.

Manani,, F. H. (2010). *Vivir bien/Buen vivir: filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales*. La Paz, 4ed.

Manosalvas, M. (2014). Buen vivir o sumak kawsay . En busca de nuevos referenciales para la acción pública en Ecuador. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 49, mayo-, 2014, pp. 101-121. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50930584007>> Acesso em: 11 jun. 2016.

Mignolo, W. D. (2014). Democracia liberal, camino de la autoridad humana y transición al vivir bien. *Soc. Estado*, v. 29, n. 1, Brasília, p. 21-44, Abr. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922014000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922014000100003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 19 Nov. 2015.

Monni, S., & Pallottino, M. (2013). Beyond growth and development: buen vivir as an alternative to current paradigms. Dipartimento di Economia Università degli studi Roma Tre, (*Working paper no 172*). Disponível em: <<http://dipeco.uniroma3.it/public/WP%20172.pdf>> Acesso em: 20 jun. 2016.

Osman, F. A. (2002). Public Policy Making: Theories and their Implications in Developing Countries. *Asian Affairs*, p. 38-53. Disponível em: <[http://www.politicipublice.ro/uploads/theories\\_policy\\_making.pdf](http://www.politicipublice.ro/uploads/theories_policy_making.pdf)> Acesso em: 19 nov. 2015.

Pereira da Silva, F. (2011). *Vitórias na Crise: Trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas*. Rio de Janeiro: Ponteio.

Pereira da Silva, F. (2013). Um olhar sobre as relações entre movimentos sociais e Estados refundados nos Países Andinos, a partir de teorias participativas da democracia. *Polis (Santiago)*, 12(36), 173-196. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682013000300008>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

Pérez-Morón, L. Y., & Cardoso-Ruiz, R. P. (2014). Construcción del Buen Vivir o Sumak Kawsay en Ecuador: una alternativa al paradigma de desarrollo occidental. *Contribuciones desde Coatepec*, núm. 26, enero-junio, 2014, pp. 49-66. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/281/28131424004.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

Ramírez Hita, S. (2014). Aspectos interculturales de la reforma del sistema de salud en Bolivia. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 31(4), 762-768. Disponível em: <[http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1726-46342014000400023&lng=en&tlng=es](http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1726-46342014000400023&lng=en&tlng=es)> Acesso em: 10 jun. 2016.

Ricardo, D. (1983). *Princípios de Economia Política e Tributação*. São Paulo: Abril.

Rodríguez, C. R. (2008). Síntesis Histórica del Pueblo Mapuche (Siglos XVI-XX). In: Elicural, C. et al. (2008). *Historia y luchas del pueblo mapuche*. Santiago: Le Monde Diplomatique, pp. 59-64.

Rquidi, V. (2012). Estados Plurinacionais e a descolonização como projeto político latino-americano. *Comunicação & Política*, v. 30, p. 52-70. Disponível em: <<http://www.cebela.org.br/site/baCMS/files/55351ART3%20Vivian%20Grace.pdf>> Acesso em: 11 nov. 2015.

**NASCIMENTO Júnior, Wanderley dos Reis. *O paradigma do “vivir bien” no estado plurinacional da Bolívia como referente para a construção de políticas públicas emancipatórias.***

Sader, E. (2013). A construção da hegemonia pós-neoliberal. In: SADER, Emir (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. Rio de Janeiro: Boitempo; São Paulo: FLACSO, p. 135-44.

Santos, B. de S. (2006). *A Gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez.

Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 16, Porto Alegre, p. 20-45, dez. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 20 nov. 2015.

Velázquez-Gutiérrez, J. M. (2014). Constitucionalismo verde en Ecuador: Derechos de la Madre Tierra y Buen Vivir. *Entramado*, 10(1), 220-238. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/pdf/entra/v10n1/v10n1a14.pdf>> Acesso em: 11 jun. 2016.

Villegas, M., & Mendizábal, C. (2013). Equidad e inclusividad en el sistema de educación superior en Bolivia. In: ESPINOZA, Óscar. *Equidad e inclusividad en la educación superior en los países andinos: los casos de Bolivia, Chile, Colombia y Perú*. Buenos Aires. Disponível em: <[http://www.clacso.org.ar/libreria\\_cm/archivos/pdf\\_390.pdf](http://www.clacso.org.ar/libreria_cm/archivos/pdf_390.pdf)> Acesso em: 19 nov. 2015.

## **Resenha: “Os Limites do possível: a economia além da conjuntura”**

### *Informações editoriais:*

Autor: André Lara Resende.

Editora: Portfolio-Penguin

Cidade: São Paulo

Ano: 2013.

ISBN 978-85-63560-64-3

Alexandre Cesar Cunha Leite

Docente no Departamento de Relações Internacionais na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

E-mail: [alexccleite@gmail.com](mailto:alexccleite@gmail.com)

Ana Cristina Cordeiro Fonseca

Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba

E-mail: [accfnsc@gmail.com](mailto:accfnsc@gmail.com)

“*Os Limites do Possível*”, datado de 2013, apresenta uma reunião de diversos artigos escritos pelo autor. Possui dezoito capítulos, sendo dividido em três partes. Na primeira, Resende leva o leitor a refletir a respeito do crescimento econômico mundial, questionando se tal crescimento está diretamente condicionado a melhores condições de vida por parte da sociedade civil. Interessante notar que Lara Resende teve sua carreira acadêmica dedicada ao estudo da questão inflacionária. Segundo o mesmo, em depoimento na introdução do livro, ter a inflação como o “objetivo principal da teoria e política econômica” deixou de fazer sentido. Seus artigos aqui reunidos refletem outra preocupação, mais antiga da teoria econômica, mas deixada de lado devido às contingências econômicas, a saber: o crescimento econômico (RESENDE, 2013: 17). Ainda nessa parte, o autor nos leva a indagar se o crescimento econômico, almejado por todos os gestores públicos estatais, não estaria chegando ao seu limite. Tal questionamento deriva, segundo Resende, da hipótese de uma possível diminuição do nível de consumo, por parte da população, e se essa redução seria viável, sem que trouxesse prejuízo para a economia mundial. A segunda parte do livro trata especificamente de temas relacionados à crise financeira global de 2008. Resende adentra nos reais motivos, segundo sua perspectiva, que desencadearam o colapso

financeiro internacional do século XXI. Enfatiza que a crise em que vivem as economias nacionais hoje, pode ser considerada mais desastrosa do que a Grande Depressão, que abalou o mundo a partir de 1929. A terceira parte do livro é dedicada, quase que exclusivamente, a temas relacionados ao Brasil e seus problemas conjunturais e de gestão dos desequilíbrios estruturais. No desenrolar dos capítulos, Resende aborda pontos centrais a respeito da inflação e das taxas de juros brasileiras. Procura entender quais são os reais motivos que amarram à economia brasileira com altas taxas de juros e com uma inflação continuamente acima da meta planejada. Feita esse breve *overview* da obra, passa-se agora a um olhar mais próximo de cada parte constituinte do livro.

Nos primeiros capítulos do livro, Resende sustenta que o objetivo central das políticas econômicas adotadas em todas as nações é, sem questionamentos, alcançar o crescimento pleno. Uma vez que esse crescimento seja alcançado, os níveis de qualidade de vida da população iriam, de forma natural, atingir patamares mais altos. Com isso, o autor induz o leitor a pensar que o aumento do crescimento levaria, automaticamente, ao aumento do bem-estar da sociedade. Entretanto, seguindo sua lógica, tal pensamento não se comprova. Resende ressalta que o crescimento econômico não pode ser mais tratado como um fator que irá desencadear, instantaneamente, uma melhora na qualidade de vida da população. Tal argumento é justificado pelo raciocínio de que o ritmo de crescimento/consumo que o mundo apresenta atualmente, não mais será possível ou viável no longo prazo, tendo em vista as barreiras impostas pelo meio ambiente. Seu argumento sustenta a necessidade de implementar meios sustentáveis para alcançar melhores níveis de bem-estar e qualidade de vida, faz-se essencial nos dias de hoje.

Resende questiona se, na atual conjuntura, seria provável atingir uma melhor qualidade de vida, sem o fator crescimento. Mais do que isso, indaga, ainda, se seria viável alcançar essa melhoria de vida sem que os níveis de consumo fossem aumentados. Há aqui uma reflexão proposta interessante que sugere desvincular bem-estar do consumo. Contudo, a condução do argumento do autor carece de melhor detalhamento quando este afirma que à medida que as condições de renda de um cidadão atingem certo ponto, não necessariamente observa-se uma alavancada no bem-estar dessa pessoa. Sua construção passa pela suposição de que crescimento - nesse caso, relacionado a melhores níveis de renda - não está diretamente associado com melhor

qualidade de vida. É nesse ponto que vem o questionamento: não seria lógico supor que em sociedades que ainda apresentam parcela da população com níveis de renda muito baixo, elevar a renda desses não significaria aumentar a sua qualidade de vida? Todavia, segundo o autor, quando aquela sociedade atinge condições mínimas, ou seja, quando elas possuem o necessário para se manter, o aumento da renda passa a não mais implicar na melhora da qualidade de vida, como faria inicialmente. Assim, nas palavras de Resende, tem-se que “[m]ais renda nem sempre significa mais bem-estar.” (RESENDE, 2013: 25).

Um ponto de concordância com o autor está na afirmação de que no momento em que se atinge certo nível de renda, a qualidade de vida só pode ser melhorada se ocorrer uma diminuição das desigualdades sociais (outro problema de ordem global e foco de inúmeras tentativas de ações públicas). Porém a lógica usada pelo autor não é econômica, mas sim antropológica, vejamos. O autor explana que, com uma maior desigualdade, as pessoas que possuem melhores condições de renda vão viver sempre aprisionadas em sistemas de segurança altamente tecnológicos, com medo da criminalidade presente na sociedade. O aumento das desigualdades sociais atua inversamente no fator qualidade de vida. “A melhor distribuição de renda é o fator determinante da melhora da qualidade de vida, do bem-estar, da felicidade de um país” (RESENDE, 2013: 28).

Ainda seguindo a ordem da construção do argumento do autor, Resende afirma que o mundo está cada vez mais interligado, fazendo com que os temas discutidos dentro dos Estados passem a ser parte de uma agenda global. Nesse sentido, Resende chama a atenção para dois tópicos de caráter supranacional, a saber: a redução das desigualdades sociais em conjunto com a erradicação da pobreza e, o aumento da qualidade de vida, tendo em vista os limites impostos pelas questões ambientais. Ambos os temas possuem um escopo tão amplo que não podem ser tratados apenas dentro dos limites dos Estados. Com o advento da globalização, constata-se que a esfera nacional passou a ser reduzida cada vez mais, os temas nacionais tornam-se globais. Aqui reside outro ponto de discordância. Segundo Resende, a política nacional passou a atuar simplesmente de forma administrativa. Resende explica que essa ‘perda da capacidade’ da política nacional ocorreu quando as questões que deveriam ser tratadas dentro do Estado, passaram a ser incorporados de forma supranacional. Resende demonstra que a política nacional

tornou-se insuficiente para lidar com fatores cotidianos da sociedade, como também perdeu o seu prestígio em lidar com temas hoje considerados globais. O que se tem observado atualmente é, como bem ressaltou Resende, um aumento da interdependência. Contudo, não se pode afirmar que tal interdependência tenha reduzido a autonomia e soberania da nação em suas tomadas de decisão. Há sim uma linha tênue entre as questões de interesse globais e locais/nacionais, mas há uma distinção entre aquilo que é de responsabilidade decisória do nacional e aquilo que deve ser compartilhado no internacional, além dos temas de agenda que constituem o que alguns estudos denominam de “glocal”.

Resende trás para o debate o pensamento do professor da Universidade de *Harvard* Dani Rodrik. Segundo Rodrik, no seu livro *The Globalization Paradox*, para que a globalização seja alcançada, dever-se-ia abrir mão tanto dos Estados nacionais quanto da democracia. Na perspectiva de Rodrik, os benefícios da globalização foram superestimados. Rodrik defende que se deve preservar esferas específicas aos Estados nacionais democráticos. Dialogando com Rodrik, Resende afirma que seria impossível estacionar os fatores que conduzem a globalização, e que, apesar de uma maior integração mundial, os Estados nacionais e o conceito de democracia não se tornaram desnecessários. Como solução, é sugerido por Resende que uma governança global seja criada e que os Estados nacionais sejam reformulados, adequando-se às mudanças do sistema internacional. É interessante salientar que, apesar de defender a criação de uma governança global, Resende tem consciência de que tal ambição não será facilmente alcançada.

Em seguida, partindo dessa integração mundial, temas a respeito do capitalismo global são abordados. O ponto principal nesse contexto é que, apesar das críticas que o modelo capitalista recebeu ao longo da sua implementação, principalmente por parte das perspectivas marxistas, ele soube se reinventar, independente das crises que enfrentou. John Maynard Keynes foi um dos idealizadores responsáveis por reformular o capitalismo no período posterior à crise de 1929. A síntese política macroeconômica<sup>1</sup>, como explana Resende, baseava-se em quatro fatores principais, a saber: o controle da dívida pública, uma política fiscal anticíclica, uma política monetária pautada por metas inflacionárias e uma taxa de câmbio flutuante. Parecia-se ter

---

<sup>1</sup> Derivada de uma leitura equivocada de Keynes e que se sustentava em “conciliar” argumentos apresentados por Keynes à proposta derivada da chamada Síntese Neoclássica desvirtuaram os argumentos essenciais de Keynes sobre a condução e política macroeconômica.

alcançado uma nova era de estabilidade para o modelo capitalista. O interessante nesse sentido é que Resende leva o leitor a constatar que até 2008 a economia capitalista se manteve de maneira satisfatória, desprestigiando definitivamente as ideias marxistas e de outras correntes que mostravam o caráter instável do sistema. O cenário mundial no pós-2008 serviu para comprovar a instabilidade e a deficiência da “reação capitalista”, principalmente em sua veia financeira. A supervalorização dos ativos financeiros, sobretudo do setor imobiliário, foi o grande responsável pelo estouro da bolha que havia sido formada, fazendo com que as economias caminhassem de encontro com uma nova crise financeira, no ano de 2008. A crise do século XXI pode ser enquadrada em quatro fases singulares, como demonstra Resende. A primeira está diretamente relacionada com o estouro da bolha; a segunda engloba a quebra do sistema financeiro; a terceira fase é iniciada quando os Estados acolhem as dívidas do setor privado e, por fim, a quarta fase está relacionada ao endividamento exorbitante por parte dos Estados. O autor, nesse raciocínio, busca apontar como as economias mundiais reagiram em cada uma das fases, passando por casos envolvendo desde os Estados Unidos até os países da União Europeia. Novamente um ponto de discordância: em momento algum foi tratado como gatilho para a crise a contínua redução das amarras regulatórias que mantinham o sistema financeiro internacional sob controle, mesmo que mínimo.

Um ponto interessante nessa parte do livro é que Resende chama a atenção para a reação dos Estados Unidos perante a crise. É mostrado que apesar da dívida pública norte-americana ter tido uma alavancada considerável, a preocupação do governo ainda gira em torno do receio da desvalorização da sua moeda, tendo em vista a demasiada emissão que estava sendo feita por parte do Federal Reserve (FED). Com a desvalorização da moeda, a comunidade internacional mostrar-se-ia não mais confiante no dólar. Situação essa complexa de ser observada visto a manutenção da posição do dólar como meio de pagamento internacional. Questionado sim, porém o dólar ainda não havia se deparado com uma posição de enfrentamento.

Voltando para o tópico sobre perspectivas de solução para a crise, Resende lança mão do pensamento de Paul Guilding, professor da Universidade de Cambridge, Inglaterra. É proposta uma análise da tese defendida por Guilding em seu livro, intitulado de *The Great Disruption*. Segundo Guilding, os limites físicos do planeta já foram alcançados. Essa compreensão faz com

que os argumentos introdutórios da obra de Resende sejam retomados, uma vez que Guilding defende que, de fato, o crescimento almejado pelos mercados econômicos deverá ser revisado. Resende dramatiza, inclusive, ao afirmar que, nas condições em que o mundo está hoje, “[...] não há como viabilizar sete bilhões de pessoas, com o padrão de consumo e as aspirações do mundo contemporâneo, nos limites físicos da Terra” (RESENDE, 2013: 195). A constatação de que o crescimento não mais será possível em períodos futuros, faz com que o leitor questione, então, que políticas econômicas deverão ser adotadas por parte dos governos nacionais e, de forma cooperativa, no âmbito internacional. Resende evidencia que é necessário que uma nova saída seja encontrada. Não aponta, entretanto, o caminho que deve ser tomado, deixando que as dúvidas do leitor sejam respondidas com o evoluir do processo, ou seja, da crise.

Nos capítulos finais da obra, o autor faz questão de adentrar na perspectiva brasileira da crise. O Brasil apresentava-se como um país pouco afetado pelos efeitos da crise. Como Resende bem ressalta, essa realidade levou o Brasil a acreditar que as saídas econômicas adotadas perante a crise, tinham logrado sucessos, deixando o cenário nacional um tanto quanto otimista. Porém, a política adotada visava manter o padrão de consumo e realizar as expectativas dos investimentos feitos em períodos anteriores, o que não poderia ser sustentado no médio e longo prazo. Tanto que o próprio Resende questiona-se a respeito das altas taxas de juros e dos altos níveis de inflação (fora da meta estabelecida) e segue perguntando se seria possível o Brasil crescer sem impulsionar os níveis inflacionários para fora da meta planejada? Resende arrisca-se a encontrar respostas para essas indagações através da análise do comportamento brasileiro nos anos posteriores a crise. O fato é que, o Brasil se comportou da mesma maneira que as economias desenvolvidas, aumentando, efetivamente, os gastos públicos. Resende afirma que o país não soube aproveitar as ‘oportunidades’ que a crise gerou, podendo ter diminuído as suas taxas de juros e ter provocado a desvalorização cambial. Se o Brasil não tivesse seguido o caminho em direção a uma expansão dos gastos, como foi feito no período pós-crise, o país teria, conforme Resende, alcançado o tão almejado equilíbrio, com a combinação de juros mais baixos e de um câmbio não tão valorizado. “Teríamos aproveitado a crise para escapar da armadilha brasileira, do binômio juro alto, câmbio sobrevalorizado” (RESENDE, 2013: 272). Certo é que Resende merece ser considerado nas construções das análises econômicas, mesmo que haja discordâncias nos pressupostos e aos seus argumentos.

Ao fim, apesar das várias abordagens para explicar o cenário brasileiro, o autor afirma que é necessário encontrar uma resposta fixa, capaz de responder as indagações da economia brasileira, fazendo com que, quando os ventos do cenário internacional soprem a favor do Brasil, essa oportunidade não seja, mais uma vez, desperdiçada. O crucial, nesse processo, é encontrar qual abordagem terá propriedade o suficiente para conduzir o Brasil em períodos como esse, do pós-crise de 2008.

Em suma, André Lara Resende, em *Os Limites do Possível*, leva o leitor a analisar, de forma crítica e consciente, qual é a real situação do conturbado século XXI. Através de exposições envolvendo os mais diversos temas, a leitura torna-se envolvente e enriquecedora. A obra pode ser considerada um bom instrumento para aqueles que queiram entender como a economia se projeta no ambiente atual. Citando referências e obras de outros autores, Resende promove um debate interessante sobre os assuntos tratados no livro, oscilando entre pontos de vista convergentes e divergentes a respeito dos argumentos apresentados. Expondo questões sobre a crise mundial de 2008, Resende tem a sensibilidade de dedicar uma parte exclusiva da sua obra para tratar do Brasil, fazendo com que o leitor conheça sua visão a respeito da realidade do país. Por fim, *Os Limites do Possível* é um livro que, apesar de abordar temas complexos, por conter uma linguagem acessível e leve, faz com que o leitor desfrute de uma leitura agradável.