

## **Apresentação – Número 2, Volume 1 (2016)**

É com grande satisfação que os editores da Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais apresenta à comunidade acadêmica o segundo número de nosso periódico. Como de costume, os leitores encontrarão uma diversidade de temas que condizem com a interdisciplinaridade do campo de Políticas Públicas e Cooperação Internacional.

No campo da cooperação internacional e seus diálogos com a segurança pública e internacional, as pesquisas giram em torno de temas de profunda relevância no debate atual. O artigo de Bruno Trentini, Douglas Novelli e Juliana Breda, avaliam a questão da plataforma continental brasileira e fazem uma importante contribuição ao construir pontes entre temas de estudos estratégicos e políticas públicas. Por sua vez, Ana Maura Tomesani também versa em uma temática de segurança, em particular as doações internacionais para o setor de segurança pública; sua proposta traz um elemento pouco debatido ainda no Brasil, que é a força e a importância destas doações para setores centrais para a sociedade nacional.

Outro tema recorrente nesta edição é a questão dos direitos humanos. Enquanto o artigo de Maíra Martins versa sobre o *advocacy* no tema e sua influência na política externa brasileira, as autoras Denise Salles e Fernanda Gonçalves avaliam a atuação em geral do Estado brasileiro na proteção de refugiados – um debate central em um mundo que hoje testemunha mais de 50 milhões de refugiados e deslocados.

Finalmente, dois artigos concentram-se em especificidades relevantes das políticas públicas. Luciana Vieira de Novais Rodrigues avalia com propriedade os impactos do Plano Brasil sem Miséria no Vale do São Francisco, em especial nas comunidades de pescadores. Já Angela Alves e Giovanni Holanda trazem o debate metodológico para a avaliação de políticas públicas em tecnologias da informação e comunicação.

Esperamos que os temas e os debates sejam um importante contributo para o avanço da construção desta importante ponte entre políticas públicas e cooperação internacional!

Boa leitura!

*Corpo Editorial RPPI*

## **A Aplicação de Políticas Públicas na Busca pela Ampliação da Plataforma Continental Brasileira: Resultados e Desafios**

### **Implementation of Public Policies Searching the Expansion of Brazilian Continental Shelf: Results and Challenges**

Bruno Trentini

Mestrando em Ciência Política, Universidade Federal do Paraná (UFPR)

E-mail: [bruno\\_trentini91@hotmail.com](mailto:bruno_trentini91@hotmail.com)

Douglas Novelli

Mestrando em Ciência Política, Universidade Federal do Paraná (UFPR)

E-mail: [dhm2532@msn.com](mailto:dhm2532@msn.com)

Juliana Breda

Mestranda em Ciência Política, Universidade Federal do Paraná (UFPR)

E-mail: [juliana\\_breda@hotmail.com](mailto:juliana_breda@hotmail.com)

**Resumo:** A III Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar, também conhecida como Convenção da Jamaica, definiu normas que permitirão ao Brasil estender sua plataforma continental de modo a incorporar uma área marítima denominada como “Amazônia Azul”, fundamental para os interesses estratégicos brasileiros. Nesse sentido, o presente trabalho tem como proposta analisar a intensificação de políticas públicas executadas pelo Brasil no Atlântico Sul entre os anos de 2003 e 2014, relacionando-as à busca pela ampliação das zonas marítimas sob soberania e jurisdição brasileiras através da proposta apresentada à Comissão para os Limites da Plataforma Continental da ONU (CLPC), na qual se procurou identificar: (1) as justificativas brasileiras para a ampliação de sua plataforma continental e; (2) quais seriam os direitos e responsabilidades consequentes para o Brasil. Iremos para tal utilizar de um recorte temporal que se estende do primeiro mandato do governo Lula até o primeiro mandato do governo Dilma, de 2003 a 2014. Trabalhamos com a hipótese de que o Estado brasileiro iniciou o desenvolvimento de estratégias de ocupação e controle territorial na região visando ampliar a legitimidade de suas reivindicações internacionalmente, as quais seriam primordialmente motivadas por fatores econômicos.

**Palavras-chave:** Amazônia Azul; políticas públicas; soberania.

**Abstract:** The Third United Nations Conference on the Law of the Sea, also known as Jamaica Convention, set standards that will allow Brazil to extend its continental shelf to incorporate a maritime area known as "Blue Amazon" fundamental for Brazilian strategic interests. This paper analyze the intensification of public policies implemented by Brazil in the South Atlantic between

the years 2003 and 2014, relating them to search for the expansion of maritime areas under the Brazilian's sovereignty and jurisdiction through the proposal to the Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) in which it sought to identify: (1) Brazilian justifications for the enlargement of its continental shelf and; (2) what are the rights and responsibilities consequent to Brazil. We will use for such a time frame that extends from the first term of Lula to the first term of government Dilma, from 2003 to 2014. We hypothesized that the Brazilian government started the development of strategies of occupation and territorial control in region to increase the legitimacy of their international claims, which would be primarily motivated by economic factors.

**Keywords:** Blue Amazon; public policy; sovereignty.

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

## **1. Introdução**

A preocupação acerca da utilização dos mares e oceanos bem como a exploração de suas riquezas é um fenômeno internacional bastante antigo e data desde o período que se iniciam as grandes navegações a partir do século XV. Porém, a tentativa de normatização de tais práticas é algo absolutamente novo. A concordância da comunidade internacional na consolidação jurídica de conceitos e limites no que tange o direito do mar possui justamente o condão de regulamentar as práticas marítimas, cada vez mais complexas e interligadas em mundo que se globaliza rapidamente. Contudo, os interesses em se regular os mares e oceanos são marcados, conforme apontado por Hildebrando Accioly (2014), por uma dicotomia entre os interesses da livre navegação e a necessidade de se garantir a soberania dos Estados costeiros também em suas fronteiras oceânicas.

As discussões no âmbito do direito internacional tentaram observar essa polaridade e como resultado nasce a Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) no ano de 1982, que posteriormente servirá de arcabouço legal a respaldar as pretensões territoriais brasileiras sob águas oceânicas, elemento essencial para a projeção de poder e liderança regional intentada pelo país e norteador da política externa brasileira no período analisado.

O presente artigo intenciona explicar brevemente o pleito brasileiro a respeito da ampliação de sua jurisdição marítima, através da expansão de sua plataforma continental, passando por um breve histórico do projeto apresentado junto às Nações Unidas. Em seguida apresenta-se a base

teórica que será utilizada para abordar a atuação brasileira no tocante a adoção de políticas públicas de maneira a ocupar o território que pleiteia bem como demonstrar legitimidade para fazê-lo.

## **2. O projeto de ampliação da zona econômica exclusiva brasileira**

Em 1982 ocorre em Montego Bay, na Jamaica, a terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, com vistas a definir conceitos jurídicos, bem como estabelecer limites a serem adotados pelos países para a definição de seus respectivos direitos de exploração das áreas marítimas e oceânicas. Também foram abarcados pela conferência a definição de conceitos e limites concernentes ao mar territorial, zona contígua, zona econômica exclusiva, plataforma continental e plataforma continental estendida. O tratado foi recebido pelo ordenamento nacional brasileiro por meio do Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995, e a partir de então, o Brasil passa a adotar o alcance máximo determinado pela convenção (de 12 milhas marítimas) para definir o limite de seu mar territorial e adota o conceito de zona econômica exclusiva para as 188 milhas adjacentes.

O conceito de zona econômica exclusiva (ZEE) é justamente uma das inovações trazidas pela conferência, que segundo Hildebrando Accioly é uma figura que garante soberania ao Estado “para fins de exploração dos recursos naturais, vivos ou não vivos, do mar, a exploração e o aproveitamento da zona para fins econômicos, como a produção de energia a partir da água, das correntes e dos ventos, bem como a jurisdição no tocante à colocação e utilização de ilhas artificiais, instalações e estruturas, investigação científica marinha e proteção e preservação do meio marinho” (ACCIOLY, 2014). Assim, não há soberania plena do Estado que a explora, sendo o país apenas soberano no que diz respeito à exploração de recursos naturais existentes na ZEE. Dessa maneira, à livre navegação internacional é preservada e o privilégio de explorar os recursos naturais existentes em suas costas também é garantido aos Estados. Nesse sentido afirma Accioly (2014):

É importante ressaltar que a jurisdição exercida pelo estado costeiro na ZEE em muito difere da soberania exercida em seu mar territorial. Enquanto no mar territorial temos como única exceção à sua soberania o direito de passagem inocente, na ZEE o Estado conta apenas com os direitos acima, restritivamente. (ACCIOLY, 2014)

Contudo, para além da adoção da figura da ZEE, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, prevê ainda - em razão dos avanços tecnológicos que garante uma crescente condição de exploração econômica de tais regiões - a possibilidade de ampliação da plataforma continental dos países para além das 200 milhas marítimas previstas. Para tanto o Estado deve comprovar que o leito e o subsolo das áreas submarinas se estendem para além do seu mar territorial, como uma extensão do prolongamento natural do seu território terrestre (ITAMARATY, 2016). Para esse caso a convenção estabelece um prazo e alguns requisitos (constantes no artigo 76) para que tal modificação possa ser pleiteada.

Com base nessa legislação e com vistas a ampliar sua plataforma continental a uma área equivalente à soma dos territórios dos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, em 2004 o Brasil ingressa junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da ONU com a proposta de ampliação de sua plataforma continental para 150 milhas náuticas além das 200 milhas estipuladas pela convenção tendo como base o levantamento técnico executado pelo Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC) (Itamaraty 2016).

A proposta de ampliação da área contida no LEPLAC e encaminhada à ONU em 2004, visa aumentar a área de exploração econômica do Brasil no oceano Atlântico, reivindicando o reconhecimento de cerca de 960.000 km<sup>2</sup> adicionais à sua atual plataforma continental, distribuídos nas regiões Norte (região do Cone do Amazonas e Cadeia Norte-Brasileira), Sudeste (região da Cadeia Vitória-Trindade e Platô de São Paulo) e Sul (região do Platô de Santa Catarina e Cone do Rio Grande). Caso seja aprovado o pedido brasileiro, a área oceânica sob a qual exerce jurisdição totalizaria 4,4 milhões de km<sup>2</sup> – o que representa cerca de metade do território terrestre nacional. (ITAMARATY, 2016).

O argumento utilizado pelo Brasil perante a comissão da ONU tem como base comprovações geológicas fundamentadas na coleta de dados técnicos e científicos de que o espaço marinho pleiteado pertence à plataforma continental brasileira. Outros países requerem o mesmo direito, entre eles Austrália, Irlanda, Nova Zelândia, Espanha e França. Porém, a situação do Brasil é diferente de outros Estados com demanda semelhante já que a nova área não avança sobre espaços de países vizinhos, ao contrário do que ocorre com a França, Espanha e Irlanda, países europeus cujas fronteiras marítimas são muito próximas às de outras nações. (MARINHA DO BRASIL, 2016).

Em 2007 a CLPC manifestou um parecer parcialmente favorável ao pleito brasileiro, apontando, contudo, irregularidades na incorporação de cerca de 20% da área reivindicada. Desse modo, entre 2008 e 2010, o governo brasileiro realizou uma nova fase de coleta de dados com o intuito de respaldar a apresentação de uma nova proposta a CLPC, de forma a ter seu pleito junto à comissão atendido na sua totalidade. (ITAMARATY, 2016).

Os benefícios de se reivindicar o aumento da área de sua plataforma continental seriam tanto da ordem estratégica quanto da ordem econômica. Pode haver uma considerável soma de recursos naturais disponíveis à exploração brasileira, como descoberta de novas reservas de petróleo, gás, recursos minerais e biodiversidade marinha. Contudo, o alargamento de sua plataforma continental enseja também uma série de responsabilidades ao Estado brasileiro, principalmente em relação à vigilância e a proteção ambiental da região, exigindo largos investimentos no desenvolvimento de pesquisas e segurança (MARINHA DO BRASIL, 2016).

No que diz respeito aos benefícios, sobretudo econômicos, que o Brasil pode vir a usufruir caso seja reconhecido o seu pleito acerca da ampliação de sua plataforma continental, a Marinha brasileira afirma que:

Sem dúvida, a definição do limite exterior da plataforma continental será um legado de fundamental importância para o futuro das próximas gerações de brasileiros, que verão aumentadas as possibilidades de descoberta de novas reservas de petróleo e gás, de exploração de recursos minerais em grandes profundidades, e de explorar recursos da biodiversidade marinha, que a ciência atual reconhece como um dos campos mais promissores do desenvolvimento da biogenética (MARINHA DO BRASIL, 2016).

As consequências positivas do LEPLAC apontadas pela Marinha brasileira, seriam o aumento da jurisdição brasileira quanto às atividades de exploração de recursos naturais no solo e subsolo marinho; desenvolvimento de um trabalho articulado entre especialistas e acadêmicos resultando em uma melhora da área de pesquisa oceanográfica; produção e coleta de dados importantes que estarão à disposição da comunidade científica; demonstração, perante a comunidade internacional, da capacidade brasileira de marcar presença no Atlântico Sul e aumento da cooperação internacional.

### 3. Os conceitos de território e soberania nas Relações Internacionais

Em sua clássica obra “Paz e guerra entre as nações”, Raymond Aron já definia o espaço geográfico como “meio, teatro e objetivo da política externa” dos Estados (Aron 2002, 254). É um meio pois é ao mesmo tempo natural e histórico, sendo concretamente definido por sua fauna, flora, solos e climas. Deve igualmente ser considerado um teatro pois não é meramente um dado concreto, mas também um objeto dotado de características abstratas que são simplificadas e esquematizadas pelo observador. Nesse sentido, “o mundo, enquanto teatro das relações internacionais, pode ser definido exclusivamente pelas características que interessam aos atores da política internacional” (Aron 2002, 255).

Por sua vez, ao tratar do conceito de território, Jean Gottmann o define como “uma porção do espaço geográfico” (Gottmann 2012, 525), isto é, um espaço concreto e sujeito as ações humanas, porém repartido e organizado pelos atores que nele agem. Assim, em um sentido semelhante ao que Aron entende como a característica de teatro do espaço geográfico, Gottmann entende o território como algo muito além de um simples fenômeno físico: seus componentes naturais são delimitados pela ação humana e utilizados por certos grupos com objetivos específicos, sendo, portanto, determinado e pertencente a um processo político. Assim, o território é sua essência um conceito tanto geográfico quando político, pois é organizado e segmentado através de processos políticos (Gottmann 2012, p. 526). Sendo entendido primordialmente como um conceito político mutável, a concepção de território evoluiu ao longo das épocas. Com a solidificação dos Estados-nações na era moderna, os conceitos de território e de soberania passam a estar intimamente ligados, passando o território a ser entendido como “uma definição espacial das jurisdições governamentais e da organização política e militar” (Gottmann 2012, p. 541).

Segundo Morgenthau, do ponto de vista jurídico, o conceito de soberania foi originalmente formulado em meados do século XVI, sendo então aplicado aos Estados territoriais que começavam a se consolidar. Referia-se ao fato político fundamental do processo em questão, isto é, “o aparecimento de um poder centralizado que exercia a sua autoridade de legislar e fazer cumprir as suas leis no âmbito de um certo território” (Morgenthau 2003, p. 567). Entretanto, a soberania consiste não em um fenômeno meramente jurídico, exigindo, por sua própria essência, um fato político atrelado. Nesse sentido, Morgenthau defende que a ideia de soberania constituiu um tema “tanto de julgamento político como de interpretação legal” (2003, p. 580), sendo a soberania de **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.1, n.2, Set-Dez/2016, pp.02-17**

uma nação manifesta por meio da “impenetrabilidade” nacional, que consiste na autoridade suprema nacional sobre determinado território, dentro do qual nenhum outro Estado está autorizado a executar atos governamentais sem o seu consentimento (Morgenthau 2003, p. 571). De modo semelhante, Gottmann (2012, p. 524) e Huber (1928, p. 839) apontam para a tradição existente no direito internacional de interpretar a soberania territorial como um fato jurídico dependente de “manifestações concretas”, as quais devem ocorrer no espaço geográfico. Assim, Morgenthau resume o conceito de soberania como:

Um fato político, circunscrito e definido em termos legais, cuja determinação poderá depender de mudanças graduais no exercício do poder político, de um governo para outro. Ela deve ser confirmada mediante o exame da situação política, e não pela interpretação de textos legais (Morgenthau 2003, p. 583)

Gottmann relembra ainda a acessibilidade como um ponto imperativo para que um espaço possa ser caracterizado como um território e, portanto, reclamado por um Estado como parte de sua soberania (Gottmann 1973, p. 9–12), isso significa dizer que o espaço em questão necessariamente precisa ser passível de ser objeto de intervenções políticas regulares. Esse conceito parcialmente ajuda a explicar a razão pela qual a soberania estatal vem sendo estendida para espaços geográficos até em tão marginalmente explorados, sendo o debate sobre o controle dos mares e oceanos o ponto de maior relevância específica para o presente artigo. Segundo o autor:

O aumento da acessibilidade aos recursos do mar e do leito marinho trouxe reclamações de extensão do controle soberano sobre a plataforma continental, expandindo os mares territoriais para até duzentas milhas a partir da costa e para outros recursos que estão sob o mar (Gottmann 2012, p. 531)

Apesar das notáveis evoluções recentes no tocante a capacidade humana de controlar e explorar os recursos marítimos, não se deve ignorar o fato de que o mar sempre foi tido como um veículo de projeção de poder pelos poderes governantes e sujeito a teorizações e tentativas de regulamentação sobre seu controle. Nesse sentido, os pós-glosadores Baldo de Ubaldis e Ângelo de Ubaldis foram possivelmente os primeiros a argumentar que o mar poderia ser objeto de controle e regulamentação estatal em um sentido próximo aqueles observados a partir da era moderna (França 2012, p. 3).



Tendo em vista os apontamentos de Gottmann e mantendo em mente os conceitos expostos por Aron, para o qual a geopolítica consiste na “esquemática geográfica das relações diplomático-estratégicas com uma análise geográfico-econômica dos recursos”, os quais por sua vez “são mobilizados pelos Estados com fins de segurança ou de expansão” (Aron 2002, p. 264), torna-se em parte compreensível a razão pela qual a evolução do direito marítimo e o estabelecimento dos limites soberanos dos Estados sobre os mares e oceanos esteve primordialmente condicionado a própria evolução do poder das nações. Com a formação do Estado-nação no século XVIII, a soberania estatal sobre os mares passou a ser uma questão relevante, sendo adotado o critério da bala de canhão para delimitar os limites soberanos de cada Estado, o qual se referia a distância de 3 milhas náuticas referentes ao alcance do disparo de um canhão executado do litoral. Esta foi a perspectiva adotada pelo tratado de Gante entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha em 1818 e, posteriormente, por tratados assinados entre a Grã-Bretanha e os Estados da Bélgica e da França. Posteriormente outros Estados europeus estabeleceram sua soberania marítima dentro da área já positivada, nomeadamente a Dinamarca em 1822, a Grécia em 1869 e a Holanda em 1883 (Gonzalez 2015, p. 84).

Com o progresso do direito internacional público após as duas guerras mundiais e em concordância com a evolução da capacidade dos Estados se projetarem sobre os mares, explorando e defendendo o território marítimo e os recursos nele existentes, os mares e oceanos passaram a ser objeto de uma codificação mais desenvolvida de suas normas sob o respaldo da ONU (França 2012, p. 14). Duas convenções internacionais são relevantes no tocante a soberania estatal sobre suas áreas costeiras: a Convenção de Genebra de 1958, que abordava o mar territorial, a zona contígua, a plataforma continental e a exploração dos recursos do alto mar e; a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM; por vezes referida como Convenção de Montego Bay) de 1982, que reafirmou algumas das normativas estabelecidas pela Convenção de Genebra, introduziu o conceito de zona econômica exclusiva e estabeleceu a possibilidade de ampliação dos limites da plataforma continental de um Estado.(ONU 1982, Art. 76).

Entretanto, o pleito brasileiro de extensão da área marítima sobre a qual exerce direitos de exploração exclusiva tende a encontrar a resistência de outros Estados, tendo em vista a ampliação do poder brasileiro a médio e longo prazo que o controle desse território acarretaria. De fato, os EUA já demonstraram evidente descontentamento ao protestarem oficialmente contra a reivindicação brasileira junto a CLPC (Gonzalez 2015, p. 82). Assim, sendo a soberania um

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.1, n.2, Set-Dez/2016, pp.02-17**

fenômeno definido ao mesmo tempo por uma dimensão teórico-jurídica e por uma dimensão prática, para garantir que não apenas o pleito brasileiro seja aprovado, mas que também a soberania efetiva sobre o território seja estabelecida (mesmo que não se manifestando de forma plena no caso da ZEE), se faz necessário que o Brasil adote políticas públicas com o intuito específico de se projetar no Atlântico, demonstrando para a comunidade internacional a capacidade de gerenciar e proteger o território em questão condizente com suas pretensões geopolíticas.

#### **4. As políticas públicas brasileiras para o Atlântico Sul**

Devido a sua importância singular, o Brasil vem adotando várias estratégias para assegurar a expansão da sua plataforma marítima. Não somente no plano jurídico, o país vem tomando a frente em diversas esferas, como a militar, política, entre outras, e desde os anos 1950 vem implementando políticas públicas específicas para tratar da questão, intensificadas frente ao pleito brasileiro junto a CLPC. É no sentido de se compreender as estratégias utilizadas pelo Brasil para a ocupação e expansão da sua plataforma marítima que serão analisadas a seguir as políticas públicas adotadas em relação ao assunto. Primeiramente, é necessário esclarecer o conceito de políticas públicas. Conforme Souza:

As políticas públicas, de uma visão ampla, mostram uma forma integradora de solucionar alguns problemas e responder de forma efetiva as necessidades dos públicos envolvidos. Pode-se, então, resumir política pública 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) (2006, p. 26).

Dentro desse cenário, os recursos econômicos centralizam a motivação do país em recorrer a extensão da plataforma continental brasileira. Os autores Barros e Barros de Barros (2015, p. 12) afirmam: “Pode-se afirmar que a relevância e o interesse dos Estados costeiros no que diz respeito à plataforma continental estão diretamente relacionados com os incontáveis recursos existentes nela, bem como a sua suscetibilidade de exploração comercial”. Nesse sentido, o autor Silva (2012, p. 304-308) resume o histórico da exploração de petróleo do mar brasileiro:

Os trabalhos de exploração da plataforma continental iniciaram-se em 1968, quando a Petrobras encomendou a primeira sonda marítima e, já naquele ano, achou petróleo no mar, em Guaricema (SE). Seguiram-se mais de vinte descobertas de pequeno e médio porte em vários estados. Em 1974, descobriu-se o campo de Garoupa, em águas de 110 metros, onde hoje está a bacia de Campos. (...) Em 1984, foi descoberto o primeiro campo gigante do país, na bacia de Campos, e também nesse ano a meta de produção de 500 mil barris diários de petróleo foi alcançada. Posteriormente, outras grandes descobertas foram realizadas: Marlim (1985) e Rocardor (1997). (...) Em 2005, foram encontrados os primeiros indícios de petróleo na camada pré-sal na bacia de Santos. (...) Em 2008, extraiu-se o primeiro óleo da camada pré-sal, no campo de Jubarte, na bacia de Campos e em maio de 2009 deu-se início à produção de petróleo na descoberta de Tupi.

Para tanto, dentro do âmbito jurídico nacional, o interesse brasileiro na plataforma continental tem origem nos anos 1950, quando segundo Silva (2012, p. 300) é manifesta a vontade brasileira de incorporação da mesma ao território brasileiro, oficialmente através do Decreto n. 28.840, de 8 de novembro de 1950. Nesse mesmo momento é emitido pela Divisão Política do Ministério das Relações Exteriores um comunicado delimitando a plataforma aos limites de 180 e 200 metros de profundidade (Andrade, 1994, p. 111). Posteriormente, é mencionada na Constituição de 1967, pelo decreto n. 62.837, de 6 de junho de 1968 assim como no Decreto-lei n. 1.098, de 25 de março de 1970, aonde é internamente oficializado os limites e então modificado para 200 milhas. Desde esse período o Brasil deixou em aberto em seus textos jurídicos a prerrogativa de que esses limites poderiam ser estendidos.

Em 1988 com o advento da nova Constituição Brasileira, os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva são integrados aos bens da União (uma novidade em relação a citação de 1967, onde a plataforma já estava inclusa). Enquanto isso, o Brasil ratifica a Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar em 12 de março de 1990, porém só foi expedido o instrumento de promulgação definitivo em 1995, após a CNUMD entrar em vigor internacional no ano anterior. Em seguida, o país dispõe de uma lei que versa tanto a respeito do mar territorial, quanto da plataforma continental e da zona econômica exclusiva em 4 de janeiro de 1993 (Lei n. 8.617).

Outras frentes de “estratégias de ocupação” do Brasil em relação a plataforma continental almejada pelo Brasil foram as de caráter militar e científica. Além de um orçamento maior disponível para a Marinha, o país, segundo Abdenur e Neto (2013, p. 179) através dessa instituição militar lançou em 2008 uma campanha de conscientização para os jovens em relação a “Amazônia

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.1, n.2, Set-Dez/2016, pp.02-17**

Azul”, termo que faz analogia a riqueza e extensão da Floresta Amazônica em relação à zona econômica especial brasileira, no sentido de promover uma “mentalidade da marinha” em que os recursos provenientes dessa região são essenciais para o Brasil e para tanto é necessário o investimento na Marinha Brasileira. O material incluía folhetos e diversas orientações didáticas de forma a enaltecer a importância da região (Martins, 2010).

Os autores Abdenur e Neto (2013) identificam ainda uma estratégia para o Atlântico Sul na intensificação de parcerias e acordos multi e bilaterais com países da costa oeste africana. As parcerias vão de encontro também com o interesse brasileiro de fortalecer as relações Sul-Sul. Dentre os países com quem o Brasil fortalece seus acordos militares podemos destacar a Namíbia, aonde concentra grandes esforços em construir a Marinha do país mencionado, a África do Sul, aonde desenvolve a tecnologia de mísseis ar-ar guiados por infravermelho de média distância (A-DARTER) e Angola, com quem o país concretizou diversos contratos de venda de jatos Super-Tucano, produzidos pela empresa brasileira de aviação EMBRAER (Abdenur e Neto, 2013, p. 180-181).

Em relação à pesquisa científica, o país manteve esforços para a continuidade do programa de pesquisa na Antártica, comandado pela Marinha e que confere uma especial participação do país no Tratado da Antártica. Além disso, o Brasil vem desde 1985 ampliando sua atuação na plataforma de forma a justificar sua expansão a organismos internacionais, como a ONU.

Nesse sentido, também é de extrema importância o reconhecimento de domínio territorial para o país em relação a algumas ilhas. O arquipélago de São Pedro e São Paulo, assim como as ilhas de Fernando de Noronha, as ilhas Atlânticas, o Atol das Rocas e as ilhas de Trindade e Martin Vaz foram reconhecidos pela Convenção de Patrimônio da Humanidade como soberania brasileira (Zanirato, 2012, p. 9). Segundo o autor:

Em se tratando da biodiversidade, Fernando de Noronha “contém os habitats naturais mais importantes e mais representativos para a conservação *in situ* da diversidade biológica” (Apud. Costa Lima, 2002, p. 120.). O Atol das Rocas é uma reserva biológica de elevada importância ecológica por ser zona de abrigo, alimentação e reprodução de diversas espécies de animais. O Arquipélago São Pedro e São Paulo, único conjunto de ilhas oceânicas brasileiras acima da linha do Equador, é uma área de proteção ambiental, que exerce um papel relevante no ciclo de vida de várias espécies com um elevado grau de endemismo e é rota de espécies migratórias. Todas as ilhas são também detentoras de recursos minerais (fosforita, ferro, manganês) e energéticos (petróleo). (Zanirato, 2012, p. 9).

As ilhas de Martin Vaz e Trindade são as únicas que ainda não foram reconhecidas pela UNESCO como patrimônio da humanidade, porém o Brasil se adianta em reconhecê-las como razão de seu acautelamento nacional, motivo pelo qual o Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), em janeiro de 2011, as denominou como patrimônio nacional do Brasil.

Em 1974 foi criada a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), com a finalidade de coordenar e implementar a política marítima no Brasil. Em seguida, estatuída em 1980, cria-se a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNMR) atualizado para então ser chamado de Política Setorial para os Recursos do Mar (PSMR) de funcionamento plurianual. Segundo Marroni:

O I PSRM, com vigência no período de 1982 a 1985, favoreceu a reestruturação das atividades de pesquisa e de prospecção dos recursos do mar, orientando interesses significativos da sociedade brasileira para a incorporação desses recursos ao sistema produtivo nacional. (...) O Plano Setorial para os Recursos do Mar encontra-se, atualmente, em sua 8ª versão (2012-2015) (2014, p. 262)

Em razão dos esforços da LEPLAC em expandir o território soberano brasileiro para além de sua plataforma continental e da recusa parcial da comissão em reconhecer o pleito brasileiro em sua totalidade, o país por meio da Resolução n. 3, de 26 de agosto de 2010, definiu que:

Independentemente de o limite exterior da Plataforma Continental (PC) além das 200 MN não ter sido definitivamente estabelecido, o Brasil tem o direito de avaliar previamente os pedidos de autorização para a realização de pesquisa na sua PC além das 200 MN, tendo como base a proposta de limite exterior encaminhada à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), em 2004. (BRASIL, 2010)

Pode se interpretar que o Brasil decidiu unilateralmente pôr definir suas fronteiras marítimas devido à necessidade de exploração dos recursos ali depositados. É resultado da pesquisa, portanto, que o Brasil necessita concentrar esforços em atender as recomendações dadas pela CLPC quando em 2007 negou o pedido brasileiro de extensão, pois as definições da CNUDM têm caráter obrigatório e definitivo e estas são determinantes para o reconhecimento internacional da legitimidade da gerência do controle brasileiro sobre este território. A relevância econômica do Brasil também se encontra em outra situação, destoante da de 2004, segundo Figueirôa:

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.1, n.2, Set-Dez/2016, pp.02-17**

Atualmente os blocos do pré-sal em atividade comercial na plataforma continental brasileira estão muito próximos das 200 M de nossas linhas de base, a 50 km desse limite. A Petrobras tem-se movimentado para identificar petróleo e gás além das 200 M, diante de probabilidades significativas de sua ocorrência. A ANP já confirmou a existência de pelo menos 542 km<sup>2</sup> de pré-sal além das 200 M, equivalentes a 0,37% das áreas conhecidas (Cf. anexo 33 – Polígono do pré--sal). Tal área se encontra na parte da proposta de limites exteriores não controversa pela CLPC. (2014, p. 264)

Dentre os desafios previstos para o país nesse quesito, podemos destacar a posição do Grupo de Trabalho para a Elaboração da Proposta Política do Plano de Levantamento da Plataforma Continental, criado em 7 de novembro de 2013, durante a 185ª Reunião da Comissão Interministerial de Recursos do Mar, no âmbito da subcomissão para o LEPLAC, pela Resolução nº 9/2013. A seu favor essa nova equipe dispõe de ferramentas muito mais atualizadas para a obtenção de dados do que em 2004, na primeira tentativa brasileira, além disso o país não contava com a experiência atual de conhecimento dos procedimentos, posições das comissões da CLPC e em matéria do que poderia ser considerado e como seria avaliado. Nesse sentido, o relacionamento diplomático junto a comissão é fundamental. Não obstante, é de singular importância o desenvolvimento contínuo de políticas públicas para a utilização do espaço marítimo pretendido, pois a norma presente no artigo 77 da Convenção de 1982 (CNUMD) é clara quanto à soberania sobre a massa terrestre e como uma extensão dela, no sentido de que a aceitação da proposta de extensão depende muito do reconhecimento de determinado país quanto à área pretendida. Caso contrário, é extremamente negativo ao país o cenário de pagamento de *royalties* a ISBA (Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos), de acordo com o artigo 82 da mesma Convenção.

## **5. Considerações Finais**

O estabelecimento efetivo dos direitos de exploração brasileiros sobre o território que se entende até 200 milhas náuticas a contar de sua costa territorial incontestavelmente representa uma expressiva ampliação das potencialidades nacionais, tanto em termos econômicos quanto em termos geopolíticos. Entretanto, como fica evidenciado pela recusa inicial da Comissão para os Limites da Plataforma Continental da ONU em reconhecer o pleito brasileiro em sua totalidade e

pelo protesto apresentado pelo governo dos EUA junto a CLPC, tal objetivo não será facilmente conquistado.

Nesse cenário, tendo em vista os apontamentos de Morgenthau sobre o conceito de soberania abranger simultaneamente uma dimensão jurídica e uma dimensão política, ao se transplantar tais considerações para o caso específico da ampliação da ZEE brasileira conclui-se que tal projeto demanda não apenas a busca pelo seu reconhecimento por vias meramente legais, mas também demonstrações efetivas da capacidade brasileira de se projetar, defender e explorar tal território.

Dentro deste contexto específico, as políticas públicas executadas pelo governo brasileiro para o Atlântico Sul no início do século XXI, dentre as quais se destacam exercícios militares, monitoramento contra atividades ilegais e investimentos em pesquisas no setor marítimo, podem ser entendidas como estratégias de ocupação e controle territorial na região, as quais desempenham papel fundamental ao ampliar a legitimidade das reivindicações brasileiras internacionalmente.

## Referências

- Abdenur, Adriana Erthal; Neto, Danilo Marcondes de Souza. (2013). **Brazil's Maritime Strategy in the South Atlantic: The Nexus between Security and Resources**. Rio de Janeiro.
- Accioly, Hildebrando; Da Silva, Geraldo Eulálio da Silva; Casella, Paulo Borba. (2014). **Manual de direito internacional público**. São Paulo: Editora Saraiva.
- Andrade, Maria Inês Chaves de. (1994). **A plataforma continental brasileira**. Belo Horizonte, Del Rey.
- Aron, Raymond. (2002). **Paz E Guerra Entre as Nações**. São Paulo: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais.
- Barros, Clarissa T. Lovatto; Barros, Luiz Felipe Barros de. (2015). **Políticas Públicas como instrumento de apropriação do espaço marítimo brasileiro na sociedade informacional**. Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul.
- Brasil. (2010). "CIRM 175/8". Resolução nº 3/2010, de 26 de agosto de 2010. <https://www.mar.mil.br/secirm/documentos/atas/resolucao-3-2010.pdf>
- Figueirôa, Christiano Sávio Barros. (2014). **Limites exteriores da plataforma continental do Brasil conforme o direito do mar**. Brasília, FUNAG.
- França, Tereza Cristina Nascimento. (2012). "Nas Águas Das Relações Internacionais: O Oceano Como Meio, Teoria E Objetivo Dos Estados." In **Amazônia Azul: Política, Estratégia E Direito Para O Oceano Do Brasil**, edited by Rodrigo Fernandes More and Ilques Barbosa Júnior, 55–77. Rio de Janeiro: SaG Serv, FEMAR.
- Gonzalez, Rodrigo Milindre. (2015). "A Questão Da Soberania Sobre a Plataforma Continental: Implicações E Ações Do Brasil Para Ampliação Até 350 Milhas Marítimas." **Intellector XI** (22): 81–100.
- Gottmann, Jean. (1973). **The Significance of Territory**. Charlottesville: The University Press of Virginia.
- . (2012). "A Evolução Do Conceito de Território." **Boletim Campineiro de Geografia 2** (3): 523–45.
- Huber, Max. (1928). "Island of Palmas Case (The Netherlands v United States)." **Netherlands International Law Review II** (2): 829–71. doi:10.1017/S0165070X00029065.
- Itamaraty. (2016). "Plataforma Continental Brasileira." <http://www.itamaraty.gov.br/pt->
- Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.1, n.2, Set-Dez/2016, pp.02-17**



BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/169-plataforma-continental-brasileira.

Lima, Maria Lúcia F da Costa. (2002). **Eco(turismo) em áreas protegidas: um olhar sobre Fernando de Noronha**. Tese de Doutorado em Geografia, área de concentração em geografia humana, USP.

Marroni, Etienne Villela. (2013). **Política Internacional dos Oceanos: Caso brasileiro sobre o processo diplomático para a plataforma continental estendida**. Tese de Doutorado, Porto Alegre, Rio Grande do Sul.

Martins, Cezar. 2009. Mar desprotegido. **Problemas Brasileiros**, no. 395, set-out.

Morgenthau, Hans. (2003). **A Política Entre as Nações - A Luta Pelo Poder E Pela Paz**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais.

ONU. (1982). “Convenção Das Nações Unidas Sobre O Direito Do Mar.” [http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Decretos/1995/dec\\_1530\\_1995\\_convencaonacoesunidassobredireitomar.pdf](http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Decretos/1995/dec_1530_1995_convencaonacoesunidassobredireitomar.pdf).

Silva, Alexandre Pereira, (2012). Brasil e Canadá na Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar: os esforços brasileiros e canadenses para aumentarem suas plataformas continentais. **Revista Política Hoje**, Vol. 300 21, n. 1.

Souza, Celina. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul-dez.

UNCLS (United Nations Convention on the Law of the Sea). (2015). “CLCS/90”. 10 de abril de 2015. [http://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/commission\\_submissions.htm](http://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm)

Zanirato, Helena Silvia. (2012). **Estratégias brasileiras de poder e territorialização para o controle das ilhas do Atlântico Sul**. Universidade de São Paulo.

## **Foreign Aid and Security Sector Reform in Latin America: mapping donors and recipient countries**

### **Ajuda Externa e Reforma do Setor de Segurança na América Latina: Mapeando Países Doadores e Receptores**

Ana Maura Tomesani

Doutoranda em Relações Internacionais, Universidade de São Paulo (USP)

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

**Resumo:** Este artigo é parte de uma pesquisa em curso cujo objetivo é confrontar as demandas das instituições policiais latino-americanas com os programas no âmbito da reforma do setor de segurança financiados com recursos internacionais no continente. A hipótese orientadora deste estudo é que os programas de ajuda externa focados na reforma do setor de segurança na América Latina são genéricos e ignoram demandas locais provenientes das organizações policiais. Sugere-se que a oferta internacional nesta área segue uma agenda regional, que é basicamente preventiva e muito resistente a trabalhar com as polícias. Parte do trabalho é mapear países doadores e receptores destes recursos para analisar programas executados nos países latino-americanos. Este artigo apresenta uma revisão da literatura sobre o assunto e os primeiros resultados de nossa pesquisa empírica.

**Palavras-chave:** ajuda externa, reforma do setor de segurança, reforma da polícia, América Latina, cooperação internacional.

**Abstract:** This article is part of an ongoing investigation interested in confronting the demands of Latin American law enforcement institutions in light of security sector reform programs fostered by foreign agencies for international assistance on the continent. The guiding hypothesis of this study is that programs of international aid focused on security sector reform in Latin America are generic and overlook law enforcement demands for institutional strengthening. It will be suggested that the international offering in this area follows a regional agenda, which is basically preventive and is very resistant to work with law enforcement organizations. Part of the work also maps donor and recipient countries for analyzing programs implemented in Latin American countries. This article presents a literature review for the investigation and the first results of our empirical research.

**Keywords:** foreign aid; security sector reform; police reform; Latin America; international cooperation.

## **1. Introduction**

In recent years, the issue of Latin American violence has attracted the attention of many transnational agencies. Most countries in the region are in the critical categories of 10 to 80 homicides per 100,000 inhabitants (UNODC, 2013) - the World Health Organization (WHO) considers 10 homicides per 100,000 inhabitants as the epidemic threshold level of violence - which means that most of the continent is plunged into a homicide epidemic<sup>1</sup>. On the other hand, international organizations such as Human Rights Watch and Amnesty International have dedicated several documents adverting to police abuses in the continent in the last ten years. Thus, the scenario pictured is one with high levels of violence where the law enforcement organizations are not only unprepared and underequipped, but are also perpetrators of this violence.

Governments have enormous difficulty in dealing with this issue (Dammert & Bailey, 2005; Dammert, 2007; Adorno, 1999). The implementation of democratizing reforms in police institutions at a time of rising crime is not necessarily able to count on popular support, which then contributes to their delay. The situation is thus one of a vicious circle: police are unable to provide a satisfactory service to the population under democratic standards, a condition that favors their cooptation by organized criminal groups. In short, although there is an agenda of change recommended by recent democratization processes across the continent, it has not been fully implemented by Latin American law enforcement institutions thanks to a scenario that prevents new changes, and a structure that favors the permanence of the *status quo*.

Aid agencies have developed specific programs and funded several projects in Latin America. Despite the fact that there are very few studies examining the role and performance of these agencies in the specific field of security sector reform, the few existing ones point to a tendency of importing generalized solutions to the recipient countries, of imposing an agenda that is disconnected with local organizational, institutional and cultural arrangements (Tuchin & Golding, 2003; Ziegler & Nield, 2002, Bayley, 2005; Peake & Marenin, 2008). Some of them also

---

<sup>1</sup> The Global Study Report on Homicides (UNODC, 2013) states that Honduras has the highest rate of homicides in the world (90.4 per 100 000 inhabitants). The WHO report on violence prevention in the World (2014) sets Brazil in the top of the ranking of absolute number of homicides – 64,000 murders in 2012).

point to the existence of a certain resistance on the part of these agencies to deal with issues related directly to law enforcement organizations (Hammergren, 2003; Leeds, 2007; Bayley, 2006), which are the institutions legally responsible for the prevention and suppression of crime.

It is normally assumed that foreign aid agencies are vehicles for the practice of soft power (Kroening et al, 2010; Nye, 2010). In this perspective, these agencies' programs reflect the crystallization of domestic concerns and conceal perhaps an agenda that may not necessarily be committed to the development of recipient countries. Therefore, understanding why an agency concentrates donations in one area over another can reveal interests (and disinterests) that constrain or limit the development of less privileged sectors for these resources. Moreover, it is appropriate that the recipient countries know the determinants of the decision-making process that define the agenda of these organizations. This would make them less vulnerable to decisions that seem random as well as more able to create international pressure mechanisms on the topics that interest them.

From the scientific point of view, this research project is justified by the lack of academic papers that map out the longitudinal profile and comparative performance of these agencies and analyze them in light of appropriate literature. There are several case studies (Brown et alli, 2008), emphasizing trends in this or that direction - what we do not know, however, is what guides those trends. What is being proposed here is an analysis of the performance of these agencies based on the literature of Security Sector Reform and Foreign Aid. We hope this work will contribute to understanding the factors that explain aid - or lack thereof - and determine the design of programs promoted by these agencies, the interests involved, and the guidelines that are hidden in the construction of these agendas process.

Data concerning financial flows and details of programs have been collected with the Development Assistance Committee (DAC) of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). Information on the demands of Latin American law enforcement institutions have been collected with documents from the MISPAAs - Meeting of Ministers Responsible for Public Security in the Americas, which are funded and organized by the Organization of American States (OAS) . Once the data is systematized, we will confront the nature

of programs offered by international organizations to Latin American countries in the field of security sector reform using MISPA's documents, in which countries list their fragilities, establish collective goals, and sign commitments to cooperate amongst themselves. Interviews with top donors will also be scheduled to try to understand what determines the direction and the amounts of flows. Also, we program interviews with Latin American chiefs of police in order to verify to what extent their voices are considered in the process of these agencies' agenda setting.

It is expected that by the end of this research we will have been able to 1) trace the performance pattern of aid agencies in Latin America with regards to the Security Sector Reform and, if the data collected permits, differentiate them concerning bilateral and multilateral donors; 2) understand if we are dealing with a united Latin American agenda of police reform or a series of isolated and inarticulate demands; and, 3) deepen and connect the literature on Foreign Aid and Security Sector Reform (SSR), as it is currently a very restricted one.

In this paper, we make public the literature revised for the purpose of this investigation and the first data produced by our research, based on the systematization of SSR Programs available in the Creditor Reporting System (CRS) of the DAC/OECD Database (2004-2014): the mapping of donor and recipient countries, flows and partial conclusions.

## **2. The international community of donors and the Security Sector Reform in Latin America**

The beginning of the new century was the moment bilateral and multilateral agencies officially recognized that domestic security was an important item for development. Until then, interventions in the security field concerned only military assistance in conflict areas and the protection of the state. The provision of a safe domestic environment was considered by development actors as “a primary responsibility of their defense, intelligence and police counterparts”. An important publication from the World Bank in 2000, however, recognized the

link between security and development<sup>2</sup> and, since then, many supporting articles and reports have been produced<sup>3</sup>.

Private foundations were the first to promote projects in this area in the early 1990s, as a development of programs in the area of human rights (Leeds, 2007). At the World Bank the subject has been increasingly popular since 2004, when it appeared in the Urban Development Sector of the Bank, passing in 2010 to the Social Development Sector and even earning its own Citizen Security Team to consider these issues<sup>4</sup>. The Inter-American Development Bank established a Unit of Public Safety and has been investing in the sector since 1998 - the current public safety platform of the IADB has a portfolio of projects, either completed or in execution, of more than \$450 million<sup>5</sup>. The theme also grew between the bodies of the United Nations, particularly the United Nations Development Program – UNDP.

In the Development Assistance Committee (DAC) of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), a review on approaches to deal with military issues has been in course since 1997. The Committee developed a conceptual framework for security assistance, the “*Security Issues and Development Co-operation: A Conceptual Framework for Enhancing Policy Coherence*”<sup>6</sup>. The discussions around the elaboration of this framework led to the incorporation of key security concepts into some important DAC documents: *The DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict (2001)* and *The DAC Guidelines: Poverty Reduction (2001)*. But

---

<sup>2</sup> Voices of the Poor, World Bank, Oxford University Press, 2000.

<sup>3</sup> The Geneva Declaration (2007, 2008 and 2010) also published reports showing that insecurity negatively affects development indicators. More recently, the Inter-American Development Bank launched a study (IABD, 2013) that evaluated the negative impact that violence has on the cost of housing in metropolitan areas and found that people in Brazil pay 13 billion dollars in order to enjoy the feeling of security. In Uruguay, the negative impact of the problem reaches 3% of the GDP.

<sup>4</sup> Information provided by Flávia Carbonari, who worked for the bank and was part of the its Citizen Security Team, June 2012.

<sup>5</sup> Information provided by the IDB website: <http://www.iadb.org/pt/noticias/comunicados-de-imprensa/2013-02-21/seguranca-cidada-no-brasil,10338.html#.UjxmQIafg-I>, visited in 09/20/2014.

<sup>6</sup> OECD/DAC, 2001, 'Security issues and development co-operation: a conceptual framework for enhancing policy coherence', The DAC Journal, vol.2, no.3, pp. 33-68. Visited on 5th september, 2016.

until that moment, domestic security was not yet considered a component item of the ODA (Official Development Assistance)<sup>7</sup>.

In the 2002 – 2003 annual survey conducted by the DAC on its members, donors showed dissatisfaction with programs in the security field, demonstrating that “less progress has been made in translating the new security concepts into policies and programs”<sup>8</sup>. The DAC then elaborated and released a reference publication in 2005 entitled “DAC Guidelines on Security System Reform and Governance”. The publication is part of the DAC Guidelines and Reference Series collection. This guide aimed at helping donors to: i) improve their understanding of the security challenges facing developing and transition countries today; ii) link security and development; iii) mainstream Security Sector Reform in development work; and iv) establish improved policy frameworks and more effective programming. The work was framed as a component of the UN “human security” agenda and a complement to the DAC Guidelines Helping Prevent Violent Conflict. The document provided information on key actors in the field, the multisectoral character of security in development countries, and ways to enhance domestic ownership<sup>9</sup>.

In 2005, the definition of official development assistance (ODA) was re-elaborated to include several elements of Security Sector Reform<sup>10</sup>. In 2007, the OECD released the DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice. The handbook provided instructions for the operationalization of the 2005 guidelines, offering a step-by-step on the assessment, design and implementation of programs in this field. The handbook also provided

---

<sup>7</sup> According to the OECD, “Official development assistance (ODA) is defined as government aid designed to promote the economic development and welfare of developing countries. Loans and credits for military purposes are excluded. Aid may be provided bilaterally, from donor to recipient, or channelled through a multilateral development agency such as the United Nations or the World Bank”. Available at: <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm>, visited on 7<sup>th</sup> march, 2016.

<sup>8</sup> DAC Guidelines on Security System Reform and Governance, OECD, 2005, pag. 16. Available at: <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/docs/31785288.pdf>, visited on 29<sup>th</sup> February, 2016.

<sup>9</sup> DAC Guidelines on Security System Reform and Governance, OECD, 2005, pag. 3. Available at: <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/docs/31785288.pdf>, visited in 29<sup>th</sup> February, 2016

<sup>10</sup> “Security System Report: What Have We Learned?”, OECD, 2009, pag. 2. Available at: <http://www.oecd.org/governance/governance-peace/conflictandresilience/docs/44391867.pdf>, visited on 29<sup>th</sup> February, 2016.

guidance on monitoring, reviewing and evaluating Security Sector Reform. Finally, it exposed some case studies as examples of best practice to encourage donors to get to know real experiences. A two-year dissemination campaign accompanied the publication of this handbook.

Between 2007 and early 2009 the DAC collected and systematized donor views on the OECD DAC Handbook on Security System Reform. In late 2009, the DAC released the report “Security System Report: What Have We Learned?”, including donors’ experiences and an analysis of successes and failures, based on the programs implementation and following the guidelines provided by the DAC publications. Interestingly, according to the document, one of the most current complaints among donors in the process of SSR program implementation were the “lack of ownership” on the part of recipient countries and the several time-consuming steps it involved<sup>11</sup>. The document stressed the need for participation by domestic stakeholders, but it did not explore the nature of this participation, such as whether local actors might take part in the decision-making process of programs developed or who would coordinate it. It also explained that programs must be context-specific, adequate to the capacities and budget limitations of national authorities; that agencies should communicate and share competencies and responsibilities to avoid overlapping resources and programs; and, that when SSR programs are not harmonized with other development programs, they fail to meet narrow timeframes and function effectively, highlighting the holistic and multisectoral character of the field.

It is interesting to note that these documents were elaborated based on consultations with donor countries (DAC members) and not the receiving (developing) countries. The publications provide basic information on the security systems of target continents, but the guidelines are based on the experience of donors’ countries in dealing with security programs in developing countries. Even if they orient donors to consider local contexts and to involve local actors, guidelines are elaborated and disseminated in a top-down model.

---

<sup>11</sup> “Security System Report: What Have We Learned?”, OECD, 2009, pag. 15/16. Available at: <http://www.oecd.org/governance/governance-peace/conflictfragilityandresilience/docs/44391867.pdf>, visited on 7<sup>th</sup> march, 2016.



### **3. Literature on Foreign Assistance for Security Sector Reform**

Part of the literature on these programs insinuates a resistance to deal with issues related to law enforcement organizations from these agencies. Some authors suggest that programs aimed at institutional reforms, despite not being very costly, are effective only in the long term and require constant monitoring (Leeds, 2007). Hammergren (2003), a former executive agent from USAID and the World Bank, explains that in the early 1980s USAID initiated a justice systems reform program in Latin America, but that results were lagging behind. The program officers responsible for the program ended up concluding that structural and organizational changes in these countries' justice systems were slow and needed to be monitored for too long, exceeding the time period of a political mandate or an administrative management term. For this reason, the program was abandoned by the agency in the late 1990s.

Leeds (2007), who works specifically with police reform, seems to support the idea that donors avoid programs in this area because they require too long a commitment in order to generate tangible results. The most part of support for this type of program takes place between governments, is based on technical assistance, and agreements usually last no more than two years. Such a timeframe may be enough to trigger changes, but is insufficient in achieving the expected results of restructuring police institutions' organizational culture. This issue is recognized by the DAC-OECD in its 2009 publication, "Security System Report: What Have We Learned?"<sup>12</sup>.

Hammergren (2003) also criticizes the formulation of programs by donors, which occurs without appropriate knowledge on the recipients and is based on subsidies that come from external consultants contracted in the donor country. In Foreign Aid literature, criticism of project officers' distance and lack of knowledge in relation to the target countries' institutions is not new. Easterly (2002), a scholar who is also a former executive of the World Bank, states that foreign aid agencies place enormous demands on scarce administrative skills and weak institutions in poor countries, which may be considered a proxy of failure. This view is shared with Berg (2003), for whom the

---

<sup>12</sup> "Security System Report: What Have We Learned?", OECD, 2009, pag. 7. Available at: <http://www.oecd.org/governance/governance-peace/conflictfragilityandresilience/docs/44391867.pdf>, visited on 7<sup>th</sup> march, 2016.

reformational failure of political institutions in recipient countries may reflect the inability of donors to adapt programmes and practices to the circumstances of low-income countries with weak administrative institutions. Easterly (2003) also points out that aid is not able to promote large-scale growth and agencies should set more modest goals, rather than trying to be the catalyst for society-wide transformation. Although his focus was not the SSR, the statement seems to fit aid programs in this field well.

Peake & Marenin (2008) explain that despite the amount of police reform studies in developing countries, undertaken by what they call “the GPPC” (Global Police Policy Community) and funded by the international donor community, these studies show no positive impact. The authors demonstrate that these studies / reports are not considered by the police "beneficiaries" which they try to explain. In their essay, the authors try to prove the existence of an "informational bleeding", the product of the huge amount of information by the GPPC that is not read. Throughout the text, the authors list why these works are not read by the beneficiary community: studies take time to be read; authors are more focused on their academic recognition in the area of police reform; language is directed at a general audience and lacks objectivity; articles are published in journals and conferences that are not accessible; and, academics lack the knowledge on contextual micro nuances of policies.

The authors conclude that the work produced by the GPPC ignores an older literature that addresses the challenges of implementing structural changes in very traditional institutions (Peake & Marenin, 2008). In addition, their recommendations are biased by the context of the policy of their original countries ("if it works here, it can work anywhere"). It is necessary to better understand the context of recipient policing system and offer simpler and long-term reforms, which does not please donors. The authors suggest that the recruitment of specialists in the same country as the donor agencies to process and provide recommendations on topics elsewhere does not lead to good results, since the researcher is always biased by his/her local context. They recommend that the local community is well understood in detail before the advisor is able to propose reforms and make recommendations. This study reinforces some conclusions that Marenin (1999) had already outlined some years before, in which he stated that assistance to SSR programs, like all

sorts of foreign assistance, reflects donor/advisor orientations: “*aid and advice – even when desired by the recipient country, as is generally the case – does not come for free, nor is it silent*” (pag. 108).

Bayley (2005) shares the same view as the authors cited above. In an article on police reform as foreign aid, he evaluates the successes and failures of programs implemented and funded mostly by the US. He lists what works, what does not work, and what must be taken into consideration for a successful program on democratizing police worldwide. The author stated that the guidelines of projects in this field still reflected the experience of the donor rather than the specific context of recipients. The author also addressed the absence of evaluations on these programs. There are numerous case studies, but not enough generic and broader works in the field to permit comparative studies and the production of a balance sheet on the sector as a whole. This prevents program officers and advisors - who have a tendency of oversimplifying complex problems and imposing agendas - to learn from past errors, as there is no systematized and comparable information on these programs, which further jeopardizes the opportunity to plan strategically in the sector. It is not known what is imperative to be done because it is not known what has already been done. The author also criticizes the fact that agencies do not share experiences with each other, which leaves the scenario more opaque still. As part of Human Rights agenda, Bayley defends that police reform abroad must be evidence-based and rely on information systems.

This idea would appear again a year later in another article by the same author (Bayley, 2006a), where he analyzes US efforts to reform or rebuild law enforcement organizations and justice systems. The author focuses on the US' failure to restructure police and justice institutions in Iraq and reinforces the difficulty in formulating good strategies for intervention on foreign ground without information on previous trials, successes and failures, drawing attention to the need to collect information, map these experiences and highlight best practices.

It is important to mention that Bayley (2005, 2006a) wrote the above articles when the OECD was starting to collect and systematize data in the security sector reform. This does not

mean that programs for reforming and democratizing policing worldwide did not exist until then – the articles by Leeds (2007) and Hammergren (2003) provide brief descriptions of former justice and security programs implemented in developing countries and funded by developed donors years earlier. Also, Marenin (1999) describes several actions developed by the ICITAP (International Criminal Investigative Training Assistance), an agency under the US Department of Justice, in Latin American countries in the 1990's. However, systematized information on these programs has only been available since 2004 and the OECD is the only organization compiling it.

In a later work, Bayley (2006b) states that legal and political constraints may restrict donations to police reform programs. According to the author, all kinds of investment to fund US policing programs were banned in 1974 as a US Congressional reaction to how resources for training and equipment were used between 1962 and 1974. In this period, repressive and cruel policing strategies were used by authoritarian governments in Latin America and Vietnam on the account of the fight against communism. Once the "ghost" of communism was gone, the 1974 ban was amended with a series of exceptions to allow this type of assistance, with the main argument of neutralizing threats to American sovereignty (organized crime, drug trafficking, terrorism, etc.).

With this, police assistance provided by the United States to various countries is diluted across many different government agencies, with names that are not always directly related to the funded programs. This hides a great deal about resources, which, if transparent, could be questioned not only by the US Congress, but also by the many human rights organizations concerned with the destination and end use of these resources. It seems that both the United States (represented by Congress, in this case) and several other donors fear the way their resources may be implied in security sector reform. A passage in Leeds' (2007) article makes this clear:

*“All categories of funders are understandably cautious about involvement in public safety reform. Those promoting strengthened capacity for criminal justice institutions and personnel are concerned about the unintended adverse consequences of, for example, training programs for more effective crime-reduction techniques that could be used for*

*undemocratic intelligence –gathering rather than improving public safety”*  
(apud Neild & Ziegler, 2002: 15-16).

Funding security apparatus, according to this view, may be trapping, and this may be a reason for donors to avoid the involvement of law enforcement organizations when formulating SSR projects, prioritizing work by the prevention of risk factors and leaving policing aside. However, as Leeds states, “*it is with the police that most citizens have their first encounter with the state, and more often than not those encounters are tainted by corrupt or repressive behavior*” (p. 26). In other words, safety is more than policing. But law enforcement organizations are not only a detail in the provision of a safe environment.

Marenin (1999), who endorsed the above statement, also explains that there was a change of view amongst US human rights groups in the second half of the last century. He states that in the 1960’s, these groups focused on military and political leaders as solutions for human rights violations. Police were hardly mentioned and, when they were, were strongly condemned. Nowadays, human rights groups support police reform as they understand that violations of human and civil rights are frequently perpetrated by the police and there is no way to revert this picture without reforming law enforcement organizations: “*Gradually there has come the realization that the police are more important and more autonomous – as violators of rights, but also as potential protectors*” (pg 102).

It is interesting to note that multilateral bodies such as the World Bank and the Inter-American Development Bank seem a little more permeable to issues that relate more directly to law enforcement organizations. These organisms have a history of actions in Latin America and are more open to this type of financing (Hammergren, 2007). Indeed, some interesting articles point to differences in the development of activities by bilateral and multilateral aid agencies that may explain this. Maizels & Nissanke (1984) test if aid-giving is guided more by the donor's interests or the recipient’s needs. They find evidence that bilateral aid is mostly guided by donor’s interests and multilateral aid is mostly guided by recipient’s needs. Dollar & Levin (2006) examine the extent to which foreign aid, bilateral and multilateral, is “selective” in terms of democracy and

property rights/rule of law. They find that multilateral assistance is more selective than bilateral aid in targeting countries with good rule of law. Neumayer (2003) endorses this finding. He states that a country's record on human rights is often statistically insignificant as a determinant of aid allocation, but there are differences between aid allocations from bilateral and multilateral aid agencies. Only for the latter is respect for human rights relevant<sup>13</sup>.

For multilateral aid agencies, the thesis of "resistance" to police reform may not apply - and it is worth investigating the reasons for this greater openness to the theme. Still, there is a lot of criticism for their operations on the Latin American continent because resources are provided based on an agenda that generalizes security problems in the region. Tulchin & Golding (2003) attribute this to the widespread adoption of community policing on the continent, saying that this would have been a condition imposed by these bodies to receive loans for the democratization of the police. The same criticism is reinforced in the work of Ziegler & Nield (2002), which brought together the findings of a conference entitled "Police Reform and the International Community: From Peace Processes to Democratic Governance", promoted by the Washington Office on Latin America (WOLA). According to the authors, discussions that took place showed that there is no universal model of police democratization to be applied uniformly in Latin American countries, and that donors' (funding organizations) lack of knowledge of the countries in which they operate leads to great amount of resources invested in projects that are disconnected from local demands. The conference also stressed the importance of the beneficiary country's own wishes as a contribution to policing models, as when actions are imposed by a foreign agenda local empowerment is very weak.

#### **4. Programs developed in the continent: mapping organizations and countries involved**

##### **4.1. "Security System Management and Reform"**

As already explained, information on SSR programs are only available from 2004 on the OECD Database. We therefore selected the total ODA from all donor countries addressed to Latin

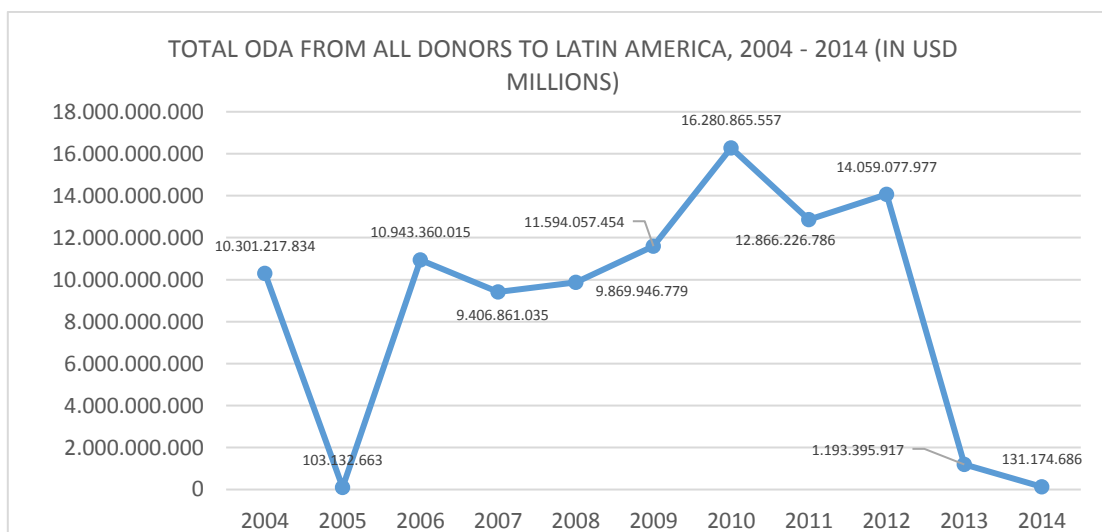
---

<sup>13</sup> The same author will endorse similar findings in two other articles (Neumayer, 2003b; Neumayer, 2003c).

America since 2004, and compared them to ODA from all donor countries addressed specifically to SSR programs in Latin America. This gave us an idea of the magnitude of the difference in amounts (n.b: the OECD does not have complete information on resources implied in each program executed, but they do include the aggregated level by country donor). We have also ranked recipient countries and donors for SSR programs in Latin America.

Between 2004 and 2014 donors appointed \$96.7 billion to Latin America regarding all ODA items. Of this amount, only \$673 million were addressed to “Security System Management and Reform”, or 0.7% of the amount. Although OECD documents cited in Chapter One affirm that SSR programs have become a priority for the DAC, the numbers do not seem to agree. The graphs below show, respectively, the Total ODA fluxes to Latin American countries, donors and amounts; the “Security System Management and Reform” ODA fluxes to Latin American countries, donors and amounts; and, finally, a superposition of Total ODA fluxes with SSR ODA fluxes:

**Graph 5.1: Total ODA from all donors to Latin American countries, 2004 – 2014, in USD Millions.**

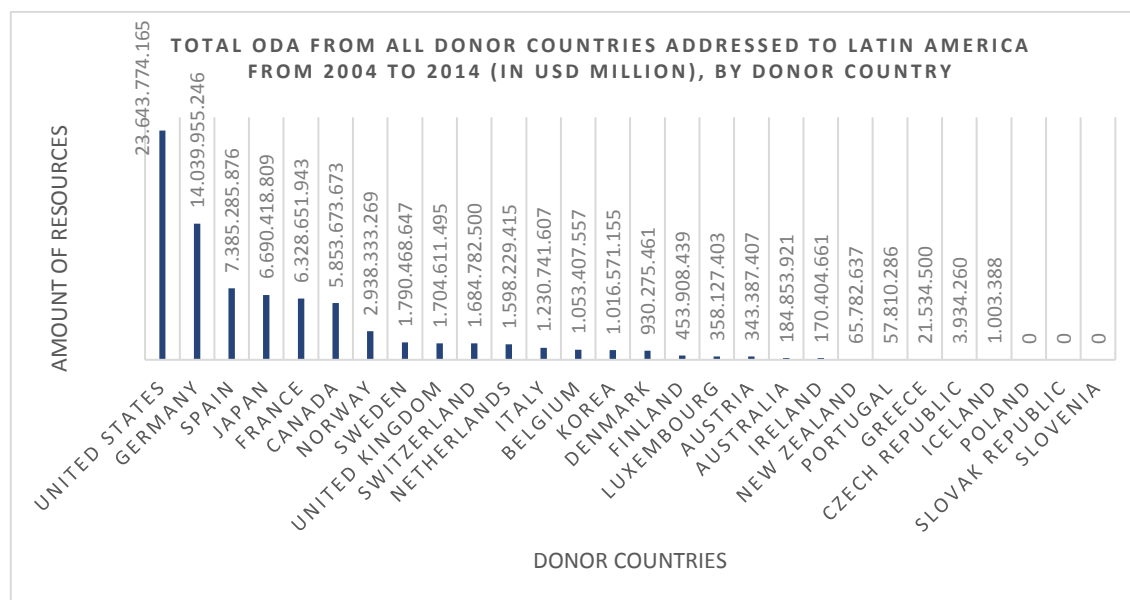


Source: Elaborated by the author with data from the Creditor Reporting System (CRS) Database<sup>14</sup> – DAC/OECD.

<sup>14</sup> Available at: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>. Visited on 4<sup>th</sup> november, 2016.

The graph shows that disbursements to the continent are not uniform and stable, the reasons for which are unknown. One might suggest this is affected by the world economy, yet the disbursements to Latin America increased after the 2008 crisis and dropped later, exactly when top donors were recovering from the crisis. Further investigation (such as planned interviews with donors) may help us understand these floatations. The graph below shows the amount per donor country for the same period.

**Graph 5.2: Total ODA from all donors to Latin American countries, 2004 – 2014, in USD Millions, by donor country.**

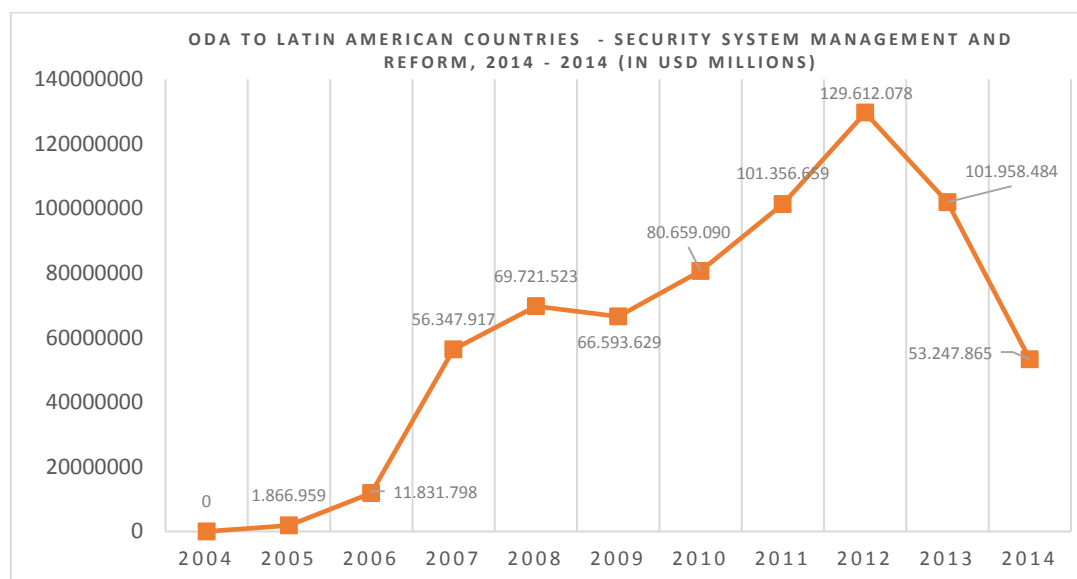


Source: Elaborated by the author with data from the Creditor Reporting System (CRS) Database – DAC/OECD.



The United States is by far the greatest donor, standing almost \$10 billion ahead of the second greatest donor to Latin American countries in the period, Germany. The graph below shows ODA fluxes specifically to SSR programs in Latin American countries:

**Graph 5.3: Total ODA from all donors to SSR programs Latin American countries, 2004 – 2014, in USD Millions.**

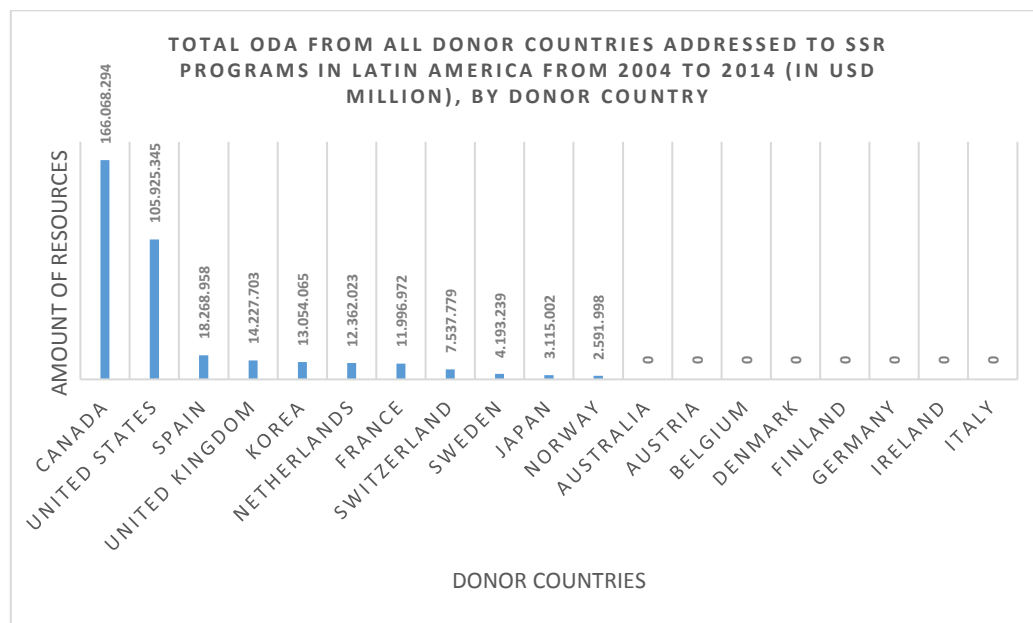


Source: Elaborated by the author with data from the Creditor Reporting System (CRS) Database – DAC/OECD.

It is interesting to note that although the magnitude of unspecific resources to Latin America (graphs 5.1. and 5.2.) and resources addressed to SSR programs (graph 5.3.) is completely different, the amounts of ODA in the second case seem a little more stable than the total ODA. It performs an upward trend from 2004 to 2012 and then sees an abrupt drop in 2013 that continues until 2014. This drop is also evident in graph 3.1, showing that it follows the general tendency of

ODA fluxes to the continent. The graph below ranks donors according to the amount of resources they addressed to SSR programs in Latin America.

**Graph 5.4: Total ODA from all donors to SSR programs Latin American countries, 2004 – 2014, in USD Millions, by donors.**



Source: Elaborated by the author with data from the Creditor Reporting System (CRS) Database – DAC/OECD.

When we analyze general donors and SSR program donors to Latin America side by side, some donors remain (Canada, United States and Spain) and sometimes change their position in the list (Canada, United States). Others were relatively insignificant as generic donors, but play an important role as SSR donors, such as Korea, for example. If we consider only the six top donors in both cases, we have:

**Table 5.1: Top donor countries to Latin America (1<sup>st</sup> to 6<sup>th</sup>) vs. Top donor countries to SSR Programs in Latin America (1<sup>st</sup> to 6<sup>th</sup>).**

<b>TOP DONOR COUNTRIES TO LATIN AMERICA</b>	<b>TOP DONOR COUNTRIES TO <u>SSR PROGRAMS</u> IN LATIN AMERICA</b>
<b>1<sup>ST</sup> United States</b>	<b>1<sup>st</sup> Canada</b>
<b>2<sup>nd</sup> Germany</b>	<b>2<sup>nd</sup> United States</b>
<b>3<sup>rd</sup> Spain</b>	<b>3<sup>rd</sup> Spain</b>
<b>4<sup>th</sup> Japan</b>	<b>4<sup>th</sup> United Kingdom</b>
<b>5<sup>th</sup> France</b>	<b>5<sup>th</sup> Korea</b>
<b>6<sup>th</sup> Canada</b>	<b>6<sup>th</sup> Netherlands</b>

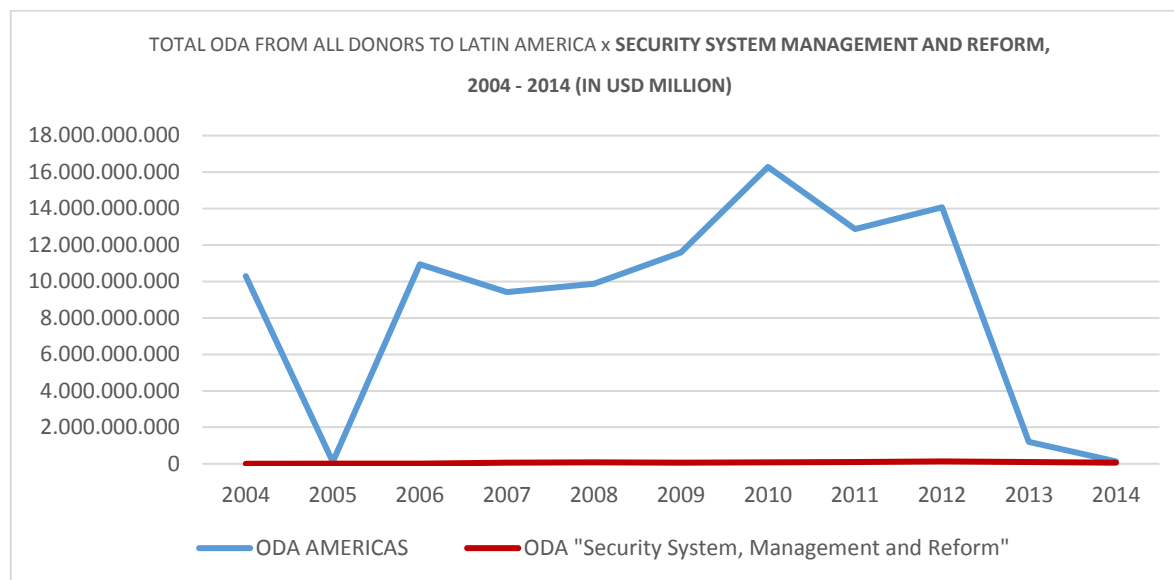
Source: Elaborated by the author with data from the Creditor Reporting System (CRS) Database – DAC/OECD.

Canada is the country that has addressed the greatest amount of resources to SSR programs in Latin America, although it is just in 6<sup>th</sup> position in the top donors concerning total ODA. United States is the second and Spain is the 3<sup>rd</sup>, remaining in position as a top donor only for total ODA. United Kingdom and Netherlands are already great donors of total ODA, yet they are not on the top list. Korea is a surprise – despite the fact that it is not close geographically, has never had colonies in Latin America or even immigrant descendants in a significant portion and is not a great donor of total ODA to the continent, the country funds SSR programs in the Latin American continent and is a top donor in this ODA category.

It is important to remark that the amount of resources implied in SSR programs in Latin American countries may vary a lot even among top donors. Canada, the greatest donor, spends 50% more than the United States, which is the second top donor, and the United States spends more than five times what Spain, the third top SSR donor, does. Further investigations may analyze and compare what portion of these countries' regular budget is addressed to Latin American SSR

programs. It would give us an idea on how and to what extent they prioritize this subject in their foreign aid decisions.

**Graph 5.5. Total ODA from all donor countries to Latin America X SSR Programs ODA addressed to the continent, 2004 – 2014, in USD Million.**



Source: Elaborated by the author with data from the Creditor Reporting System (CRS) Database – DAC/OECD.

The graph shows the insignificance of SSR ODA in comparison to total ODA addressed to the Latin American continent in the period – The line representing “Security System, Management and Reform” ODA is stuck to the X axis of the graph.

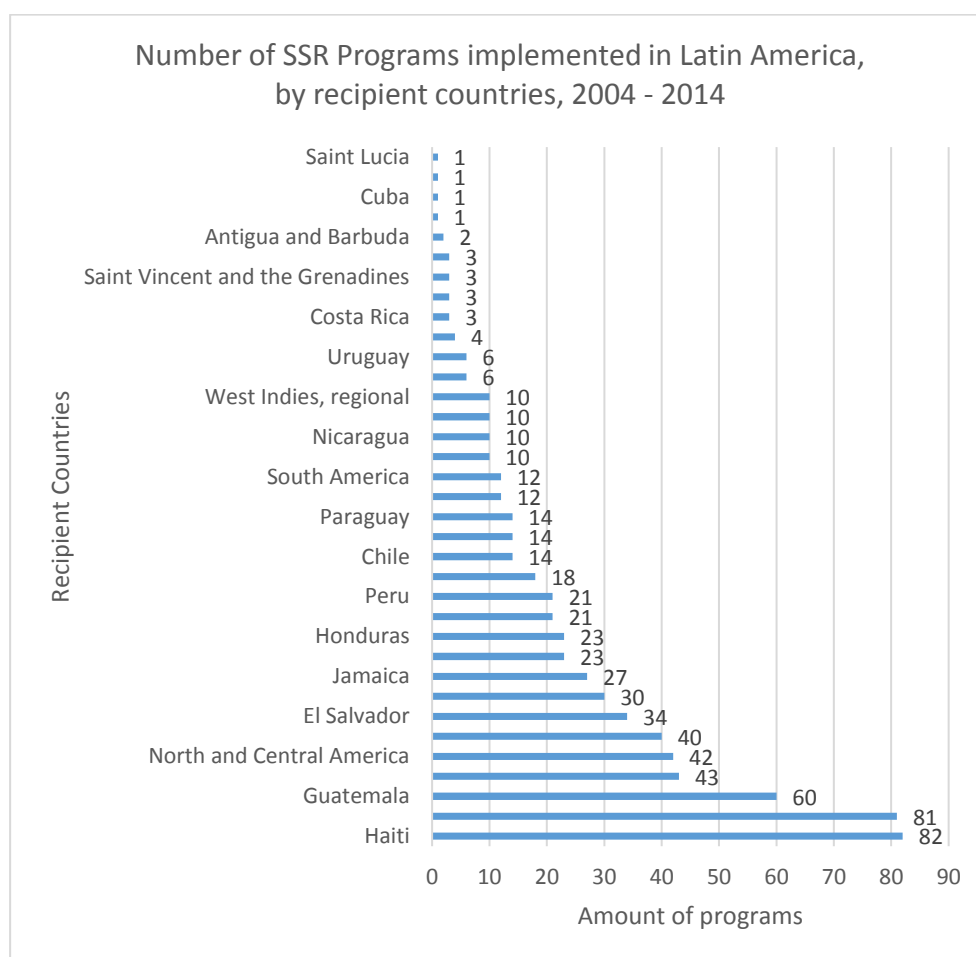
## 5.2. SSR Programs Recipients and Donors

Our Excel database on SSR programs implemented by DAC donor countries in Latin America in the period 2004 - 2014 has information on 685 programs, fomented by 24 donors in 36 recipient countries. Unfortunately, the database only has information on the title and scope of the programs (and sometimes resources), and does not provide details on their target public or expected

results. This means it will be necessary to obtain program descriptions either from the OECD or directly from the aid agencies responsible for the projects.

We ranked recipient and donor countries based on the amount of SSR programs “donated” and “received”. Resources are not always disaggregated at the program level, so the ranking could not be based on the magnitude of resources mobilized by these programs. The 36 recipient countries and the number of SSR programs they received between 2004 and 2014 can be seen in the graph below:

**Graph 5.6: *Number of SSR Programs implemented in the Latin American continent, by recipient country, 2004 - 2014***

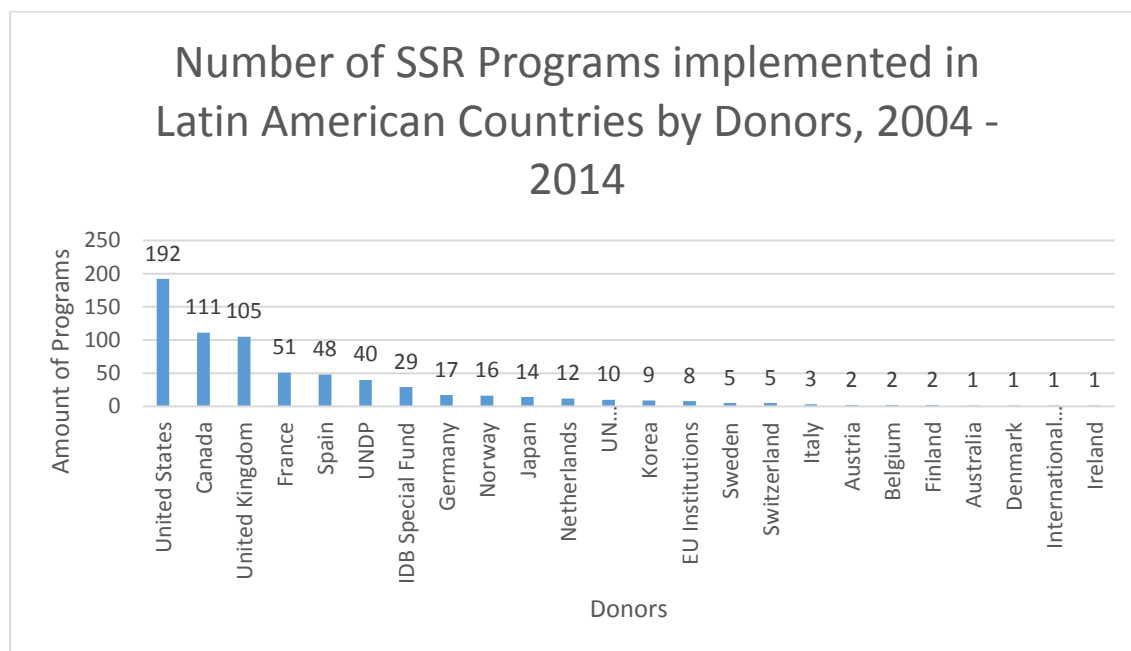


Source: Elaborated by the author with data from the Creditor Reporting System (CRS) Database – DAC/OECD.

The top five countries that received SSR programs in the continent are, respectively, Haiti, Colombia, Guatemala, Mexico and El Salvador. Some funders do not specify recipient countries and prefer to identify their “receivers” by group. That is the reason for the existence of categories such as “America (generic)”, “South America” and “North and Central America” without the specification of the country. We have kept these categories in our tables and graphs, but we will need to contact the agencies responsible for these programs to disaggregate them by country.

We have also ranked DAC donor countries based on the number of SSR programs implemented in Latin America. The 24 donor countries and the number of SSR programs they funded in the 2004 – 2014 period can be viewed below:

**Graph 5.7: Number of SSR Programs implemented in Latin American Countries by Donors, 2004 - 2014**



Source: Elaborated by the author with data from the Creditor Reporting System (CRS) Database – DAC/OECD.

It is interesting to note that when we compare general donors and SSR programs donors to Latin America, the top donors do not change much, but their position in the list does. It may be a little confusing though, as earlier we spoke of resource amounts and here we have only the quantity of programs. In any case graph 5.4 shows that multilateral aid agencies do not even appear among donors. Yet here in graph 5.7 they appear and as a top donor: UNDP is the 5<sup>th</sup> greatest funder for SSR programs in Latin America and the IADB is 6<sup>th</sup>. This means that they are responsible for a great number of SSR interventions in the continent, despite not being the greatest funders financially speaking. This finding may corroborate the statement that multilateral aid agencies are mostly guided by countries' needs while bilateral agencies are mostly guided by donor's interests (Maizels & Nissanke, 1984). However, it may be too early for such conclusions.

## **6. Partial Conclusions and Further Investigations**

What the above data shows is, firstly, that SSR programs constitute a very reduced portion of total ODA from all OECD donors to Latin America, despite the violence rates found on the continent. The amounts analyzed allow us to state that SSR programs are still far from becoming a priority among donors. This said, our focus is concentrated precisely in this very small portion of ODA – the aid agencies that decide to address resources to this field.

Our research may be unfolded in two stages. The first one must answer questions such as: do these agencies search for law enforcement vindication agendas? Do they invite law enforcement members to participate in the construction of the programs? To what extent and why? We are raising the law enforcement reform agenda vocalized by the organizations themselves to compare with the programs in the field of security sector reform financed by bilateral and multilateral agencies. Also, further interviews with Latin-American law enforcement chiefs will verify if and to what extent these organizations participated in the process of development of these programs. We must check for the existence of listening mechanisms of police demands in the construction of this agenda. If this is not the case, we are faced with an agenda that excludes law enforcement organizations from program formatting process that affect them directly, discrediting them as key players and contributing to postponing necessary reforms.

The second stage of this research must answer to the questions: What makes a country eligible for SSR programs allocations? Is it violence history? Commercial interests? Political interests and affinities?<sup>15</sup> In brief, what justifies/legitimizes, in the foreign policy agenda of donor countries, providing assistance to police reform and what makes a country eligible? These questions must be asked of donor countries. It may help us understand what the incentives and criteria in selecting recipients for SSR aid are.

In these first systematizations of SSR aid programs we have suggested that the USA demonstrate great concern in training the border police of Latin American recipient countries, which may reflect preoccupations with narcotrafficking and smuggling, that might indirectly affect their economy and crime rates. Canada's preferential recipient country is by far Haiti and their programs focus on the reconstruction of security services in general. Haitians compose a significant immigrant population in Canada – mainly in Québec. Canada's programs in Haiti may demonstrate cultural purposes but also a preoccupation to avoid illegal immigration from Haiti to Canada. Once more, these are only speculations for the moment, some proto—hypotheses that may guide our questions along the systematization of interventions data.

It is important to clarify that this investigation is limited to check if the formulation of SSR programs by aid agencies is, at any level, affected by local demands and, if not, what composes and constrains their agenda in this field. It does not analyze if the existence of these programs is positive or negative for the recipient countries, as for that we would need to develop metrics of negative and positive impact. While this is currently beyond our scope, we strongly encourage further investigations in this direction.

Finally, a panel with SSR aid donors' intervention profiles in Latin America, as well as a map of law enforcement institutions' vindications, will permit us not only to analyze convergences and divergences between donors and recipients' agendas on the topic of SSR programs in Latin America, but also to understand the nature of these interventions (if they are focused on repression

---

<sup>15</sup> Both Bayley (2006<sup>a</sup>) and Marenin (1999) believe SSR programmes are part of a strategy of expanding democracy globally (some studies demonstrate that democratic countries are less pugnacious and their commerce is more open) and the reform of law enforcement organizations are on the core of democratization plans.



training only, if they facilitate or hinder the acquisition of weapons, if they contemplate cultural changes in police institutions, or if they are concerned with domestic performance of the police or their actuation in the border areas), generate patterns of intervention by donor and recipient countries, and subsidize further investigations in the field.

## **References**

ADORNO, S. (1999). “Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem”. In: Tempo Social. São Paulo, Depto. de Sociologia da USP, Vol. 11, nº 2, São Paulo, p. 129-153, outubro de 1999.

BAYLEY, D. (2006a) US Aid for Foreign Justice and Police. **Orbis**, v. 50, n. 3, p. 469-479.

BAYLEY, D. (2006b). *Changing the Guard*. Nova York, Oxford University Press.

BAYLEY, D. (2005). Police reform as foreign policy. **Australian & New Zealand Journal of Criminology**, v. 38, n. 2, p. 206-215.

BERG, E. Aid and failed reforms. **Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future**, p. 363-80, 2000.

BROWN, D.S., Brown, J.C., Desposato, S.W. (2008). “Who gives, Who receives, and Who wins?” *Comparative Political Studies*, vol. 41, no. 1, pp. 24-47.

DAMMERT, L. (2007) Dilemas de la reforma policial en América Latina. *Policia, Estado y Sociedad: Prácticas y Saberes Latinoamericanos*. Rio de Janeiro: Publit.

DAMMERT, L.; BAILEI, J. (2005) Reforma Policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 19, nº 1, 2005, pp. 133-152.

DOLLAR, David; LEVIN, Victoria. The increasing selectivity of foreign aid, 1984–2003. *World development*, v. 34, n. 12, p. 2034-2046, 2006.

EASTERLY, William. Can foreign aid buy growth?. *The journal of economic perspectives*, v. 17, n. 3, p. 23-48, 2003.

EASTERLY, William. The cartel of good intentions: the problem of bureaucracy in foreign aid. *The Journal of Policy Reform*, v. 5, n. 4, p. 223-250, 2002.

HAMMERGREN, L. (2003), *International Assistance to Latin American Justice Programs : Toward an Agenda for Reforming the Reformers*. Em Jensen, Erick Heller, T. (sob a direção de),

*Beyond common knowledge: empirical approaches to the rule of law*, Stanford, Stanford University Press, p.p. 290-335.

KROENING, M. et al (2010). Taking Soft Power Seriously. *Comparative Strategy*, 29 : 412-431.

LEEDS, E. (2007). Serving States and Serving Citizens: Halting Steps toward Police Reform in Brazil and Implications for Donor Intervention. *Policing and Society*, 17 (1), London, Taylor and Francis, pp. 21-37.

MAIZELS, Alfred; NISSANKE, Machiko K. Motivations for aid to developing countries. *World Development*, v. 12, n. 9, p. 879-900, 1984.

MARENIN, Otwin. The role of bilateral support for police reform processes: the case of the United States. **International Peacekeeping**, v. 6, n. 4, p. 93-112, 1999.

MUNIZ, J. & PROENÇA Jr, D. (2007). Muita politicagem, pouca política os problemas da polícia são. *Estudos Avançados*, USP, v. 21, nº 61, p. 159-172.

NEUMAYER, Eric. Do Human Rights Matter in Bilateral Aid Allocation? A Quantitative Analysis of 21 Donor Countries\*. **Social Science Quarterly**, v. 84, n. 3, p. 650-666, 2003b.

NEUMAYER, Eric. Is respect for human rights rewarded? An analysis of total bilateral and multilateral aid flows. **Human Rights Quarterly**, v. 25, n. 2, p. 510-527, 2003a.

NEUMAYER, Eric. The determinants of aid allocation by regional multilateral development banks and United Nations agencies. **International Studies Quarterly**, v. 47, n. 1, p. 101-122, 2003.

NYE, J. (2010). *The Future of Power*. Washington, DC: PublicAffairs.

PEAKE, G., MARENIN, O. (2008). « Research Article: Their reports are not read and their recommendations are resisted: the challenge for the global police policy community». *Police Practice and Research*, vol. 9, no. 1, pp. 59-69.

**TOMESANI, Ana Maura. *Foreign Aid and Security Sector Reform in Latin America: mapping donors and recipient countries***

TULCHIN, J. S., GOLDING, H.A. (2003). Introduction: Citizen Security in Regional Perspective. In: Fruhlin, H., Tulchin, J.S. & Golding, H.A. eds. *Crime and Violence in Latin America: citizen security, democracy and State*. Washington, Woodrow Wilson Center Press. Pp. 1-12.

ZIEGLER, M., NIELD, R. (2002). *From Peace to Governance: Police Reform and the International Community*. Washington, John Hopkins University.

**Documents consulted:**

Geneva Declaration Secretariat. 2007. [\*Armed Violence Prevention and Reduction - A Challenge for Achieving the Millennium Development Goals\*](#). Geneva: GD Secretariat.

Geneva Declaration Secretariat. 2008. [\*Global Burden of Armed Violence\*](#). Geneva: GD Secretariat.

Gilgen, Elisabeth, Keith Krause and Robert Muggah. 2010. [\*Measuring and Monitoring Armed Violence - Goals, Targets and Indicators\*](#). Geneva: GD Secretariat.

UNODC (2013). *The Global Study on Homicide*. Em: [https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014\\_GLOBAL\\_HOMICIDE\\_BOOK\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf).

Visited in 30th september, 2016.

WHO (2014). Global Status Report on Violence Prevention 2014. Available in: [file:///C:/Users/Ana/Desktop/9789241564793\\_eng.pdf](file:///C:/Users/Ana/Desktop/9789241564793_eng.pdf). Visited in 07<sup>th</sup> march, 2016.

## **Plano Brasil sem Miséria – a inclusão produtiva rural para pescadores do sertão do São Francisco**

### **Brazil without Poverty Plan - the Productive Inclusiveness for fishermen of Sertão of São Francisco**

Luciana Vieira de Novais Rodrigues

Universidade de Brasília

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

**Resumo:** As políticas públicas são ferramentas utilizadas para viabilizar mudanças na sociedade. Elas podem atuar e transformar diferentes grupos sociais trazendo novas perspectivas de desenvolvimento para a população beneficiada. Para tanto, é necessário delinear e planejar o processo de implementação, desenvolvimento e monitoramento da política, de forma a controlar e intervir nos possíveis problemas que ocorram no seu percurso. O presente trabalho discute a política pública que criou o Plano Brasil sem Miséria (PBSM), envolvendo vários ministérios e diversas políticas conjugadas, as quais resultam em um conjunto de ações integradas para elevação de renda de pessoas que vivem em uma faixa de extrema pobreza. A Inclusão Produtiva faz parte dessa política, que compreende a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e o Fomento. Tais programas estão altamente vinculados no objetivo de geração de renda para populações rurais.

**Palavras chave:** Política pública; Plano Brasil sem Miséria; inclusão produtiva; populações rurais.

**Abstract:** Public policies are tools used to enable changes in society. They can act and transform different social groups bringing new development perspectives for the beneficiary population. Therefore, it is necessary to outline and plan the implementation process, development and monitoring of policy, in order to control and intervene in possible problems that occur along the way. This paper discusses the public policy that created the “Brazil without Poverty Plan” (PBSM), involving several government departments and combined policies which result in a set of integrated actions to increase income of people living in extreme poverty. The “Productive Inclusiveness” is part of that policy, including the “Technical Assistance and Rural Extension” (ATER) and “Resources to invest” (Foment). Such programs are highly linked in order to increase income of rural populations.

**Keywords:** Public policies, Brazil without Poverty Plan; Productive Inclusiveness; rural populations

## **1. Introdução**

Políticas públicas são ferramentas utilizadas para prestar serviços a determinados setores da sociedade. Elas podem atuar e beneficiar diferentes grupos sociais trazendo novas perspectivas de desenvolvimento à população atendida. Para tanto, é necessário delinear e planejar o processo de implementação, desenvolvimento e monitoramento, de forma a controlar e intervir nos possíveis problemas que ocorram no seu percurso. O presente trabalho discute a política pública que criou o Plano Brasil sem Miséria (PBSM)<sup>1</sup>, o qual envolve vários ministérios e diversas políticas conjugadas, que resultam em um conjunto de ações integradas para elevação de renda para pessoas que vivem em uma faixa de extrema pobreza. A Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e a Inclusão Produtiva fazem parte dessa Política, pois estão altamente vinculadas no objetivo de geração de renda para populações rurais.

A ATER no Brasil busca um direcionamento pedagógico libertário<sup>2</sup>, participativo e interativo, o que permitiria o desenvolvimento de um projeto produtivo nos parâmetros do que busca, ou almeja o Plano Brasil sem Miséria – o de permitir que uma população extremamente pobre no meio rural consiga desenvolvimento capaz de reduzir o grau de pobreza e alçar outros benefícios além do aumento da renda. O fomento também é uma política nova, onde um recurso a fundo perdido permite o custeio de um pequeno projeto para a produção orientada pela ATER, sendo uma opção de novas fontes de renda das famílias atendidas.

Os agentes de ATER são o eixo de ligação entre política formulada na instituição pública (formuladora da política) e a população que a recebe, no campo – através da inclusão produtiva, que são atividades delineadas em um projeto de produção, ou de sua melhoria, que pretendem incluir os pescadores em meios de produção locais. São esses, portanto, agentes

---

<sup>1</sup> As questões discutidas nesse artigo se relacionam a um estudo para dissertação de mestrado realizada por essa autora, defendida no ano de 2016, que produziu dados que podem ser de interesse ao entendimento da implementação da política do Plano Brasil sem Miséria rural para população de pescadores no território do Sertão do São Francisco, na Bahia. Os dados aqui expostos fazem parte de um conjunto maior de discussões, sendo disponibilizados sem perder o eixo de interação.

<sup>2</sup> Princípios da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), instituída pela Lei 12.188/2010.

implementadores da política em si. O modo como o público vê esses agentes e como são percebidos os serviços por eles executados pode dar pistas de como a política é sentida pelos beneficiários. Esse conjunto de dados ajuda a compreender a atuação dos agentes e a interação com os pescadores do Sertão do São Francisco, na Bahia, percebendo se em campo há indícios de benefícios mais duradouros, como o Plano prevê em sua formulação.

A metodologia adotada realizou, inicialmente, uma análise de perfil do público geral que recebia os serviços e desenvolvia o projeto produtivo monitorado em dois municípios do território – Pilão Arcado e Remanso. Foram avaliados dados das 274 pessoas envolvidas por meio da análise do CadÚnico<sup>3</sup>, isso permitiu delinear as condições locais dos pescadores e pescadoras. Posteriormente, foi feita a pesquisa de campo mediante questionário semi-estruturado, com 30 questões que buscaram relacionar aspectos da política de ATER, de Fomento, e alguns pontos gerais do Plano Brasil sem Miséria. A pesquisa de campo contemplou 10% da amostra geral. A seguir fez-se uma análise estatística simples dos dados coletados, com o objetivo de aferir a opinião dos atendidos, permitindo alguma informação sobre a implementação do Plano e das perspectivas sobre as condições de produção da população estudada.

Completando esse levantamento, os técnicos envolvidos responderam um questionário, também semi-estruturado, onde puderam relatar brevemente as impressões e experiências vividas no desenvolvimento de suas atividades.

Para esse artigo está sendo considerado um breve levantamento do público (estatísticas ligadas a gênero, idade, escolaridade, etc) e dados de parte do questionário, ligadas à percepção do serviço de ATER e atuação do técnico, principalmente.

O artigo se divide em uma breve explanação sobre a política pública e a política social, seguindo para esclarecimentos sobre o PBSM, sua formulação e expectativa de atuação no meio rural, finalizando com o relato do caso estudado e resultados obtidos.

---

<sup>3</sup> Cadastro Único para Programas Sociais.



## **2. Política Pública e avaliação - uma breve percepção**

Para abordar a importância das políticas públicas, é interessante fazer um resgate de sua história. Segundo Souza (2006) essa área de conhecimento tem sua história iniciada nos Estados Unidos, como uma disciplina acadêmica. Porém, diferentemente do que ocorreu na Europa (mais pautada no papel do Estado), era voltada para o estudo com ênfase nas ações do governo.

As políticas públicas são instrumentos do Estado para exercer uma intervenção nas situações em que esse considera importante e passível de resolução ou gestão. O encadeamento de pesquisas e decisões acaba por gerar uma “ferramenta” para mitigar ou gerir processos. Assim, política pública inclui um sistema de práticas do Estado para potencializar ações, de forma que sejam acessíveis aos cidadãos.

Segundo Faria (2005), a avaliação do desempenho das políticas públicas passou a se tornar agenda entre os anos de 1980 e 1990, sendo que esse modelo foi incorporado mais recentemente nos países latino-americanos.

O sistema público brasileiro não apresenta historicamente o hábito de avaliar programas públicos, ainda menos os de caráter social (Costa e Castanhar, 2003). Porém, em tempos mais atuais o interesse por esse tipo de análise vem crescendo, em decorrência de crises econômicas e políticas, e de vertentes que incluem a diminuição de atuação do Estado.

Segundo Boschetti (2009, p.3) a *avaliação de uma política social pressupõe inseri-la na totalidade e dinamicidade da realidade*. Uma política, segundo a autora, tem o objetivo de consolidação do Estado de direitos (Estado democrático de direitos), devendo as políticas sofrerem avaliações como um conjunto de *programas, projetos e ações que devem universalizar direitos*, incluindo a revelação das funções e papel da política na produção e reprodução das desigualdades sociais.

A abordagem da avaliação pode e deve sinalizar alguns aspectos empíricos a serem investigados, de modo a montar uma matriz abrangente considerando os fatores dinâmicos da política. Outra abordagem possível de análise é o aspecto cognitivo da política pública. Nesse caso, a elaboração da política é vista como um processo pelos quais são elaboradas as visões ou representações do real, ou referencial, e a partir daí os atores interpretam os problemas

envolvidos, confrontam soluções e definem ações. (Grisa, 2010). A mediação, no caso, é realizada por entes ligados à classe representada ou envolvida na política. Seriam os porta-vozes dessas classes, representando um ponto de consulta da realidade. Assim pode-se pensar nos interesses como construções sociais, e os espaços de troca como espaços de representações do mundo, de exposição de ideias e crenças, formando sistemas cognitivos, de construção de “verdades” vividas pelos agentes executores das políticas e pelos atendidos. (Nierdele e Grisa, 2013).

Realizar levantamentos e análises que possam incluir a interação entre o entendimento da política por quem a recebe e o envolvimento criado entre esse cidadão e o agente implementador, que está no campo e em contato direto com a população, pode trazer dados interessantes aos andamentos entre algumas ações políticas do Estado que são exitosas e outras que parecem menos exitosas.

Lotta (2008) cita que há uma literatura escassa sobre o estudo da fase de implementação de políticas públicas, havendo uma estagnação de informações, mesmo ela sendo um fator importante a ser considerado. A autora realiza estudo interessante sobre o papel dos agentes implementadores (burocratas de rua) da política *in loco*, trazendo um viés de pensamentos sobre o papel desse agente nessa fase de execução. O modo como a política é pensada em etapas anteriores dependeria de como ela será executada, passando pelo trabalho de rua, que será influenciado pelo executor desse trabalho, incluindo sua visão de mundo e outros aspectos ligados à sua profissão, ou identificação com esse trabalho – a interação.

Estudar essa fase da execução de políticas torna-se um desafio, além de proporcionar informações que podem auxiliar na análise de pontos positivos e negativos, possibilitando ajustes possíveis e observações nos resultados finais, ou mesmo, dados para formulação e execução de projetos futuros.

No caso da ATER pública, e da política que a rege, o método de abordagem tem um papel importante. Perceber como o receptor do serviço demonstra seu entendimento e intersecção sobre essa atuação parece ser um caminho para o percebimento empírico da implementação do PBSM, sendo como aponta Lotta (2008), dependente, de certa forma, da discricionariedade do extensionista, passando por sua atuação técnica e suas visões de mundo,

que devem influenciar na forma em que os projetos serão desenvolvidos e como esta ação pode tornar-se positiva no futuro.

### *2.1. Dentro da política pública a política social*

Pensando na análise política e nos aspectos de sua função, as políticas sociais aparecem com o papel de intenção para diminuir ou amortizar a exclusão social. Para Subirats (2010) este conceito pretende englobar o conceito de pobreza, que segundo o autor poderia ser definido como a impossibilidade ou dificuldade intensa de ter acesso aos mecanismos de desenvolvimento pessoal e inserção sócio-comunitária e aos sistemas preestabelecidos de proteção.

A redução da desigualdade é uma estratégia mais eficaz na diminuição da pobreza, sendo essa redução possível quando há distribuição de renda e acessos a serviços públicos capazes de criar uma autonomia (Barros; Carvalho; Franco e Rosalém, 2010).

Trabalhando o contexto de exclusão social, Subirats (2010) reforça que há componentes chaves que influem na situação de permanência, tendo, aspectos estruturais, históricos e dinâmicos como um conjunto de processos (atingindo indivíduos e coletivos) e, ainda, seria um fenômeno multifatorial e multidimensional (não possui uma só causa, mas um conjunto de circunstâncias desfavoráveis e inter-relacionadas). Mediante esses componentes e a responsabilidade do Estado, o autor coloca o papel da política como veículo de diminuição ou extinção da exclusão e como articuladora para esse objetivo.

## **3. O Plano Brasil Sem Miséria como política pública**

O Plano Brasil sem Miséria (PBSM) foi uma política de governo que teve como princípio a redução das diferenças sociais e econômicas de populações extremamente pobres, propondo a redução de desigualdades, tendo sido inserida em um plano de metas planejadas até 2015 – o Plano Plurianual (PPA/2012-2015). Na concretização dessa política houve preocupação com a população extremamente pobre, dentro de uma linha ou faixa da pobreza que não apresentava perspectiva de melhoria caso não houvesse o apoio governamental

(Campello e Mello, 2014), essa faixa se aplicou a famílias com rendimento per capita de até R\$ 77 mensais. A formulação do Plano teve início no ano de 2010, com objetivo de dar continuidade à redução da desigualdade, iniciadas em ações relacionadas à elevação do emprego e distribuição de renda a partir de 2003 (Campello e Mello, 2014).

A política pretendeu a elaboração, aprimoramento e inserção de políticas públicas para a população que vive em condições de risco social, com intuito de “elevar a renda familiar per capita, ampliar o acesso aos serviços públicos, às ações de cidadania e de bem estar social, bem como ampliar o acesso às oportunidades de ocupação e renda por meio de ações de inclusão produtiva nos meios urbano e rural”<sup>4</sup>.

A avaliação de vulnerabilidades na população que não conseguia emergir, mesmo com ajuda do Bolsa Família<sup>5</sup> culminou em alguns indicadores percentuais que esclareceram e diagnosticaram a existência de ‘bolsões’ onde demais políticas sociais não alcançavam as famílias, não permitindo uma autonomia mais completa. A partir desse ponto foram planejados estratégias e mapeamentos locais com a intenção de verificar as carências das pessoas identificadas como extremamente pobres, de forma a constituir um plano para alcançar essa faixa da população.

Para formulação do plano algumas condicionantes foram colocadas como necessárias quais sejam: (i) definição da linha da Extrema pobreza – em parâmetros internacionais (padrões do Banco Mundial) e (ii) mudança na postura do Estado e focalização no acesso a políticas universais, que segue o entendimento e o reconhecimento de que todos têm direitos às políticas públicas, sendo necessária a certeza de que os mais pobres pudessem alcançá-las (Campello e Mello, 2014).

---

<sup>4</sup>Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015 - Governo Federal/MPOG/SPI, 2010.

<sup>5</sup> Bolsa Família é uma política pública acessada por famílias pobres a partir de um cadastramento no sistema de Cadastro Único para programas sociais (CadÚnico). O Programa Bolsa Família foi instituído pelo Governo Federal, pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, alterado pelo Decreto nº 6.157 de 16 de julho de 2007. O programa é gerenciado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e beneficia famílias pobres (com renda mensal por pessoa de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e extremamente pobres (com renda mensal por pessoa de até R\$ 77,00). Fonte: [http://transparencia.gov.br/aprendaMais/documentos/curso\\_bolsafamilia.pdf](http://transparencia.gov.br/aprendaMais/documentos/curso_bolsafamilia.pdf). Acesso em 15. 03. 2016

Na observação das intenções da política tem-se que alçaram estratégias para o Plano, levando em conta cinco inflexões: (i) o estabelecimento de uma linha de extrema pobreza tendo na renda um forte indicador da população extremamente pobre; (ii) a universalização das políticas voltadas para a pobreza; (iii) a formulação da busca ativa, para que o Estado fosse a quem precisa de acesso a políticas inclusivas; (iv) o estabelecimento de um piso caracterizador da extrema pobreza e (v) a inclusão produtiva na criação de oportunidades para emprego e empreendedorismo. (Campello e Mello, 2014).

O Plano objetiva a inclusão de indivíduos que permanecem na linha da pobreza extrema, procurando compor um conjunto de políticas que seriam capazes de proporcionar a melhoria de condições e de acessos ao desenvolvimento, dando alternativas para a saída definitiva do atendido da sua condição de miséria

Além da insuficiência de renda, insegurança alimentar e nutricional, baixa escolaridade, pouca qualificação profissional, fragilidade de inserção no mundo do trabalho, o acesso precário à água, à energia elétrica, à saúde e à moradia são outras variáveis importantes e interdependentes observadas. Superar a extrema pobreza requer, portanto, a ação inter-setorial do Estado (Werchein e Noletto, 2003). Apesar de levar em conta a renda como um fator de identificação, o Plano foi pensado em um conjunto de estratégias que vão além da renda (Costa e Falcão, 2014).

Para a aplicação e execução de ações, a política foi coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por intermédio da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP). Envolveu ações de 22 ministérios em sua gestão, além de contar com a parceria de estados e municípios, bancos públicos e apoio do setor privado e terceiro setor, que fizeram um esforço institucional para desenvolver e ampliar as atividades que compõem o Brasil Sem Miséria. Nesse sentido, há o estímulo da inserção dos indivíduos por meio de políticas públicas e inclusão em ações integradas de educação, saúde e assistência social e técnica (fatores multidimensionais).

Há três eixos de trabalhados que definem o desenvolvimento das ações das políticas envolvidas (Figura 1): (i) a garantia de renda - alívio imediato da extrema pobreza; (ii) inclusão

produtiva - rural e urbana e (iii) acesso a serviços públicos para promoção da cidadania e rompimento do ciclo de reprodução da pobreza (Costa e Falcão, 2014).



Fonte: Rodrigues, 2016

Figura 1. *Brasil sem Miséria – quadro explicativo.*

O Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal (CadÚnico)<sup>6</sup>, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, foi utilizado como ferramenta de procura e seleção dos possíveis beneficiários. O CadÚnico é um tipo de banco de dados para a base de atendimento do Bolsa Família e possui uma enorme variedade de informações catalogadas e estimuladas desde 2003, possibilitando o cruzamento com dados da Receita Federal, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Registro Geral de Pesca (RGP), Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), entre outros (MDS, 2014).

O cadastro permitiu o acesso a informações relacionadas aos recebedores de programas sociais e, portanto, configura-se como um acesso ao rastreamento da população mais pobre

<sup>6</sup>DEDDECCA, BUAINAIN, NEDER E TROVÃO, 2012. p.39, citam a utilização dessa base de dados como patamar para formação de uma ‘procura’ multidimensional para a identificação da pobreza. Esse sistema contém informações sobre as famílias brasileiras de baixa renda agrupadas em localidades, possibilitando as pessoas ingressarem em programas sociais promovidos pelo Governo Federal.

(Costa e Falcão, 2014) possibilitando a localização dos bolsões de pobreza, além de inter-cruzar dados, como exposta acima. A consulta parece ter possibilitado uma forma multifatorial de identificação, o que parece ser mais interessante numa política inclusiva, por incitar que a escolha de atendimentos pode ser focada em situações de risco social.

Vale-se reconhecer que o PBSM foi uma política de governo, de cunho distributivo que incluiu acessos a políticas públicas e sociais, além da inclusão produtiva (Maria, 2015).

### *3.1. O Plano no meio rural*

No Brasil, o acesso às políticas públicas de fomento tem sido um veículo de imprescindível valor à inclusão da população pobre da área rural, que ao longo do processo histórico de formação do país, foi sendo esquecida e excluída. Em função dessa não priorização da inclusão da população rural e do nível de analfabetismo e/ou analfabetismo funcional ser maior no campo, ocorreu um baixo ou inexistente acesso a informações e tecnologias importantes para seu desenvolvimento, incluindo melhoria de renda (Schwartzman e Goldemberg, 1993).

Com o intuito de alterar esse padrão, o Ministério de Desenvolvimento Social e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) criaram o Programa de Inclusão Produtiva às Atividades Rurais que juntou a Assistência Técnica e Extensão Rural e a oferta de recursos não reembolsáveis, como parte integrante do Plano Brasil sem Miséria. Além dos eixos de garantia de renda e de acesso a serviços públicos, o Plano deveria prever mecanismos para vencer o desafio de construir uma estratégia de inclusão produtiva rural, buscando a estruturação produtiva das famílias, assegurando o auto consumo e segurança alimentar<sup>7</sup>, bem como apoiar a produção de excedentes para comercialização.

---

<sup>7</sup> A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (Art. 3º) A segurança alimentar e nutricional abrange: (Art. 4º) I – ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição de renda; II – conservação da biodiversidade e utilização sustentável dos recursos; III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de

A inclusão produtiva no meio rural, agregada a outras políticas previstas dentro do Plano (acesso à água, à energia elétrica, à segurança alimentar, à ATER, inclusão de minorias como jovens, mulheres, e comunidades tradicionais), teriam a intenção de agregar e articular estratégias que viabilizassem melhoria de condições para essas populações pobres identificadas no campo.

O Programa de fomento apóia o público beneficiário do Brasil Sem Miséria, sua produção e a comercialização da produção no campo. Na prática, para que o plano chegue às famílias, são abertas chamadas públicas de seleção de projetos. Essas chamadas preveem um conjunto funcional de atividades básicas a serem desenvolvidas e, ainda, pré-requisitos necessários para atendimentos específicos (experiência do técnico e da prestadora). Esta especificidade se relaciona ao público a ser atendido, como indígenas, quilombolas, pescadores, mulheres etc. (Mello et. al., 2014).

Muitas das exigências presentes nos Editais de seleção devem constar no projeto, assim como no contrato a ser firmado. Desta forma, a ATER desenvolvida segue um tipo de grade ou currículo básico de ações. Muitas dessas ações se relacionam a estímulos previstos na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), inclusive a preocupação com o desenvolvimento social e elevação de oportunidades voltadas à cidadania.

As entidades contempladas (que passam por processo de contratação depois de aprovadas no processo de edital de chamada pública) devem prestar Assistência Técnica e Extensão Rural para as famílias, permitindo que tenham oportunidade para superarem o quadro de vulnerabilidade social. As famílias devem estar inseridas no CadÚnico e possuir a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) para acessarem o Programa.

A ATER dá início ao Plano no meio rural, sendo relevante a importância desta atividade para a fase da implementação; o agente de ATER, como agente de rua (Lotta, 2008) tem em mãos o modo de operação e intersecção possível de implementação do PBSM.

Interessante constatar que o extensionista inicialmente passa por um treinamento de sensibilização e informação sobre os objetivos, metas e intenções do Plano, o que parece

---

vulnerabilidade social; Lei 11.346 de 15/09/2006. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/cartilha-losan-portugues>. Acessado em 07.07. 2014.



considerar o aspecto de interação que será desenvolvido entre este técnico e seu futuro público de atendimento. Durante os estudos sobre o Plano cogitou-se ser esse um aspecto diferenciado na ATER pública, pois estaria pautando as ações em campo e, talvez, influenciando aspectos relacionados às decisões ou direcionamentos que o extensionista poderia desenvolver.

As atividades de campo iniciam-se com um diagnóstico. A partir daí é definida a garantia de acesso a políticas públicas de cidadania e de inclusão produtiva, assim como a atuação direta junto às famílias ou comunidades por meio da ATER, incluindo a busca da redução das desigualdades de gênero, raça, etnia e geração e a territorialização das ações, iniciando a atuação onde a pobreza extrema está concentrada. O sistema de gestão que tem a família como unidade de acompanhamento e avaliação de ações (Campos et. al., 2014).

Inseridas nesse processo as famílias podem optar por participar do Plano, podendo, depois de o projeto elaborado, em conjunto técnico-beneficiário, receber um recurso não reembolsável de R\$ 2.400, pagos em duas parcelas através do cartão<sup>8</sup> Bolsa Família (a primeira no valor de R\$ 1.400,00 e a segunda no valor de R\$ 1.000,00), sendo o período de aplicação do plano de quatro semestres, ou dois anos. Vale lembrar que a administração desse recurso cabe ao produtor, sendo as parcelas mediadas por etapas realizadas, havendo certas regras a serem cumpridas para que o produtor receba a totalidade dos recursos.

#### **4. A inclusão produtiva rural**

A inclusão produtiva rural pretendida pelo Plano se refere à união de políticas para melhoria da produção das pessoas extremamente pobres que vivem no campo, já que segundo dados do Censo Brasileiro de 2010, 15,6% da população do Brasil estariam no campo, e desses, 47% permaneceria em condições de pobreza extrema; esses índices considerados para a elaboração de políticas naquele momento acabou apontando para uma necessidade de ações voltadas para essa população. Foi concebida, assim, a rearticulação de políticas já existentes e a criação de novas estratégias com definição de metas de atendimento e recursos orçamentários.

---

<sup>8</sup> Cartão de acesso a recursos do Programa Bolsa Família.

Pode-se observar a rota imaginada para a inclusão produtiva no meio rural, com a integração de políticas voltadas à produção, incluindo infraestrutura e medidas de apoio e comercialização (Figura 02).

Depois das infraestruturas, a ATER integrada e o fomento, trazem a educação informal e técnica, estimulando a criação de um projeto produtivo, seguido de capacitação e apoio quanto ao escoamento da produção. O escoamento tem, também, o estímulo às compras públicas por meio de programas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

O Programa de Fomento é destinado a agricultores familiares e demais beneficiários que se enquadrem na Lei nº 11.326/2006, vivam em situação de extrema pobreza, e estejam inscritos no Cadastro Único. O desenho operacional, ao articular a ação de Ater aos recursos não reembolsáveis, de forma indissociável e complementar, busca produzir as condições adequadas à estruturação de uma atividade produtiva por parte dos beneficiários. (Campos et al, 2014, p. 13).



Fonte: MDS, 2014.

Figura 02 – A rota de inclusão produtiva rural do Plano Brasil sem Miséria

Imaginando-se a inclusão como um ciclo que se fecha, o Plano Brasil sem Miséria integra uma série de políticas para que famílias na faixa da pobreza extrema consigam passar

para uma faixa superior de renda, saindo da fragilidade socioeconômica. Apesar da inclusão produtiva rural ser dirigida para o campo e a vida rural, há um conjunto de serviços, não necessariamente ligado à produção, que podem ser acessados. A principal vertente identificada é a inclusão, que possibilita um roteiro onde infraestruturas, técnicas e incentivo produtivo, favoreçam o fortalecimento na fonte de renda das famílias, estimulado através de compras públicas e comércio local.

### **5. A inclusão produtiva para pescadores do Sertão do São Francisco e sua percepção.**

A Bacia do São Francisco situa-se em parte dos estados de Minas Gerais, Bahia, Goiás, Pernambuco, Sergipe e Alagoas, Distrito Federal, ocupando uma superfície de 639.219,4 km<sup>2</sup>. Abrange 503 municípios. Na região nordeste ocupa uma superfície de cerca de 399.270,7 km<sup>2</sup>, sendo que a maior parte encontra-se na região do semiárido que corresponde a uma das seis zonas climáticas do Brasil (Christofidis, 2001).

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário, MDA, o território da cidadania do Sertão do São Francisco/BA, tem um a área de 61.740,70Km, sendo composto por 10 municípios: Uauá, Campo Alegre de Lourdes, Canudos, Casa Nova, Curaçá, Juazeiro, Pilão Arcado, Remanso, Sento Sé e Sobradinho. A população total desses municípios é de 494.624 habitantes, dos quais 178.664 vivem na área rural, o que corresponde a 36,12% do total. Seu IDH médio é 0,64.<sup>9</sup>

O pescador do Sertão do São Francisco faz parte de uma diversidade de tradições que praticam a pesca, entre beradeiros, quilombolas, assentados, etc.

Na história da região a criação do lago transformou em vários sentidos os espaços, incluindo a inserção de políticas antes não existentes, a realocação da população e a migração. Portanto, o território tem fatores que se mesclam e relacionam quando o tema é a política pública a ser praticada, ou na observação de como as políticas produzem efeitos ou não na região.

---

<sup>9</sup>Fonte: SIT/MDA 2015- <http://sit.mda.gov.br>. Acessado em 15.04.2015.

Na análise inicial do Plano, percebeu-se que há um direcionamento de articulações de políticas, focadas na priorização de um determinado setor e região, como é o caso dos pescadores. Notou-se, na investigação sobre a política, uma intencionalidade de alteração de uma condição persistente de extrema pobreza e uma mudança na tendência de investimentos dos recursos públicos no direcionamento de políticas distributivas, em lugar de políticas universalizadas.

#### *5.1. A implementação a Inclusão Produtiva em estudo de caso*

Os relatos dessa pesquisa se referem a municípios estudados do território do Sertão do São Francisco que estavam incluídos na ação para pescadores artesanais, Remanso e Pilão Arcado, no momento que os projetos produtivos estavam sendo realizados, ou em andamento.

A implementação realizada através dos extensionistas foi observada na intenção de entender como a política era vista e compreendida pelo pescador, suas visões em relação ao serviço de assistência rural, e a intersecção realizada. Lotta (2008) cita que o agente de rua, o interlocutor da implementação da política, tem uma ligação importante entre a política debatida em campo institucional e a ação realizada mediante o contato com o público que a recebe. Esses aspectos também foram intencionados de observação para compreender se a forma de abordagem adotada estava sendo vista pelo público como algo positivo e com indícios de resultados duradouros, em longo prazo; já que existe um curso anterior à aplicação de campo e toda uma política de ATER institucionalizada (Lei 12.188/2010).

Inicialmente, o levantamento amostral do grupo de 274 pessoas que estavam já inseridas nas ações, nesses dois municípios, realizado através de análise dos dados do CadÚnico, indicou que o grupo pesquisado e, portanto, incluído na inclusão produtiva no caso do Sertão do São Francisco, é representado por mulheres (75% da amostra do estudo), em maioria, com renda muito baixa (uma faixa de distribuição per capita/mês que varia entre R\$ 0 e R\$160), com escolaridade baixa (apenas 1% de homens e mulheres alcançam o fim do ensino fundamental), além de a maioria ser das raças negra e parda (89% da população estudada somando-se negros e pardos). No levantamento percebe-se que há incidência de características de certo recorte na população em condições de extrema pobreza no público estudado.

Posteriormente, análise dos questionários aplicado a 10% dessa amostra inicial, indicou outros pontos, e alguns são interessantes de serem exposto, pela relação das perspectivas notadas durante a implementação, em relação à ATER. Um desses pontos foi perceber se havia identificação de independência da produção, ou seja – se o pescador estava sendo influenciado em suas escolhas ou assistido quanto a elas com liberdade de decisão. As respostas indicaram que todos os projetos visitados foram de escolha do pescador atendido com apoio do extensionista em pontos relevantes, havendo, portanto, independência ou autonomia na opção da produção.

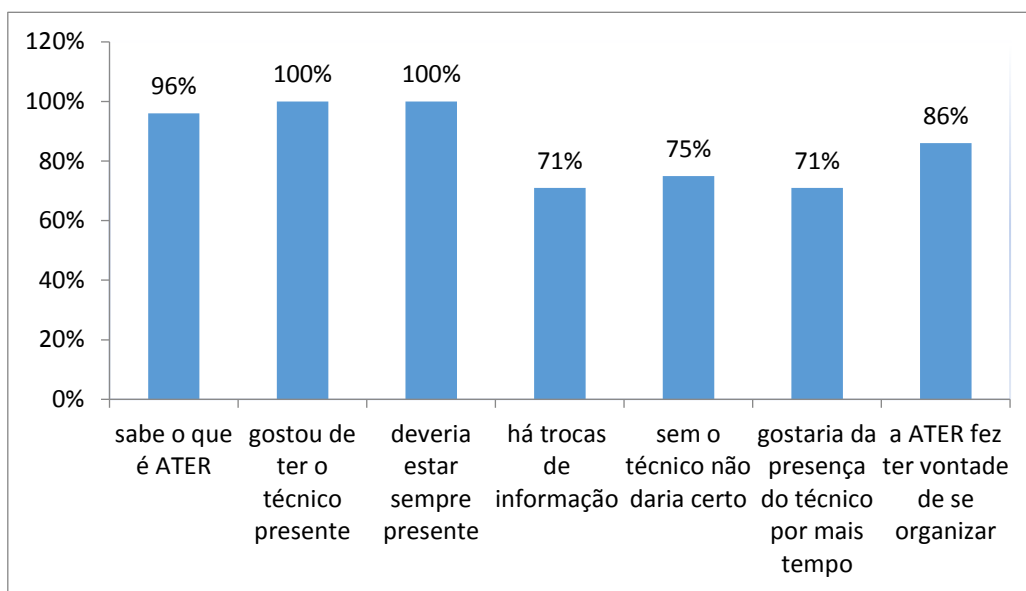
Outra abordagem foi em relação a perspectivas de alteração de condições na quais se vive. Essas foram expressas em percepções que incluiu melhoria de renda, intenção e vontade de participar de uma organização social a partir de então, reconhecimento da importância da ATER no sucesso do projeto, além do desejo de continuidade dos serviços, reconhecida a troca e informações e melhoria na qualidade do que é produzido.

A pesquisa indicou que 97% das pessoas não haviam recebido ATER em nenhum momento de sua vida profissional, e que o mesmo percentual jamais havia alcançado algum tipo de crédito; sendo ações atividades recentes para esse público, havendo a identificação positiva nesses acessos pelos pescadores com projetos já em andamento, além do compromisso que expressam ter em relação ao que já desenvolveram.

Esses aspectos, da inexistência anterior de ATER e crédito, elucidam a questão das dificuldades encontradas para realizar mudanças sociais no campo. As poucas tecnologias que podem ser acessadas se tornam ainda mais escassas sem ajuda técnica ou crédito, dado que pessoas com renda muito baixa, geralmente, têm dificuldades de ter excedentes para aplicar em um trabalho com características autônomas, como a pesca ou a agricultura familiar.

A credibilidade na proposta do PBSM foi apontada como positiva em 75% das entrevistas e em 82% houve manifestação de perspectiva positiva quanto à melhoria da renda. Além da renda, houve um entendimento de melhoria no conhecimento em 86% dos pescadores e de melhoria de suas propriedades, nesse caso 61% identificaram essa realidade. Sobre melhoria futura, 86% percebem que seu trabalho e renda iriam melhorar devida geração de oportunidades, e mesma quantidade indicou desejo de se organizar em associações ou

cooperativas para melhorar suas condições de trabalho. A percepção do serviço de ATER sobre o fomento na inclusão produtiva pode ser visualizada na Figura 3.



Fonte: Rodrigues, 2016

Figura 3. *Percepções quanto ao serviço de ATER.*

## **6. Breve Discussão**

É possível entender que o Plano Brasil sem Miséria resulta de uma política de elevação de renda e estímulo a acessos aos serviços públicos. Relaciona as diferentes esferas governamentais e é uma política distributiva e setorial, não tem caráter permanente, tendo um prazo previsto de atendimento. O caráter de ter um determinado tempo de duração previstos, evidencia uma jornada ousada e um direcionamento que pode ser comparado ao que indica Deddecca et al (2012), no sentido de conduzir estratégias que articulem ações de transferência de renda, educação e desenvolvimento territorial.

A ATER e o Fomento possuem leis e orçamentos específicos. No planejamento do Plano Brasil sem Miséria percebeu-se haver a intenção em atender uma faixa específica da população e uma busca dos gestores públicos em viabilizar um conjunto de políticas através de um Plano único.

Essas observações quando comparadas com as indicações de Broschetti (2009) indicam que as políticas investigadas possuem uma dinamicidade, com preocupações que ocorrem para garantir o acesso, levando em consideração a legislação e as sanções (controle). Em questão a universalização, encontramos que a política, como mencionado, é setORIZADA, o que pode ser reconhecido como uma estratégia deliberada pelos gestores de que haveria necessidade da população com faixa de renda muito baixa fosse alcançada por políticas que não os havia inserido até então. A setORIZAÇÃO, nesse caso, não foi entendida como perda de direitos pela não universalização, mas como inclusão de pessoas que não alcançam um patamar favorável de inserção social (Campello e Mello, 2014). Nesse aspecto Castro (2010) comenta que é indicado pensar em políticas articuladas para pessoas em condição de vulnerabilidade, gerando oportunidades de desenvolvimento regional e apoio a atividades produtivas, o que parece ser a intenção da Inclusão Produtiva dentro do PBSM.

A ATER e o Fomento têm características entrelaçadas no caso do Plano Brasil sem Miséria para o campo, ambas as políticas propõem-se ao atendimento e geração de renda. Investigando o acesso a ATER, verificou-se que maioria dos entrevistados não havia recebido esse serviço antes do acesso ao Plano, como acima descrito. Ou seja, essas pessoas eram totalmente carentes de qualquer ajuda técnica de produção, confirmando que pescadores (as) desse território até então não tinham qualquer acesso a ATER pesqueira. A falta de informações ou ajuda técnica acaba por dificultar a qualidade do trabalho dos pescadores, perpetuando a precariedade da atividade, além da continuidade de uma vida de privações a esse público.

Sobre a perspectiva que os beneficiários pudessem sentir a respeito da melhoria de outros aspectos, além da renda (algo que permaneceria mesmo depois dos meses de atendimento), os beneficiários percebem melhoria no conhecimento, na propriedade, nas oportunidades geradas e no estímulo à profissão. O que se pode avaliar é que a maioria entende, ou percebe, que o contato com a ATER e com as informações são positivas para o crescimento pessoal, gerando oportunidades, conhecimento e continuidade na profissão. Desse modo, avalia-se como positiva a disponibilização da ATER e sua importância para a inclusão de novas perspectivas para aqueles que a recebem, tendo um grande potencial para auxiliar os pescadores a continuarem na profissão, bem como de instruí-los tecnicamente.

Sendo o serviço de ATER algo recente para o público investigado, entendendo que é um serviço voltado para a produção (assim como a política de Fomento), teve-se a curiosidade, de investigar o que os beneficiários consideravam “melhorar de vida”. Quase todos os entrevistados relacionavam esta possibilidade como melhorar a renda e adquirir bens que lhes permitissem ‘cuidar’ melhor da família, realizar melhorias na moradia, ou aumento da segurança no trabalho; ações que resultam em melhores condições básicas, tais como acesso à alimentação, roupas, remédios, a casa própria, ou a algo que garanta a continuidade da existência. Esse caráter, porém, pode ser transitório, pois se percebeu alguns fatores como desejo de organização, possibilidade de se manter na profissão, necessidade de andamento do projeto, entre outros, que podem futuramente coadunar para uma próxima fase – a de reconhecimento de benefícios além da renda como algo tão importante como a renda gerada.

As capacidades a serem desenvolvidas ainda estão em início de identificação pela população, sendo isso esperado devido à renda ainda ser um fator importante como ponto de partida a uma futura autonomia e independência do auxílio do Estado. A percepção quanto a esse aspecto é de que a política tem uma inflexão positiva e parece acolher um caminho possível para a saída de um patamar de dependência permanente. Pois ao identificar que a renda irá melhorar e ao alçar pequenas ambições quanto ao favorecimento da família mediante melhores condições de produção e uma futura inserção numa cadeia produtiva, (considerando que há a inserção dessas pessoas a uma rede de serviços previstos no PBSM e infraestruturas que eram precariamente alcançadas), observa-se que existem perspectivas percebidas de alteração de condições pelos próprios atendidos. Ou seja, os pescadores conseguem perceber uma mudança possível que auxilie uma mudança de renda e o desenvolvimento de capacidades. Portanto há indícios de melhorias possíveis, sendo esses perceptíveis aos beneficiários e aos técnicos extensionistas. Num aspecto além da percepção dos beneficiários constata-se que as melhorias proporcionadas às embarcações, redes e equipamentos, infraestrutura, já possibilitam ganhos extras e podem progredir se houver continuidade de apoio (observação de campo).

A ATER consegue ser percebida como algo positivo que acrescenta ganhos intangíveis, mas a preocupação ainda está na base, na sobrevivência. Ao percebimento da visão positiva que a ATER tem no campo, nos pescadores atendidos, e à intersecção observada entre os técnicos e



os entrevistados, transparece que o trabalho tem tido bom resultado nesse aspecto das relações criadas e na proposta pedagógica do atendimento e método de abordagem, trabalhado durante a capacitação desses técnicos, que é um diferencial desse programa de inclusão produtiva rural. O fator discricionário do técnico parece ter sido sensibilizado pelas instruções realizadas inicialmente (o que aparece nos questionários que foram respondidos pelos extensionistas), porém não se afirma que houve uma influencia total, pois há outros fatores envolvidos como o conhecimento da área, as dificuldades encontradas, os modos de vida e tantos outros aspectos que não foram levantados.

Aspectos tecnicistas de formação ainda se fazem presentes, porém há uma interação positiva do técnico ao explicar e ouvir os pescadores, nesse caso estudado. O fato de a maioria dos pescadores não ter recebido ATER até a implementação da política é importante, pois a leitura dessas pessoas acaba sendo demonstrativa de como o serviço vem sendo executado, no que se refere à alteridade.

A aceitação positiva e a constatação de que a presença do técnico fez a diferença na implantação dos projetos, assim como o desejo de organização social apontada pela maioria que não pensava nisso como uma possibilidade, demonstra que o entendimento desse serviço por quem o recebeu modifica percepções de visões de mundo ou alternativas possíveis.

A função de inclusão produtiva de indivíduos, percebida através de análise da política, surge como algo com maior permanência de sustentabilidade, já que a exclusão traz um dinamismo e as ações públicas devem tender a prevenção, inserção e promoção, fortalecendo vínculos de trabalho (Subirats, 2010); a inclusão produtiva (na união ATER e fomento) parece cumprir esse papel.

## **7. Conclusões**

A análise de uma política pública é algo que vem tomando importância na avaliação de seus resultados. As avaliações são necessárias para verificar se as ações planejadas e previstas resultam em impactos reais na vida do público que as recebe. Ao se criar parâmetros de julgamentos de políticas públicas sociais induzem-se, de um lado, o conhecimento e avaliação de aspectos bastante objetivos e, de outro, a resultados extremamente difíceis de serem avaliados

e mensurados. Ainda assim, este tipo de trabalho é necessário, já que traz subsídios para solucionar problemas e limitações que ocorram ao longo do processo, de forma que se possa amenizá-las ou mesmo sanar entraves ou gargalos na execução dessas políticas.

Considerando que a pobreza rural deriva de uma série de fatores conjunturais. A inclusão pode ser vista como uma busca coletiva, que almeja a autonomia e a não dependência. O Plano Brasil Sem Miséria é uma política inovadora para o escopo de políticas praticadas no Brasil, já que traz uma proposta de integração de programas para que o beneficiário acesse diversas formas de inclusão, além de proporcionar crédito a fundo perdido e auxílio técnico que proporcione um aumento da produtividade, com o objetivo de gerar renda. Isso induz a incorporação de ações transversais, de segurança jurídica e de acesso amplo dentro de uma seletividade de atendimento.

O estudo da política mostrou que ela é voltada principalmente à produção, mas que tem pretensões de alcance em ações correlatas (como conservação ambiental e agroecologia).

No caso dos pescadores do Sertão do São Francisco, a presença da ATER e do fomento, parece ser fundamental para a viabilidade dos projetos produtivos, assim como uma ferramenta importante para aumentar a credibilidade na política, e criar expectativas de futuro para a população. Os pescadores tendem a desejar a permanência dos serviços e mostram estimulados a se organizarem e creem na melhoria de renda.

A inclusão produtiva, através da implementação pela ATER, viabilizou o desenvolvimento da política no campo e, ainda, proporcionou melhorias mais subjetivas. A ATER não consegue abordar todas as carências, mas aparece como um serviço com potencial de abarcar inúmeros processos de mudança, devido à interação que passa a existir entre o extensionista e o pescador. Um ponto importante que aparece nesse levantamento foi que o curso inicial aos técnicos proporcionou um processo interativo reconhecido pelos próprios técnicos, sendo um viés interessante de estudos futuros.

Há indícios de melhorias permanentes, como o caso das infraestruturas para aqueles que as receberam; outra influência que parece permanecer é o conhecimento adquirido a partir das visitas técnicas e as instruções recebidas. A ATER aparece como positiva na implementação do Brasil Sem Miséria para pescadores do Sertão do São Francisco.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Barros, R.P.; Carvalho, M.; Franco, S. E Rosalém, A. (2010). *Proteção e Promoção Social nos Países em Desenvolvimento: Tendências e Novas Perspectivas*. In \_\_ (Org.) *Políticas Sociais para o Desenvolvimento*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. UNESCO.
- Boschetti, I. (2009). *Avaliação de políticas, programas e projetos sociais*. In: Conselho Federal De Serviço Social (Cfess) e Associação Brasileira De Ensino E Pesquisa Em Serviço Social (Abepss). *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*. Brasília-DF: CFESS/ABEPSS. 575-591.
- Campello, T. E Mello, J. (2014). *O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos*. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília: MDS.
- Campos et. al. (2014). *Inclusão Produtiva Rural no Plano Brasil Sem Miséria: Síntese da Experiência Recente em Políticas Públicas para o Atendimento dos Mais Pobres no Rural Brasileiro*. In \_\_ Org. *O Brasil sem Miséria*. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: MDS.
- Castro, J. A. Et Al. (2010) *Desafios para a Inclusão Produtiva das Famílias Vulneráveis: uma Análise Exploratória*. Brasília: IPEA.
- Christofidis, D. (2001). *Olhares sobre a Política de Recursos Hídricos no Brasil, o caso da bacia do São Francisco*. Brasília: CDS.
- Costa, F.L.; Castanhar, J.C.(2003). *Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos*. Rio de Janeiro 37(5): 969-992.
- Costa, P. E Falcão, T. (2014). *O eixo de Garantia de Renda do Plano Brasil sem Miséria*. In \_\_ Org. *O Brasil sem Miséria*. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Brasília: MDS.
- Dedecca, Et al. (2012). *Uma abordagem multidimensional da pobreza rural segundo a perspectiva da política pública*. In Antônio, M. B. et al., *A nova carada pobreza rural: desafio para políticas públicas*. . V.16. Série desenvolvimento rural sustentável; (pp. 17-53). Brasília: IICA.
- Faria, C.A.P. (2005). *A política da avaliação de políticas públicas*. RBCS Vol. 20 (59): 97-106.
- Grisa, C. (2010) *Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais*. Sociedade e

Desenvolvimento Rural online – v.4: 96-116, n. 1 – Jun – 2010. Recuperado em 10/03/2015 de <http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/article/viewFile/76/77>.

Lotta, G. (2008). *Agentes de implementação: um olhar pra as políticas públicas*. GT: Políticas Públicas, in 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Recuperado em 30/11/2016 de <https://gabrielaslotta.files.wordpress.com/2012/09/artigo-abcp.pdf> 12/2016.

Maria. P.F.D. (2015). *O Plano “Brasil sem Miséria” sob o enfoque da análise das políticas públicas*. In anais XVI Espaços, Planejamentos e Insurgências. Belo Horizonte, 2015. Recuperado em 30/11/2016 de <http://xviananpur.com.br/anais/>

Mello et. al. (2014). *A inclusão produtiva rural do Brasil do Brasil Sem Miséria: estratégias e primeiros resultados*. In: Org. *O Brasil sem Miséria*. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Brasília: MDS.

Nierdele, P.A.; Grisa. C. (2013). *Ideias e valores: a análise da ação pública a partir das interfaces entre a abordagem cognitiva e a economia das convenções*. *Política & Sociedade* - Florianópolis - Vol. 12 - Nº 23: (pp 97-136)

Rodrigues, L.V.N. (2016). *O papel da ATER no processo de implementação do plano Brasil sem Miséria no meio rural: o caso dos pescadores do território do sertão do São Francisco, Bahia*. Dissertação de mestrado não publicada, Universidade de Brasília, Brasília DF. Brasil.

Schwartzman, E. D. E Goldemberg, J. (1993). *A Educação no Brasil em uma Perspectiva de Transformação*. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo. NUPES.

Souza, C. (2006). *Políticas Públicas: uma revisão da Literatura*. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 08. Nº 16. P. 20-45.

Subirats, J. (2010). *Quais Políticas públicas para a crise? Transformação Social e Intervenção do Estado*. In \_\_ (Org.) *Políticas Sociais para o Desenvolvimento*. Brasília. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. UNESCO.

Werchein, J. Noletto, M. J. (org.) (2003). *Pobreza e Desigualdade no Brasil – traçando caminhos para a inclusão social*. Anais do Seminário Internacional Pobreza e Desigualdade no Brasil. Brasília, 8-9 de maio de 2003. UNESCO.

## **Metodologias “líquidas”: combinando abordagens e métodos para avaliações de políticas públicas em TIC**

### **“Liquid” Methodologies: combining approaches and methods in ICT public policy evaluations**

Angela Maria Alves

Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer

E-mail: [angela.alves@cti.gov.br](mailto:angela.alves@cti.gov.br)

Giovanni Moura de Holanda

Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer

E-mail: [giovanni.holanda@cti.gov.br](mailto:giovanni.holanda@cti.gov.br)

**Resumo:** Metodologias “líquidas”, em uma analogia com a metáfora da modernidade líquida criada por Zygmunt Bauman, encerram métodos especificamente elencados para avaliar de forma integral os impactos de uma política pública atuando em ambientes complexos, com reflexos diretos na sociedade. Sem se ater a estruturas rígidas, os métodos podem ser requisitados a compor uma dada abordagem analítica, previamente ou durante a avaliação, conforme a natureza da política, da tecnologia envolvida, das necessidades encontradas na avaliação em curso, e do contexto em que se insere. Com o propósito de somar esforços ao estudo de abordagens analíticas não ortodoxas, este artigo apresenta algumas reflexões subjacentes ao emprego de metodologias de avaliação especialmente voltadas a sistemas sócio-técnicos, multidisciplinares e complexos, tendo como ponto de partida a aplicação em políticas públicas de TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação.

**Palavras-chave:** Avaliação de políticas; metodologias, pensamento sistêmico, TIC.

**Abstract:** “Liquid” methodologies, in analogy with Zygmunt Bauman’s metaphor of liquid modernity, contain methods specifically picked out to assess comprehensively the impacts of public policies working in complex environments, with direct reflections on society. Without sticking to rigid structures, the methods may be required to compose a given analytical approach, prior to or during the evaluation process, according to the nature of the policy, the technology involved, the needs perceived during the analyses, and of the context in which it appears. In order to join efforts to the studies of unorthodox analytical approaches, this article presents some meditations and remarks on the usage of evaluation methodologies especially aimed at socio-technical, multidisciplinary and complex systems, taking as starting point the application on ICT (Information and Communication Technologies) policies.

**Keywords:** Policy evaluation; methodologies, systems thinking, ICT.

## **Introdução: avaliando sistemas como metáforas da realidade**

No campo das políticas públicas, as abordagens voltadas à avaliação de seus resultados e impactos deparam-se com um objeto de estudo cuja natureza permeia todas as atividades sociais. Trata-se de avaliar um sistema social que, portanto, incorpora e dialoga com as dimensões política, econômica, cultural e, obviamente, humana.

Quando essas políticas são destinadas à difusão e uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), inclui-se a dimensão técnica, cujo papel no sistema tende a ser hipervalorizado, em detrimento de uma distribuição mais equilibrada entre todas as vozes de um sistema intrinsecamente polifônico.

Tal viés decorre em grande parte do “encantamento” exercido pelas tecnologias, como tão veementemente acreditava McLuhan (1964), mas sobretudo pela orientação positivista que embala os estudos técnico-científicos e que historicamente marcaram as bases epistêmicas do desenvolvimento tecnológico.

Ao serem destinadas à consolidação da sociedade da informação e do conhecimento, as políticas públicas de TIC enfrentam desafios que transcendem os aspectos tecnológicos. Segundo a visão renovada da sociedade do conhecimento para a paz e o desenvolvimento sustentável, apresentada por Mansell e Tremblay (2015, falta pg), “os formuladores de políticas precisam olhar além dos ‘usos’ das redes e aplicativos de TIC, voltando-se para as condições – institucionais, regulatórias, financeiras, políticas e culturais – que definem esses usos”.

De fato, essa característica multiforme, que congrega várias dimensões, denota um sistema cuja observação deve ser feita a partir de uma perspectiva panorâmica, a uma distância que permita “visualizar” todas as forças em jogo no mundo real. Ao se avaliar os resultados e impactos de uma política nesse contexto, inúmeros desafios analíticos são erguidos, separando o analista do sistema real e dificultando a escolha de qual modelo mental deve ser seguido.

A apreensão dessa realidade é normalmente apoiada por processos de modelagem. A transfiguração do real em modelo precisa ser conscientemente balizada, de modo que os símbolos e signos que o representam (Baudrillard, 1985) não descambem para a construção de hiper-

realidades, potencializadas pelo uso de abordagens pouco adequadas de simulação, abolindo completamente o espelhamento do mundo real<sup>1</sup>.

É justamente nessa transfiguração do real em modelo que reside grande parte dos desafios da avaliação das políticas públicas, sobretudo quando usada na fase de planejamento, antes da aplicação dos programas contemplados pelas políticas. Em se tratando das políticas de TIC, as abordagens tradicionais de avaliação limitam-se a alguns parâmetros técnico-econômicos, mais voltados à eficiência de uso dos recursos e à penetração das tecnologias nos setores alvo. Em um contexto de uso e aceitação de novas tecnologias, notadamente cercado de dúvidas e incertezas, métodos e abordagens precisam ser dinamicamente combinados para trazer à luz novos conhecimentos.

O arranjo dinâmico de abordagens e métodos nesse intuito analítico tem mostrado resultados valiosos no desvendamento de aspectos das políticas, muitas vezes contra-intuitivos e em alguns casos corroborando as previsões iniciais. Abordagens quantitativas e qualitativas de análise, modelagens *bottom-up* e *top-down*, construção de cenários, *foresight*, simulações computacionais, pesquisas etnográficas e entrevistas em profundidade, são arranjos configurados conforme a natureza setorial, a inovação envolvida e o alcance da política, bem como os desafios socioeconômicos (ampliados sobremaneira em países em desenvolvimento).

Em certa medida, essa combinação fluida e dinâmica de técnicas e métodos, de perspectivas de análise e de multidisciplinaridade encontra uma relação próxima com a metáfora da modernidade líquida de Zygmunt Bauman (2001). Analogia entendida aqui como a propriedade típica da liquidez, da dinâmica dos fluidos, que se moldam ao ambiente que os contém. O período atual em oposição aos tempos idos da modernidade sólida, em que o “projeto moderno”, baseado em estruturas rígidas, promovia a ordem e o controle por meio da razão e do conhecimento compartimentado.

---

<sup>1</sup>Sobre o aspecto da representação da realidade, há, entre outras, as noções de simulacro e simulação de Baudrillard (1991) e a questão das semelhanças e diferenças entre arte e realidade, tratada por Foucault em (1988), que ilustram, sob perspectivas filosóficas e epistemológicas, as sutilezas e os problemas associados ao processo de descrição e modelagem de sistemas reais.

Além dessa aproximação semântica com a metáfora líquida de Bauman, dois dos conceitos básicos examinados na tese da modernidade líquida encontram correspondência com o que queremos ressaltar em termos de uma nova abordagem analítica: a individualidade, e o binômio tempo e espaço. A individualidade transferida para as metodologias no sentido de serem únicas a um dado propósito analítico, subtraindo-as dos paradigmas sólidos das certezas e abrindo espaço para as incertezas, para a observação dos fenômenos cujo comportamento não se conhece *a priori*.

O binômio, especificamente no que tange à aceleração do tempo e à fragmentação do espaço, significados decorrentes sobretudo da onipresença das tecnologias na sociedade e nos processos produtivos, as quais alteraram significativamente as relações sociais e as forças de trabalho. Os efeitos das tecnologias sobre os desdobramentos contemporâneos nas percepções de tempo e espaço condicionam, por sua vez, a própria questão da individualidade observada por Bauman.

De fato, a difusão massiva das tecnologias digitais levou, entre outras coisas, a um nível de personalização de preferências e hábitos de comunicação sem precedentes, contribuindo para alicerçar o individualismo como um dos traços marcantes da sociedade contemporânea. Muitos estudiosos e pensadores têm realçado o estabelecimento e a evolução dessa tendência, catalisada sobretudo pela difusão da internet. Por exemplo, nas palavras de Castells (2003, p. 109), “o papel mais importante da internet na estruturação das relações sociais é sua contribuição para o novo padrão de sociabilidade baseado no individualismo”

Assim, metodologias “líquidas”, na nossa analogia, encerram métodos especificamente elencados para avaliar de forma integral os impactos de uma política pública atuando em ambientes complexos, com reflexos diretos na sociedade. Sem apego a estruturas rígidas, os métodos podem ser requisitados a compor uma dada abordagem analítica, previamente ou durante a avaliação, conforme a natureza da política, da tecnologia envolvida, das necessidades encontradas na avaliação em curso, e do contexto em que se insere.

Com o propósito de somar esforços ao estudo de abordagens analíticas não ortodoxas, este artigo apresenta algumas reflexões subjacentes ao emprego de metodologias de avaliação



especialmente voltadas a sistemas sócio-técnicos, multidisciplinares e complexos. A experiência acumulada pelos autores nesse tipo de abordagem é fruto da elaboração e utilização de metodologias de avaliação e do desenvolvimento de plataformas de monitoramento de políticas públicas de TIC no Brasil, aliados à realização de estudos contendo diagnósticos setoriais e o desenvolvimento de conceitos e subsídios para o desenho dessas políticas.

Como fio condutor das reflexões aqui apresentadas adotamos mais uma metáfora, a do teatro, como perspectiva de construção da narrativa. O palco e a encenação constituem um recurso metafórico por excelência, ensejando um forte simbolismo com as relações que marcam o mundo contemporâneo, onde pessoas e instituições desempenham papéis reais e virtuais.

A ancestral questão de que o teatro imita a vida, ganhou perspectiva inversa com a espetacularização proporcionada pelas tecnologias digitais, quando a vida passa a ser pautada pelas representações da realidade. Nesse aspecto contribuem a noção de simulacro (Baudrillard, 1991), em que a experiência humana se tornou uma simulação da realidade, e da sociedade do espetáculo, cunhada por Guy Debord (1997), em que o espetáculo cria uma auto-representação do mundo que é superior ao próprio mundo real.

A linguagem metafórica do teatro – com os elementos clássicos compreendidos por enredo, personagens, roteiro, cenário, ensaio, atores e papéis – pode reduzir possíveis barreiras mentais no entendimento de novas ideias, facilitando a comunicação entre os agentes envolvidos na formação de analistas e na difusão de novas propostas metodológicas. Ademais, possibilita ao analista (ou ao crítico) o distanciamento necessário à aplicação das abordagens analíticas, tornando-se didaticamente útil na formatação de metodologias “líquidas” cujos objetos de análise tratam da coisa pública e de tecnologias potencializadoras de hiper-realidades.

### **1. A complexidade do tema de estudo: caracterizando enredo e personagens**

As políticas públicas incluem programas e ações voltados ao interesse público, de modo que os formuladores de políticas precisam conciliar interesses e atender a demandas de todo o ecossistema de agentes envolvidos. Trata-se, portanto, de um objeto de estudo com natureza intrinsecamente interdisciplinar, cujos estudos requerem o trânsito por diferentes áreas do

conhecimento e um diálogo direto entre analistas, gestores e tomadores de decisão (Marques & Faria, 2013).

Ao se considerar as políticas públicas direcionadas às TIC, a mudança constante dos padrões tecnológicos traz maior complexidade à avaliação dos fatores condicionantes das políticas, bem como dos impactos delas decorrentes. Tal aspecto agrava as consequências do fator tempo-espaco examinado por Bauman em seu conceito da modernidade líquida. Além disso, o uso das TIC na cadeia produtiva e pelas pessoas no seu cotidiano gera implicações diretas nas relações sociais, na força de trabalho e na esfera individual, inclusive no modo como os usuários (res)significam as políticas públicas em tecnologias. A dinâmica implícita em tais fatores também contribui para delinear as condições “líquidas” da sociedade atual.

Por ser de natureza plural e complexa, atuando em âmbitos social, político, tecnológico, econômico e humano, as políticas de TIC são compostas de elementos interconectados, quando não, indissociáveis, de tal sorte que a observação de seu funcionamento integral revela mais sobre o efeito dos seus resultados do que a análise particionada de seus subsistemas. Tal tipo de abordagem, alguns autores definem como sistêmica, inserida no paradigma da complexidade ou mesmo como de visão holística, tanto por concentrar a atenção no efeito gregário do todo, como às propriedades que resultam da relação entre as partes, muitas vezes, contra-intuitivas, dos sistemas sociais (Jackson, 2000; Morin, 2002; Forrester, 1971).

Medições quantitativas, análises das relações de causa e efeito entre partes e setores que integram as políticas podem ser úteis em certo grau, mas não são suficientes para explicar grande parte dos problemas do mundo real. Parte significativa dos efeitos de uma política pública é intangível, ou pelo menos, de aferição indireta, quando temos que lançar mão de indicadores intermediários para obter alguma resposta.

No caso das TIC, fatores cambiantes estão intrinsecamente presentes, permeando as dimensões humana, econômica e social. Como assinala Santos (2003, p.12), “as opções tecnológicas são sempre questões sócio-técnicas, e devem ser encaradas pela sociedade como de interesse público”. E a complexidade inerente aos sistemas sócio-técnicos requer um paradigma de

estudo não reducionista, que parta antes de tudo de uma visão ampla e integrada do que se pretende observar, priorizando as sínteses que sucedem as análises e assumindo que nas análises não se perdem a visão do todo. As limitações que a análise segmentada impõe ao estudo dos problemas complexos são perceptíveis quando se deseja observar a influência dos aspectos sociais e humanos. De acordo com Morin (1999), o conhecimento não é insular, mas peninsular. Portanto, para alcançá-lo é necessário ligá-lo ao continente de que faz parte e não o segregar em dimensões objetivamente mensuráveis.

A presença do fator humano na efetivação de uma política traz dificuldades ao processo de modelagem e à tradução em variáveis quantitativas. Existem fatores endógenos (preferências, valores, percepções) e exógenos (conjuntura macroeconômica) influenciando a implantação e efetividade dos programas de uma política. Nesse ponto, as metodologias das ciências sociais – em particular, no campo da etnografia, da antropologia de consumo e da economia comportamental – têm ampliado seu potencial de contribuição.

Como alternativa às práticas reducionistas, apresentam-se as abordagens integradoras, sistêmicas, multi e supradisciplinares, balizadas pelo paradigma da complexidade – para usar o termo cunhado por Morin –, que oportunamente surgem das lacunas do pensamento simplificador dominante no meio científico. Mais do que nunca se torna aqui fundamental que as pesquisas para desenvolvimento de metodologias de avaliação considerem, *ab initio*, a dimensão ontológica (relativa à natureza do objeto de estudo), a epistemológica (relativa à validade das interações avaliador-modelo-objeto de estudo) e a metodológica (relativa à construção do conhecimento).

## **2. Metodologias plurais e moldáveis: elaborando o roteiro**

A observação criteriosa da tríade formada pela natureza do objeto, construção e validade do conhecimento, mesclada à necessidade de configurar um conjunto adequado de métodos e instrumentos analíticos, pode imprimir um caráter fluido à elaboração das metodologias de avaliação. Esse tipo de configuração metodológica pode levar a resultados analíticos positivamente surpreendentes, se criteriosamente formulada e aplicada.

Longe de ser uma tarefa simples, trata-se de um esforço que transita de forma equilibrada entre a arte e o construto. A componente “arte” é concebida no sentido de combinar os métodos propícios tanto ao estudo dos sistemas e sujeitos lógicos, como dos sujeitos subjetivos, alvo último das políticas públicas. E mais, métodos que possibilitem tanto revelar as dimensões tangíveis dos efeitos que se pretendem avaliar, como revelar informações sobre realidades não sensíveis, igualmente importantes para os resultados esperados.

O equilíbrio com a componente “construto” se dá no sentido de imprimir formas e dimensionar procedimentos que levem ao efetivo emprego dos métodos e técnicas elencados no arcabouço metodológico. Por exemplo, se a metodologia contempla modelagem e simulação computacional, as entradas desse processo são normalmente baseadas em parâmetros quantitativos, oriundos de fontes primárias e secundárias, mas podem incluir informações qualitativas obtidas de métodos investigativos disciplinados. Para tanto, a abordagem usada para modelagem deve ser tal que possibilite, de forma consistente e válida, a utilização de dados qualitativos e quantitativos na aquisição de novos conhecimentos (garantia dos aspectos epistemológicos e metodológicos da avaliação).

Na Tabela 1 são relacionados, métodos e técnicas que podem ser usados de forma combinada ao longo da aplicação de uma metodologia de avaliação. Trata-se de uma relação não exaustiva que tem o propósito de ilustrar o potencial de configuração metodológica que pode ser obtido de maneira dinâmica e flexível, conforme a natureza da política e o escopo da avaliação, atribuindo um caráter “fluido” ao processo de concepção e desenvolvimento de uma metodologia específica. Apesar de haver uma distinção entre as abordagens qualitativa e quantitativa, o objetivo dessa esquematização em forma de tabela não é fazer uma clivagem, mas apresentar um elenco de métodos e técnicas que didaticamente representam a natureza da abordagem e destacar aqueles que muito frequentemente transitam nos dois lados dessa classificação. Para um aprofundamento desse “debate paradigmático” de abordagens, ver, por exemplo, (Kirschbaum, 2013; Neuman, 2006).

Tabela 1 – Abordagens quanti e quali: métodos e técnicas

	<b>Abordagem quantitativa</b>	<b>Abordagem qualitativa</b>
<b>Métodos e técnicas</b>	Levantamento de dados primários - Pesquisas de mercado quantitativas - Dados econométricos/macroeconômicos - Especificações técnicas	Levantamento de dados primários - Grupos focais - Entrevistas em profundidade - Pesquisas etnográficas
	Levantamento de dados secundários - Mineração de dados ( <i>Big Data</i> ) - Revisão da literatura - Fontes privadas e governamentais	Levantamento de dados secundários - Mineração de textos - Revisão da literatura - Fontes privadas e governamentais
	Construção de cenários tecno-econômicos	Construção de cenários sócio-técnicos
	<i>Foresight</i>	Triangulação
	Análise estatística uni e multivariada, análise fatorial, análise de <i>cluster</i> , séries temporais, opções reais, árvore de decisão	- Análise documental - Análise de conteúdo - Análise SWOT
	<b>Quali e Quanti</b>	
	Modelagem e simulação - <i>Top-down</i> (e.g., dinâmica de sistemas) - <i>Bottom-up</i> (e.g., baseada em agentes) Análise viabilidade econômica Análise viabilidade técnico-operacional	Análise de viabilidade socioambiental Análise de sustentabilidade Análise de impactos Análise de risco

Na elaboração da metodologia, especificamente no que se refere à composição do arranjo de métodos e técnicas, o pensamento sistêmico apresenta-se como princípio básico norteador, em

função da complexidade do objeto de análise e de seu ambiente. Tal orientação, costumamos ressaltar, deve ser observada também na especificação de cada etapa analítica em que se aplicam os métodos e técnicas – incluindo eventuais instrumentos – mencionados, bem como na análise e interpretação dos resultados obtidos.

A quantidade de possíveis combinações de métodos e técnicas em uma abordagem quali e quanti, mesmo a partir de uma relação não exaustiva como a apresentada na Tabela 1, pode ser bem expressiva. Em todo caso, alguns métodos devem ser configurados sempre que se pretende realizar avaliações consistentes e com grau de confiança relativamente alto.

Sob a composição “líquida” dos métodos e técnicas e do próprio peso das abordagens quali e quanti na configuração pretendida para a metodologia, é possível assinalar alguns pontos desejáveis e outros fortemente recomendáveis. Dependendo da natureza da política e do ambiente que a circunscreve, a utilização de alguns recursos analíticos pode ser prevista já na fase de planejamento da metodologia, enquanto outros podem ter sua aplicabilidade reconhecida durante a condução das primeiras análises sobre os dados coletados. Por exemplo, entre a coleta de dados primários e secundários e a modelagem das ações e ambiente da política – ambos recomendáveis –, pode-se identificar a necessidade de aprofundar percepções e sensibilidade dos usuários, por meio de entrevistas em profundidade ou pesquisas de mercado mais específicas (recursos desejáveis), de forma a potencializar simulações e análises de impacto sobre determinados fatores. A composição metodológica assim construída pode ser única e não replicável em situações similares, daí sua faceta “líquida”, morfológica e funcionalmente moldável. Em todo caso, além dos propósitos de adequação, precisão e confiança na avaliação, esse exercício fluido contribui de forma significativa para a aquisição de conhecimento e para a construção de arcabouços analíticos.

## **2.1 Os atores e a primeiras falas: coletando dados**

Em avaliações *ex ante*, por exemplo, o levantamento de dados primários para construir cenários e alimentar simulações e análises de viabilidade deve ser o mais criterioso e abrangente possível, incluindo pesquisas junto aos usuários, bem como aos demais agentes envolvidos na política em questão. Esse levantamento deve preferencialmente combinar informações

quantitativas, por exemplo, dados econométricos e níveis de satisfação dos usuários, e qualitativas, por exemplo, entrevistas sobre expectativas dos agentes quanto a possíveis benefícios e entraves associados às tecnologias e serviços de uma política.

O levantamento desses dados pode se dá por meio de pesquisas de mercado, fontes primárias de econometria e macroeconomia, realização de grupos focais, entrevistas em profundidade, pesquisas etnográficas disponíveis ou sob demanda (se o tempo previsto para a análise permitir). Fontes secundárias são também necessárias, e podem ser obtidas por meio de estudos de mercado publicados, obtidos de literatura específica ou em comunicações privadas, análise documental e de conteúdo, mineração de dados e de textos, etc.

Alguns desses métodos de levantamento de dados podem ser aplicáveis também as avaliações *ex post* de políticas, sendo fundamentais para se conhecer sua efetividade e o atingimento dos objetivos previstos. As novas técnicas de mineração têm impulsionado essa forma de coleta de dados em todas as fases do ciclo de vida das políticas, sobretudo durante seu funcionamento pleno, quando dados reais são efetivamente registrados. Há a possibilidade de identificação de padrões de interesse a partir de técnicas computacionais e estatísticas aplicadas a grande volume de dados quantitativos estruturados e não estruturados. Similarmente, tornou-se possível a extração de padrões e tendências de textos (Davenport & Kim, 2014). Dessa forma, é possível alimentar modelos de simulação e outros tipos de análise com informações quali e quanti, construindo novos conhecimentos e apoiando decisões.

Entre os desafios metodológicos para o levantamento de dados qualitativos, destacam-se os que tratam da posição frente a natureza do real, do campo de objetos apropriados ao tipo de pesquisa, das crenças sobre os benefícios de diferentes métodos e técnicas, da forma de apresentar os resultados e os critérios para avaliar a qualidade da pesquisa realizada (Alves-Mazzotti & Gewandsznajder, 1998).

Por exemplo, na observação direta do uso e apropriação das tecnologias, é importante o emprego de métodos capazes de incluir múltiplas realidades e as percepções dos agentes envolvidos (por exemplo, métodos de triangulação), e que nesse processo investigativo as

interações entre pesquisadores e pesquisados sejam mantidas com base na maior imparcialidade possível. Para tanto, deve combinar os méritos das orientações construtivista (interpretativista) e crítica (realista), conforme a aplicabilidade e especificidades requeridas pelo problema social proposto.

Em termos da teoria interpretativista, a questão da hermenêutica sempre forçou os limites impostos pelo conceito metodológico da ciência, afinal entender e interpretar textos faz parte da experiência do homem no mundo (Gadamer, 1999). Como destaca esse autor,

“O fenômeno da compreensão perpassa não somente tudo que diz respeito ao mundo do ser humano. Tem vitalidade independente também no terreno da ciência e resiste à tentativa de deixar-se ser reinterpretado como um método da ciência.” (Gadamer, 1999, p. 31).

Essa preocupação com o conhecimento e a verdade no campo da interpretação se aplica tanto à coleta de dados quanto à análise dos resultados da própria avaliação. Na orientação crítica, há a tendência de contrabalancear possíveis subjetivismos da abordagem construtivista-interpretativa, de modo que a ênfase recai em evitar as ilusões superficiais na busca por significados das ações e em revelar as estruturas reais e concretas do objeto em avaliação. De modo geral, abordagens qualitativas, ao combinar as linhas de orientações podem ajudar a entender as estruturas que operam no nível real e os mecanismos que podem gerar e modificar essas estruturas. Para um aprofundamento dessas abordagens, inclusive de sua perspectiva histórica de desenvolvimento, com os pros e contras de cada linha de orientação, ver, por exemplo, (Neuman, 2006).

Ao tratar de avaliar a difusão e uso da tecnologia pelas pessoas, sobretudo nas abordagens qualitativas, é preciso reconhecer os seres humanos como seres fundamentalmente sociais, entendidos pelo seu potencial de criar e manter significado social, incluindo, por exemplo, noções e características sociológicas como: *habitus* (Bourdieu, 2004), no sentido do contexto e da interiorização das estruturas sociais; e como a estrutura se relaciona com o meio, o resultado e as



ações dos agentes, através das regras e recursos – ver, nesse sentido, os aspectos metodológicos de análise propostos na teoria da estruturação (Giddens, 2009).

No uso da tecnologia pelo setor produtivo, é fundamental considerar os aspectos técnico-econômicos, de produtividade e eficiência, bem como os sócio-ocupacionais relativos à força de trabalho e à cultura tecnológica. Aqui, mais uma combinação de abordagens quanti e quali. Nesse aspecto, em (Tassef, 2008) são apresentados instrumentos de análise de políticas que permitem a avaliação quali e quanti dos impactos econômicos de programas de infraestrutura tecnológica.

## **2.2 Cenografia e simulação: construindo os cenários para ensaios**

Com os dados coletados, do passado e eventualmente do presente, qualitativos e quantitativos, pode-se lançar mão do exercício de *foresight* – uma abordagem de apoio à decisão baseada em cenários normativos. Considerando-se tais cenários como referência e objetivo a ser perseguido, desenham-se planos e políticas capazes de conduzir a cenários semelhantes, considerando-se alguns fatores limitantes e assumindo que os gestores e tomadores de decisão poderão agir proativamente (Menezes, Gerolamo, Holanda & Loural, 2004).

A partir dos dados e dos cenários construídos, se previstos na metodologia, a avaliação dos programas e ações de uma política pode então ser feita à luz dos critérios pré-estabelecidos, com o auxílio de ferramentas de modelagem e simulação computacional para testar a robustez e a flexibilidade dos programas, bem como a sensibilidade das ações. Com tal mediação ferramental e analítica, é possível mensurar impactos e observar tendências que auxiliam na identificação de medidas corretivas ou de pontos de sucesso, conduzindo a um ganho de conhecimento sobre o objeto de estudo.

Grosso modo, os processos analíticos de avaliação buscam estabelecer relações, descobrir padrões e até mesmo propor leis explicativas. Os métodos e técnicas estatísticas possibilitam controlar, ensaiar e medir as variáveis que são consideradas relevantes à interpretação de determinados fenômenos. Principalmente empregados nas abordagens quantitativas, os métodos estatísticos para análise de variáveis estão reunidos em dois grupos: o de estatística univariada, e o

de estatística multivariada, conforme o ponto de observação das variáveis, se de forma isolada ou pela combinação de efeitos entre elas. Em função do objetivo da análise e do tipo de abordagem metodológica almejada, pode-se adotar métodos de análise fatorial, análise de *cluster*, séries temporais, opções reais, árvore de decisão, entre outros.

Já em termos da abordagem qualitativa, as análises documental e de conteúdo, combinadas com as técnicas de mineração de textos, auxiliam no próprio tratamento de dados primários e secundários levantados previamente na aplicação da metodologia. Outra técnica que pode ser empregada antes das simulações ou a partir dos resultados simulados é a de identificação e caracterização de problemas relacionados aos programas e ações de uma política, por exemplo, por meio do método de análise dos pontos fortes ou fracos e das ameaças e oportunidades identificadas (SWOT). Apesar de tipicamente qualitativa, a análise SWOT pode apoiar-se em dados numéricos para aquilatar a relevância dos fatores identificados, reforçando que em muitos casos a clivagem quali X quanti é mais paradigmática do que real. Esses métodos são igualmente aplicáveis às fases *ex ante* e *ex post* de avaliação.

No processo de modelagem e simulação, é produtora a junção de abordagens *top-down*, como a dinâmica de sistemas, e *bottom-up*, que enfoca a emergência dos fenômenos – evidenciando propriedades que emergem da organização e da unidade global de um sistema. As duas abordagens contribuem para superar as limitações típicas de modelos mentais no que se refere à descrição e análise de um sistema.

Dependendo do recurso computacional usado nessa etapa, é possível a inclusão de dados qualitativos para efeito de análise de sensibilidade de alguns fatores de impacto, que podem ser combinados com dados quantitativos para uma avaliação mais ampla das variáveis em estudo. Essas abordagens podem ser usadas em todo o ciclo de vida da política, tanto em avaliações *ex ante*, como em avaliações *ex post*. Neste último caso, fornecendo informações para ajustes ou replanejamento das políticas.

Com vistas à análise de impactos de programas e ações de uma política, é importante identificar relações causais e de retroalimentação, tanto em termos quantitativos como qualitativos.

O pensamento sistêmico, instrumentalizado pela dinâmica de sistemas (Forrester, 2009; Sterman, 2000; Bonadia, Holanda & Martins, 2007) ou por modelagens baseadas em agentes (Menezes *et al.*, 2004; Gerolamo, Franco & Holanda, 2004), amplia a visão sobre o funcionamento do sistema em estudo, revelando relações e interdependência de fatores que normalmente escapam a análises lineares de causa e efeito. As relações entre programas de uma dada política, ou mesmo entre políticas setoriais, podem revelar aspectos imprevisíveis e contra-intuitivos.

De modo geral, uma análise de impactos e de efetividade de uma política parte da coalescência de vários indicadores. No caso das TIC, existem hoje no Brasil alguns sistemas de métricas em funcionamento (CETIC.BR, 2013; 2016), que mesmo sendo capazes de prover quadros setoriais sobre a difusão das tecnologias, requerem prospecções adicionais à medida que a avaliação se aprofunda. Frequentemente a análise quantitativa prossegue até certo ponto na linha de investigação, sendo quase sempre necessário o aprofundamento com aspectos qualitativos, complementares ou suplementares, indo inclusive além dos dados que eventualmente alimentaram os modelos de simulação.

A partir da avaliação de impactos, surgem as primeiras evidências sinalizando se o que foi idealizado para a política se concretizou, indicando eventuais problemas na sua implantação ou operação, que se refletiram na aceitação e uso pelos potenciais beneficiários, e quais são suas possíveis causas. As abordagens qualitativas, por sua vez, podem revelar impactos sutis não previstos inicialmente, por exemplo, se a concepção inicial da política foi resignificada pelos atores envolvidos e o modo como tal mudança transcorreu. Enfim, esse estágio da avaliação pode fornecer elementos elucidativos, como a identificação dos fatores de alto impacto no desempenho das políticas, para as análises de viabilidade e a subsequente síntese conclusiva do processo de avaliação, mostrando em última instância se o dinheiro público foi bem empregado e se a finalidade da política é realmente de interesse público.

### **2.3 O ensaio de síntese: ouvindo a crítica**

As análises de viabilidade fornecem um detalhamento de alguns indicadores de desempenho e referentes às várias dimensões que caracterizam a política, e podem ocorrer com

base em simulação ou independente dela, com procedimentos analíticos específicos, em função do tipo de avaliação pretendida. As análises de viabilidade econômica, técnica e operacional são majoritariamente de natureza quantitativa, ao passo que as socioambientais apresentam caráter qualitativo mais dominante. À medida que há um refinamento na análise, esse caráter passa a ser dual, combinam dados e indicadores numéricos com descrições qualitativas. Algumas já são originalmente concebidas nessa dualidade, como é o caso das análises socioambientais, as de foco na sustentabilidade e as sócio-técnicas.

Normalmente, a última etapa da aplicação de uma metodologia de avaliação destina-se a mapear os riscos e as oportunidades associados à implantação futura da política, ou ao seu funcionamento, classificando-os em graus de incertezas (*ex ante*) e de impacto (*ex ante* e *ex post*) associados.

O mapeamento dos riscos trata de identificá-los com base na análise dos resultados das simulações de política nos diferentes contextos ou cenários estabelecidos. Em seguida, baseado nos critérios pré-estabelecidos na política, os riscos a ela associados são graduados de acordo com sua chance de ocorrência e amplitude do impacto. Nessa graduação, quanto maior a possibilidade de ocorrência, maior o grau de risco, conforme a lógica de classificação apresentada na norma de gestão de risco AS/NZS 4360 (2004). Esse procedimento analítico é revelador de potenciais riscos cujos impactos podem ser determinantes para a consecução dos objetivos de uma política, norteador reformulações nos programas em curso ou atitudes proativas em seu planejamento (caso das avaliações *ex ante*).

### **3. Analisar a política, compreender seu significado**

Como observações finais deste esboço de reflexões destinadas a viabilizar uma maior compreensão do significado das políticas e a conhecer o alcance dos seus resultados, podemos destacar alguns pontos, os quais são resumidos nos próximos parágrafos.

Apesar da fluidez, na natureza leve e flexível que queremos associar as configurações de metodologia voltadas a finalidades analíticas específicas, há uma complexidade imanente nesse

exercício. Na própria expressão de Bauman, estendendo e revelando as sutilezas embutidas no uso da metáfora líquida, é possível depreender a necessidade de um esforço específico: “Manter os fluidos em uma forma requer muita atenção, vigilância constante e esforço perpétuo...” (Bauman, 2001, p. 14-15). É natural sermos levados a atribuir confiabilidade a repetições na aplicação prática de uma metodologia, e que aplicações *ad hoc* podem significar incipiência em termos metodológicos e epistemológicos. Entretanto a experiência acumulada no emprego dos métodos independe, ou até mesmo é enriquecida, de serem configurados em estruturas metodológicas destinadas a um fim específico. Cabe ressaltar que o rigor, a atenção e a consciência da incerteza são características determinantes e imprescindíveis na atividade do pesquisador/analista, em qualquer circunstância.

A dicotomia clássica em torno de abordagens heterodoxas ou ortodoxas do método científico revela-se inócua quando a intenção última é a evolução de processos analíticos. Obviamente, presume-se que os esforços que levam à remoção dessas barreiras paradigmáticas e ao avanço da qualidade do processo de avaliação são norteados por precauções epistemológicas e sobretudo pelo posicionamento ético.

Os modelos mentais subjacentes ao processo analítico devem ser receptivos a novas perspectivas, inusitadas, mas consistentes com a complexidade dos ecossistemas tecnológicos atuais e com as necessidades impostas à sociedade. Torna-se assim fundamental o desenvolvimento de abordagens analíticas capazes de avaliar de forma integral os impactos de uma política pública atuando em ambientes complexos e multidisciplinares. As metodologias “líquidas” representam uma tentativa nessa direção, e os autores destas reflexões, ao longo dos anos e participando em diferentes equipes de trabalho, vêm aplicando-as em projetos de pesquisa, entre eles:

- Elaboração e aplicação de metodologias de planejamento de serviços e de avaliação de políticas públicas de TIC, incluindo análise de risco e abordagens quali e quanti.
- Desenvolvimento de metodologias de análise de viabilidade tecno-econômica, político-regulatória e sócio-técnica de serviços e soluções de telecomunicações, incluindo dinâmica de sistemas e simulação baseada em agentes (abordagem *bottom-up*).

- Elaboração de uma metodologia para conceituação de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) em software, incluindo um panorama de uso de indicadores de PD&I em software no Brasil e no exterior, e a análise do impacto desses indicadores no contexto de instrumentos de incentivo para subsidiar a gestão das políticas públicas em âmbito federal.
- Desenvolvimento de uma plataforma de certificação de softwares resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no país, abarcando metodologia de avaliação, estrutura jurídica para regulamentar a certificação e operacionalização do processo em esfera nacional.
- Concepção de uma plataforma *web* para acompanhamento de indicadores e avaliação *ex post* de políticas públicas para o setor de TIC.
- Desenvolvimento e aplicação de uma metodologia de avaliação de projetos de P&D no âmbito da Lei de Informática.

Com base na experiência acumulada com esses projetos, percebe-se o alcance e a profundidade que essa combinação de métodos e técnicas imprime ao processo analítico. E mesmo sendo construída a partir de aplicações no ambiente das TIC, pode-se afirmar que essa abordagem tem aplicação multissetorial, sendo potencialmente adequada a estudos sócio-técnicos em geral.

Finalmente, outro aspecto importante que gostaríamos de ressaltar é o fato de que o conhecimento construído com a abordagem metodológica deve ser usado a partir de uma perspectiva transformadora. Pouco valia é atribuída ao exercício de avaliação de uma política, notadamente as de interesse público, se ela não é conduzida com o propósito de transformação e melhoria das condições atuais.

## **Referências**

- Alves-Mazzotti, A. J. & Gewandsznajder, F. (1998). *O método nas ciências naturais e sociais: pesquisas quantitativas e qualitativas*. São Paulo: Ed. Pioneira.
- AS/NZS – Standards Australia/Standards New Zeland (2004). AS/NZS 4360:2004 Risk Management. Sydney: AS.
- Bauman, Z. (2001). *Modernidade Líquida*. Tradução Plínio A. Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- Baudrillard, J. (1985). *À sombra das maiorias silenciosas: o fim do social e o surgimento das massas*. Tradução Suely Bastos. Brasília: Editora Brasiliense.
- Baudrillard, J.(1991). *Simulacros e Simulação*. Portugal: Editora Relógio d’água, 1991.
- Bonadia, G. C., Holanda, G. M., & Martins, R. B. (2007). A dinâmica de sistemas aplicada à análise de difusão de TIC no mercado brasileiro. *Cadernos CPqD Tecnologia*, 3(1), p. 39-50.
- Bourdieu, P. (2004). *Os usos sociais da ciência: Por uma sociologia clínica do campo científico*. São Paulo: Ed. UNESP.
- Castells, M. (2003). *A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade*. Tradução Maria Luiza Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- CETIC.BR. (2013). *Indicadores e estatísticas TIC para o desenvolvimento*. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação. São Paulo. Retirado de: <[http://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/NICbr\\_PORTUGUES-web.pdf](http://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/NICbr_PORTUGUES-web.pdf)>.
- CETIC.BR. (2016). Panorama Setorial da Internet - Acesso à internet no Brasil: desafios para conectar toda a população. *Universalização do acesso*, Ano 8, nº 1. Retirado de: <[http://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/6/Panorama\\_Setorial\\_11.pdf](http://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/6/Panorama_Setorial_11.pdf)>.
- Davenport, T. H. & Kim, J.(2014). *Dados demais!:* como desenvolver habilidade analíticas para resolver problemas complexos, reduzir riscos e decidir melhor. Tradução Afonso C. Cunha. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

- Debord, G. (1997). *A sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto Ed.
- Forrester, J. (1971). Counterintuitive behavior of social systems. *Technology Review*.
- Forrester, J. (2009). *Some basic concepts in System Dynamics*. Sloan School of Management – MIT.
- Foucault, M. (1988). *Isto não é um cachimbo*. Tradução Jorge Coli. Rio de Janeiro: Paz e terra.
- Gadamer, H. (1999). *Verdade e método*. Tradução Flávio P. Meurer. Petrópolis: Ed. Vozes.
- Gerolamo, G. P. B., Franco, J. H. A., & Holanda, G. M. (2004). An Agent-Based Model for Evaluating the Deployment of Telecom Services in a Competitive Market. In: 5th Workshop on Agent-Based Simulation, Lisboa, 2004. *Anais...*, p. 87-92, 2004.
- Giddens, A. (2009). *A constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes.
- Jackson, M. C. (2000). *Systems approaches to management*. New York: Kluwer Academic/Plenum.
- Kirschbaum, C. (2013). Decisões entre pesquisas quali e quanti sob a perspectiva de mecanismos causais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 28(82), 2013.
- McLuhan, M. (1964). *Understanding media: the extensions of man*. New York, Toronto, London: McGraw-Hill Book Company.
- Mansell, R. & Tremblay, G. (2015). *Renovando a visão das sociedades do conhecimento para a paz e o desenvolvimento sustentável*. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil.
- Marques, E. & Faria, C. A. P. (Orgs.). (2013). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo, Rio de Janeiro: Ed. Unesp, Ed. Fiocruz.
- Menezes, E., Gerolamo, G. P. B., Holanda, G. M., & Loural, C. A. (2004). Metodologia para avaliação ex ante de políticas públicas voltadas à sociedade da informação. In: XXIII Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica, Curitiba, 2004. *Anais...*, p. 305-320.
- Morin, E. (1999). *O Método 3: o conhecimento do conhecimento*. Porto Alegre: Sulina.
- Morin, E. (2002). *O Método 1: a natureza da natureza*. Porto Alegre: Sulina.



Neuman, W. L. (2006). *Social research methods: qualitative and quantitative approaches*. USA: Pearson Education.

Santos, L. G. (2003). *Politizar as novas tecnologias: o impacto sócio-técnico da informação digital e genética*. São Paulo: Ed. 34.

Sterman, J. D. (2000). *Business Dynamics: systems thinking and modeling for a complex world*. Boston: McGraw Hill High Education.

Tassey, G. (2008). Modeling and Measuring the Economic Roles of Technology Infrastructure. *Economics of Innovation and New Technology*, 17(7).

## ***Advocacy e Influência na Política Externa Brasileira em Direitos Humanos: The Advocacy Coalition Framework como referencial teórico para pesquisa empírica***

### **Advocacy and Influence in Brazilian Foreign Policy on Human Rights: The Advocacy Coalition Framework as theoretical reference for empirical research**

Maíra Martins

Mestranda em Relações Internacionais / Universidade de São Paulo (USP)

E-mail: [maira.martins.silva@usp.br](mailto:maira.martins.silva@usp.br)

**Resumo:** Partindo-se da premissa de que a política externa é uma política pública e, como tal, tem uma dimensão doméstica significativa, o artigo propõe o emprego do “*The Advocacy Coalition Framework*” (ACF) – quadro conceitual elaborado por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith para abordar compreensivamente mudanças em políticas públicas ao longo do tempo, com ênfase no papel das coalizões de *advocacy* como agente político e no processo de aprendizagem voltada para a política como seu precursor – na análise da atuação conjunta de atores estatais não tradicionais e não estatais, na tentativa de influenciar na formulação da política externa brasileira em direitos humanos, conduzida prioritariamente pelo Ministério de Relações Exteriores. Recorre-se ao ACF, que faz parte de vertente analítica em política pública que destaca o papel das ideias e do conhecimento como condicionantes da ação política, por acreditar-se que abordagens de análise política centradas na racionalização do interesse não se adequem à especificidade dos atores em questão, cuja ação estratégica pressupõe-se motivada, sobretudo, pela possibilidade de traduzir componentes de seus sistemas de crença em políticas públicas e tem como principal recurso persuasivo a produção e disseminação de informação dentro de um domínio político.

**Palavras-chave:** ideias; política externa brasileira; direitos humanos; *advocacy*

**Abstract:** Adopting the premise that foreign policy has – as public policy – a significant domestic dimension, this article proposes the use of the Advocacy Coalition Framework (ACF) – a conceptual framework developed by Paul Sabatier and Hank Jenkins-Smith to comprehensively address changes in public policy over time, which emphasizes the role of advocacy coalitions as a political agent and the political oriented learning as its precursor – in the analysis of the joint action of non-traditional state actors and non-state actors, in their attempt to influence on the formulation of Brazilian foreign policy on human rights, primary responsibility of the Ministry of Foreign Affairs. We resort to the ACF, which is part of the analytic branch of public policy that highlights the role of ideas and knowledge as constraints to the political action, believing that policy analysis approaches focused on the rationalization of interest are not best suited to the specific nature of

those actors, whose strategic action we assume motivated mainly by the possibility of translating components of their belief systems in public policy and whose main persuasive resource is the production and dissemination of information within a policy area.

**Keywords:** ideas; Brazilian foreign policy; human rights; advocacy

## **1. Introdução**

Segundo Hafner-Burton (2013), violações de direitos humanos são atos calculados praticados por atores institucionais que esperam obter com elas algum ganho. Sendo assim, tem-se que, para coibi-las, é necessário desequilibrar o cálculo custo-benefício inerente ao ato violador, a favor da prevalência das normas de proteção aos direitos humanos, função essa que caberia à política. Soluções nesse sentido estão fortemente baseadas no impacto que Estados podem exercer na efetivação transnacional dos direitos humanos, ao mobilizarem recursos de política externa visando estimular *compliance*. Sikkink (1993b), por sua vez, defende que, no domínio dos direitos humanos, a modificação de práticas estatais resulta da associação de valores a incentivos materiais; segundo ela, estes podem ser ineficazes se governantes forem indiferentes à mensagem normativa do direito internacional.

Compreender a adoção, por parte de um Estado, de uma política externa em direitos humanos requer, no entanto, além de considerar o papel das ideias na orientação da ação política (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993), reconhecer que a intervenção ativa de grupos de *advocacy*<sup>1</sup> é essencial à articulação de concepções de interesse nacional de acordo com valores de direitos humanos (SIKKINK, 1993b). Nesse sentido, para um melhor entendimento sobre como as redes e coalizões introduzem questões de direitos humanos na agenda política, propõe-se o emprego do “*The Advocacy Coalition Framework*” (ACF) – quadro conceitual desenvolvido por Paul

---

<sup>111</sup> No presente trabalho, entende-se *advocacy* como “o ato de identificar, adotar e promover uma causa” frente à opinião pública ou autoridades de governo. (BRELÀZ, 2007)

Sabatier<sup>2</sup>, Hank Jenkins-Smith<sup>3</sup> e colaboradores – como referencial teórico para a análise empírica da influência da sociedade civil organizada e dos atores estatais não tradicionais na mudança política no subsistema da política externa brasileira em direitos humanos (PEBDH), sobretudo a partir da criação do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa (CBDHPE) em 2006.

O presente trabalho divide-se em três partes. Na primeira, discorremos sobre o lugar dos direitos humanos na política externa brasileira durante os governos Lula (2003-2010) e Rousseff (2011-2016), evidenciando um terreno de conflituosidade entre práticas do Ministério de Relações Exteriores (MRE) e valores defendidos por organizações de direitos humanos. Na segunda, interpretamos a dinâmica do subsistema da política externa brasileira em direitos humanos de acordo nosso referencial teórico, o ACF. Por fim, apontamos afinidades entre o ACF e a literatura em relações internacionais sobre grupos transnacionais de *advocacy* que, embora reconheça o papel a ser desempenhado pela política externa na promoção dos direitos humanos, não se dedica a desvendar seus determinantes internos, escopo do ACF.

## **2. A política externa brasileira em direitos humanos**

Os direitos humanos tornaram-se questão saliente para a política externa brasileira (PEB) no contexto da redemocratização, quando, com o intuito de superar o passado autoritário e obter legitimidade externa como estado democrático de direito, o Estado brasileiro, não sem a influência da sociedade civil organizada, abandona sua posição defensiva quanto ao regime internacional de direitos humanos, baseada no princípio da soberania nacional, em prol do reconhecimento das normas multilaterais (ENGSTROM, 2012). Uma agenda positiva em direitos humanos, entretanto, é tida, sobretudo, como um legado do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002),

---

<sup>2</sup> Professor do Departamento de Política e Ciência Ambiental da Universidade da Califórnia Davis.

<sup>3</sup> Professor do Departamento de ciências Políticas e Diretor Associado do Centro de Pesquisa Social Aplicada da Universidade de Oklahoma.

por conta de iniciativas como o lançamento dos Programas Nacionais de Direitos Humanos I (1996) e II (2002), o estabelecimento da Secretaria de Direitos Humanos junto à Presidência da República (SDH) (1997), o reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos (2000) e a criação do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do MRE (1995). (MILANI, 2015a)

O Brasil está atualmente entre os países que ratificaram o maior número de tratados e convenções sobre direitos humanos no Sistema das Nações Unidas e destaca-se, dentre as demais potências médias, por sua proatividade no regime multilateral (MILANI, 2015a); apesar disso, a construção de alianças estratégicas, no contexto da política externa da “autonomia pela diversificação”<sup>4</sup> (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), inaugurada pelo governo Lula da Silva (2003-2010)<sup>5</sup>, sobrepôs-se a preocupações normativas (ENGSTROM, 2012). Mais precisamente, quanto à política externa em direitos humanos, para Milani (2011: 157), tais modificações visaram mitigar “*eventuais custos políticos na consecução de objetivos estratégicos em outras áreas do relacionamento bilateral ou multilateral*” do Brasil, segundo ele, “*sem prejuízo das ferramentas de monitoramento e dos valores universais inscritos na Constituição de 1988*”.

Assim, apesar de ainda enfatizar a importância das instituições multilaterais na promoção dos direitos humanos e, inclusive, ter reforçado sua participação nessas instâncias, o Brasil tende a

---

<sup>4</sup> Estratégia em política externa que visa à inserção do país no sistema internacional, por intermédio de alianças Sul-Sul e de acordos com parceiros não tradicionais, com o propósito de reduzir as assimetrias nas relações com países do Norte e aumentar o protagonismo internacional do Brasil, expandindo sua capacidade negociadora em diferentes tabuleiros. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007: 283)

<sup>5</sup> Entende-se que o governo Rousseff tenha herdado estratégias de política externa definidas durante o governo Lula, do mesmo partido (SARAIVA, 2014). Assim, embora tenha havido uma notável redução de proatividade na política externa, o que Cornetet (2014) chama, em sua análise, “contenção de esforços”, os objetivos da inserção internacional brasileira mantiveram-se formalmente em vigor, assim como seguiram nas principais posições do MRE a corrente autonomista do Itamaraty. Essa mudança sofreu influência tanto da diferença entre os perfis dos líderes Lula e Dilma, como da piora do cenário externo, em especial pelo agravamento da crise financeira internacional, e da situação político-econômica interna (CORNETET, 2014; SARAIVA, 2014). Em relação a direitos humanos, embora no início de seu governo Dilma sinalizasse maior atenção à agenda, o desprestígio do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, por ocasião da expedição de medida cautelar que impunha dificuldades à construção da Usina de Belo Monte; as posições dubitativas nas Nações Unidas, em relação, por exemplo, a violações cometidas na Síria, Irã e Mianmar; e a não adoção da Convenção da ONU que garante direitos aos trabalhadores migrantes demonstram que, assim como no governo Lula, questões de direitos humanos foram relegadas. (CONNECTAS, 2012)

defender o princípio de soberania nacional, em detrimento da pretensão universalista dos direitos humanos. Para Milani (2015a: 86),

o fato de o Brasil sublinhar a necessidade de estruturas e mecanismos de governança mundial mais pluralistas ou de participar ativamente do regime de direitos humanos, não implica que o país deva necessariamente convergir com todas as normas liberais e os valores ocidentais.

Pelo contrário, o projeto político de inserção internacional do Brasil, nos governos Lula (2003-2010) e Rousseff (2011-2016), assume postura crítica quanto aos fundamentos políticos do multilateralismo, denunciando a instrumentalização política do universalismo dos direitos humanos pelos países centrais, que confere ao regime uma perspectiva hierárquica e seletiva, baseada em *double-standards*: maior rigor em relação a seus oponentes políticos e leniência entre aliados, postura essa que ganhou força no contexto de securitização da ordem internacional após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. (MILANI, 2015a)

O governo brasileiro afirma conduzir política externa em direitos humanos baseada nos princípios de não intervenção e não indiferença, que aposta soluções cooperativas entre países do Sul e é contrária à mera condenação de práticas consideradas violadoras, por ignorarem particularidades dos contextos nacionais e levarem ao isolamento do país em questão (AMORIM, 2009).<sup>6</sup> Essa mudança de perspectiva pode ser observada tanto bilateralmente, pela expansão de relações com Estados considerados não democráticos, como Irã, Zimbábue e Guiné-Equatorial; quanto multilateralmente, ao optar pela abstenção em votações, no Conselho de Direitos Humanos (CDH) e na Terceira Comissão da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, que

---

<sup>6</sup> Essa postura é tida como ambígua por organizações de direitos humanos, uma vez que o país não demonstrou problemas em manifestar-se favoravelmente a resoluções e decisões condenatórias contra Israel por violações cometidas contra cidadãos e Estado palestinos. (ASANO; NADER, 2011; ASANO, 2013)

visaram condenar violações de direitos humanos cometidas, por exemplo, por Irã e Coreia do Norte. (ASANO; NADER, 2011; ASANO, 2013)

Ativistas de direitos humanos, insatisfeitos com as tais práticas da PEBDH, passaram a denunciá-las como incompatíveis com o princípio constitucional da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais do Brasil, constante do art.4º, II, CF/88, bem como com os compromissos internacionais assumidos pelo país. Nesse sentido, objetivando fortalecer a participação cidadã e o controle democrático na formulação da PEBDH, foi criado, em 2006, por entidades não governamentais e órgãos do Estado, o Comitê Brasileiro de Política Externa e Direitos Humanos (CBPEDH)<sup>7</sup>, coalizão de *advocacy* que, por meio do estabelecimento de canais de comunicação com o governo, tem conseguido reclamar maior *accountability* e responsividade do MRE na tomada de decisões na PEBDH.<sup>8</sup> Ademais, ao agregar indivíduos e organizações que compartilham valores e preocupações, tem sido facilitador de parecerias na abordagem de questões mais pontuais que concernem à promoção e defesa dos direitos humanos.<sup>9</sup>

Como política *sui generis*, a política externa é, simultaneamente, política de Estado e política pública (MILANI, 2015b: 60). Isso implica que, embora a responsabilidade por sua condução concentre-se no âmbito das instituições de Estado<sup>10</sup>, particularmente do MRE – ao qual, conforme o autor, foi delegada a função de “*pensar a política externa no seu conjunto*”, ajustando incoerências e garantindo sua credibilidade (71-72) –, a política externa seja retirada “*de uma condição inercial associada a supostos interesses nacionais autoevidentes e/ou permanentes*” (MILANI; PINHEIRO, 2013: 24), para inserir-se no terreno de conflituosidade das escolhas dos

---

<sup>7</sup> Informação disponível em: <<http://dhpoliticaexterna.org.br>>. Último acesso em 06.07.16.

<sup>8</sup> Como exemplo, temos, a partir de 2014, a de realização de videoconferências entre sociedade civil, MRE e SDH, antes e após as sessões do CDH/ONU, espaço aberto para discussão prévia sobre a pauta dessas sessões e o posicionamento a ser levado pelo Estado brasileiro, bem como para prestação de contas posterior.

<sup>9</sup> Por ocasião do terceiro ciclo da Revisão Periódica Universal (RPU) do CDH/ONU, a ocorrer em 2017, o CBDHPE realizou oficina voltada à articulação e engajamento da sociedade civil para elaboração de relatórios sobre a situação dos direitos humanos no Brasil a serem enviados ao CDH. Informação disponível em: <<http://dhpoliticaexterna.org.br>>. Último acesso em 23.07.16.

<sup>10</sup> No contexto da democratização, a CF/88 contribuiu para a descentralização das competências em política externa, expandindo o papel do legislativo no seu processo decisório. Ademais, ao dispor sobre os princípios normativos que regem as relações internacionais do estado brasileiro (ver art. 4º, II, CF), submete a condução da PEB pelo MRE ao controle judicial.

governos, que respondem tanto a constrangimentos sistêmicos, quanto a limitações colocadas pelas preferências domésticas.

Assim, segundo Milani (2011; 2015a), a formulação da PEBDH, sendo permeável às demandas de atores não governamentais e à interferência de outras agendas intragovernamentais, passou a refletir não só cálculos políticos em torno de uma concepção tradicional de interesse nacional, como também a disputa política entre uma multiplicidade de atores estatais e não estatais, pela prevalência de ideias, não consensuais e frequentemente contraditórias, sobre o mundo e o papel que a política externa deve assumir na promoção dos direitos humanos. Essa publicização criou uma “*tensão dialética*” entre a elevação de valores universais de direitos humanos, advogada por organizações da sociedade civil, e a primazia da soberania interna, representada pela compatibilização da promoção dos direitos humanos nas relações internacionais do Brasil com interesses estratégicos defendidos pela burocracia e lideranças estatais (MILANI, 2015a). Desse conflito entre práticas políticas resulta, segundo ele, “*uma estratégia política que é qualitativamente nova e incorpora demandas por novos arranjos institucionais e mudanças nos marcos interpretativos da política externa de direitos humanos*”. (MILANI, 2011: 33-34)

Embora não seja ainda possível falar em mudança de paradigma na formulação da PEB, pois a relativa abertura da política externa também pode ser compreendida como resposta adaptativa do executivo – e particularmente do MRE – a pressões desses atores por participação, em prol da preservação de sua autoridade sobre o processo, são perceptíveis os sinais de que o MRE vem sofrendo, paulatinamente, diminuição de seu protagonismo e autonomia na condução da PEB, assumindo cada vez mais o papel de coordenador de atores e agendas (FARIA, 2008). Nesse sentido, afirmam MILANI e PINHEIRO (2013: 27) que tanto o respaldo da autoridade institucional do MRE sobre a formulação da PEB, quanto sua garantia de credibilidade e legitimidade (interna e internacional) atualmente repousam sobre a democratização de seu processo decisório.

Diante do exposto, é suma importância para a Análise da Política Externa, a investigação sobre como as demandas desses novos atores da PEBDH são levadas ao MRE, em que medida são



consideradas na formulação da política externa e, ainda, qual o custo político suportado pelo MRE ao ignorá-las. Certamente não é tarefa simples responder a quaisquer desses questionamentos, essencialmente empíricos; no entanto, acreditamos que o ACF seja referencial teórico que em muito contribui para análise da agência da sociedade civil organizada no âmbito das coalizões de *advocacy* na mudança política no subsistema da PEBDH.

### **3. O ACF aplicado ao subsistema da PEBDH**

O ACF pretende fornecer uma abordagem compreensiva da mudança em políticas públicas ao longo do tempo, dando ênfase ao papel das coalizões de *advocacy* como agente político<sup>11</sup> e ao subsistema político como unidade primária de análise<sup>12</sup>. O quadro abrange três ênfases teóricas complementares: a dinâmica das coalizões de *advocacy*, o aprendizado orientado para a política (AOP) e o processo de mudança política (JENKINS-SMITH et al, 2014). Para este, propõe dois caminhos conceituais: o AOP, processo contínuo de pesquisa e adaptação, motivado pela realização de objetivos políticos fundamentais, que se concretiza na modificação duradoura de pensamento ou intenções de comportamento, como resultado da experiência ou de novas informações (SABATIER; e JENKINS-SMITH, 1999: 123 apud HECLO, 1974: 306), causa de alterações marginais na política pública; e eventos dinâmicos<sup>13</sup>, definidos como choques ou

---

<sup>11</sup> O ACF elege o indivíduo como sua figura central para a compreensão do processo de mudança política e propõe um modelo de coalizões como forma de agregá-los de forma teoricamente útil (SABATIER, 1988: 139). Tais coalizões são formadas por atores tradicionais – legisladores, autoridades de governo e grupos de interesse –, bem como por outras categorias de atores públicos e privados que têm importante papel na geração, disseminação e avaliação de ideias políticas, e na formulação e implementação de políticas públicas – membros de organizações não governamentais, imprensa, acadêmicos, consultores e judiciário – que compartilham de um sistema de crenças e demonstram nível não trivial de atividade coordenada em busca de objetivos políticos comuns. Para o ACF, a mudança política é primeiramente conduzida por indivíduos em coalizões, não por organizações. (JENKINS-SMITH et al, 2014)

<sup>12</sup> O ACF presume que a atual formulação de políticas públicas é fenômeno material e juridicamente complexo que requer a especialização de atores no âmbito de subsistemas políticos (SABATIER; WEIBLE, 2007: 192-193), definidos por tópico político, escopo territorial e conjunto variado de participantes que buscam influenciar, direta e indiretamente, em seus assuntos (JENKINS-SMITH et al, 2014:189).

<sup>13</sup> Os eventos dinâmicos podem ser externos ou internos ao subsistema. Os externos podem se referir a alterações em condições socioeconômicas e tecnológicas, catástrofes naturais, mudança na coalizão de governo, substituição de lideranças, viradas na opinião pública e impactos de outros subsistemas; os internos referem-se a eventos, nos limites

perturbações que podem alterar substancialmente o equilíbrio de poder entre as coalizões atuantes em um dado subsistema político e favorecer modificações fundamentais na política pública, ao criarem recursos e limitações de curto prazo a sua atuação, (i) promovendo a abertura ou o fechamento de canais políticos; (ii) provocando mudança de agenda; ou (iii) atraindo atenção pública ou política para o subsistema em questão. (SABATIER; WEIBLE, 2007: 198-199)

Assim, tem-se que no subsistema político da PEBDH, a partir da percepção de que, no contexto da “autonomia pela diversificação”, as práticas do MRE que visavam ao crescente protagonismo do Brasil no cenário internacional contrariavam a crença fundamental dos defensores dos direitos humanos de prevalência desses valores universais sobre a persecução de interesses estratégicos em política externa, esses atores organizaram-se em uma coalizão de *advocacy*. Por acreditar-se que a demanda coletiva desses atores por maior *accountability* e responsividade na condução da PEBDH, preferência política considerada fundamental (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999)<sup>14</sup>, só seria alcançada com a junção de recursos e elaboração de estratégia conjunta que possibilitasse melhor explorar as oportunidades de influência oferecidas pela configuração do sistema político<sup>15</sup> (JENKINS-SMITH et al, 2014), o CBDHPE foi criado, em 2006, com a proposta de fortalecer a participação cidadã e o controle democrático na formulação da PEBDH.

---

do subsistema ou que estão mais propensos a serem afetados por seus atores, que confirmem crenças políticas de coalizões minoritárias e questionem a efetividade das políticas correntes. (SABATIER; WEIBLE, 2007)

<sup>14</sup> O ACF trabalha com um sistema de crenças organizado hierarquicamente em três níveis: crenças fundamentais (*deep core beliefs*), crenças políticas fundamentais (*policy core beliefs*) e crenças secundárias (*secondary beliefs*) (JENKINS-SMITH et al, 2014: 190-191). As preferências políticas, por terem caráter instrumental na implementação das crenças fundamentais políticas e serem mais suscetíveis a ajustes, à luz de novos dados, experiências ou considerações estratégicas, pertencem geralmente à última categoria; contudo, são consideradas fundamentais – e integram as crenças políticas fundamentais –, se (i) tiverem como escopo todo o subsistema político, (ii) consistirem em questões salientes e (iii) tiverem sido ponto de clivagem entre coalizões por algum tempo. (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999: 134). Neste caso, a demanda da coalizão por *accountability* e responsividade na formulação da PEBDH insere-se no contexto mais amplo de democratização do processo decisório da política externa e implicam na alteração da postura institucional centralizadora do MRE, preferência política que se entende fundamental.

<sup>15</sup> As variáveis externas que condicionam as atividades no âmbito dos subsistemas são classificadas nas seguintes categorias: (i) parâmetros relativamente estáveis, que podem se referir a atributos básicos da área-problema ou do bem, valores culturais e estrutura social e arcabouço jurídico; (ii) eventos externos dinâmicos; e (iii) estruturas de oportunidade de longo prazo, categoria intermediária entre parâmetros relativamente estáveis, da qual é subproduto, e o subsistema, que se refere a canais relativamente duradouros, criados no sistema político, que oferecem oportunidades ou limitações de curto prazo aos atores do subsistema. (SABATIER; WEIBLE, 2007; JENKINS-SMITH et al, 2014)

Embora o MRE sustente o discurso da diplomacia pública, que enfatiza um esforço de democratização e transparência da política externa,<sup>16</sup> o CBDHPE tem encontrado dificuldades em fazer valer suas demandas para a PEBDH; apesar disso, tem sido relativamente bem sucedido em constranger o MRE a submeter a política externa ao debate político e a responder a questionamentos e críticas quanto à condução da PEBDH. Nesse cenário de pluralização de atores e agendas, através de diplomatas da Divisão de Direitos Humanos (DDH), cabe ao MRE atuar como intermediário entre as reivindicações do CBDHPE, nossa coalizão minoritária, e os interesses em política externa defendidos, sobretudo, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), pelas lideranças políticas dos governos Lula e Rousseff e pela alta burocracia posta à frente do MRE, que constituem a coalizão dominante do subsistema em questão.

Como no ACF a coordenação entre os membros da coalizão de *advocacy* é considerada fraca, implicando tão somente no monitoramento recíproco do comportamento político entre membros, a fim de elaborar estratégias políticas complementares (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999: 140-141), agrega quaisquer atores, inclusive oficiais, que compartilhem de suas crenças políticas e demonstrem nível não trivial de atividade coordenada em busca dos objetivos comuns (JENKINS-SMITH et al, 2014). Sob essa perspectiva, para o ACF, não só o MRE – como instituição de governo a quem foi conferida a atribuição de pensar a política externa em sua totalidade e composta por funcionários de carreira altamente profissionalizados, formados no seio de Itamaraty, instituição insulada que até recentemente centralizava o processo de formulação da PEB – é ator interessado (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993: 213), como também os são os *policy brokers*, neste caso, diplomatas de alto escalão da DDH, comprometidos com os interesses da coalizão dominante, cuja preocupação principal, no entanto, é alcançar soluções razoáveis que mantenham o conflito político dentro de limites aceitáveis no subsistema. (SABATIER, 1988)

---

<sup>16</sup> De acordo com informação constante do sítio do MRE, a "diplomacia pública" é entendida na acepção tradicional como a promoção da imagem de um país no exterior e, em sentido mais amplo como a maior abertura do Ministério das Relações Exteriores e da política externa brasileira à sociedade civil, em um esforço de democratização e transparência das políticas públicas nacionais. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/diplomacia-publica>>. Último acesso em 03.07.2016.

Como resultado dessa intermediação, segundo SABATIER (1988), tem-se uma solução institucional que incorpora concessões às coalizões minoritárias – por exemplo, a instituição de reuniões regulares de monitoramento das atividades da PEBDH –, mas que reflete, sobretudo, os interesses da majoritária, ao restringir a real influência do CBDHPE no seu processo decisório. Essa dinâmica, em que o MRE cede à pressão em medida suficiente para manter o conflito sob controle, permanecerá inalterada até que evento político modifique substancialmente a distribuição de recursos no subsistema, em favor da coalizão minoritária, abrindo janela oportunidade para mudanças em aspectos fundamentais da política pública (SABATIER; WEIBLE, 2007), o que não se entende tenha ocorrido no período abordado.

#### **4. Grupos de *advocacy* e a promoção transnacional dos direitos humanos**

O ACF faz parte de vertente analítica em política pública que destaca o papel das ideias e do conhecimento na orientação da ação política (FARIA, 2003). Ao adotar como premissa que os indivíduos são limitadamente racionais – ou seja, são capazes de adequar meios para o atingimento de determinado fim, mas apreendem estímulos externos de forma enviesada, através de um conjunto de filtros perceptivos baseados em seu sistema de crenças, estrutura hierárquica de três níveis que distingue entre crenças fundamentais<sup>17</sup>, crenças políticas<sup>18</sup> e crenças secundárias<sup>19</sup> (JENKINS-SMITH et al, 2014) – assume que suas motivações não são reduzíveis à realização do autointeresse, mas sim que seus objetivos são complexos e devem ser verificados empiricamente

---

<sup>17</sup> Pressupostos normativos e ontológicos gerais sobre a natureza humana e a valores fundamentais do indivíduo, formados na infância e de difícil alteração ao longo da vida. (SABATIER; WEIBLE, 2007: 194-196)

<sup>18</sup> Referem-se à realização das crenças fundamentais em determinado subsistema político, nesse sentido, são aplicáveis a todos os seus aspectos e referem-se a preceitos normativos fundamentais (orientação quanto a prioridades valorativas e grupos prioritários) ou com substanciais componentes empíricos (concepções sobre estado e causa do problema e priorização de instrumentos políticos). Crenças exclusivamente normativas são raramente modificáveis, contudo, crenças com componentes empíricos são alteráveis a longo prazo, com o acúmulo gradual de evidências convincentes. (JENKINS-SMITH et al, 2014: 190-191)

<sup>19</sup> Crenças relativamente restritas em escopo – abrangência menor que o subsistema – de caráter instrumental na implementação das crenças políticas (referem-se a preferências políticas e aspectos específicos do problema), mais suscetíveis a ajustes, à luz de novos dados, experiências ou considerações estratégicas. (JENKINS-SMITH et al, 2014: 190-191).

(SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999). Dessa forma, deve-se reconhecer, mesmo diante da premissa da racionalidade, que as escolhas humanas são condicionadas pelas ideias disponíveis, que não só restringem o número de alternativas políticas concebíveis, como também constituem interesses e conduzem ações em uma determinada direção. (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993)

Admite-se então que indivíduos possam ser movidos por causas ou ideias a defenderem políticas não facilmente relacionáveis com a maximização do bem-estar individual. Ao organizarem-se em coalizões, mobilizam recursos e exploram conscientemente as oportunidades oferecidas pelas estruturas políticas para traduzir componentes de seus sistemas de crença em políticas públicas que promovam sua visão de mundo, antes que seus adversários façam o mesmo (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Nesse sentido, o ACF aproxima-se da literatura dos grupos transnacionais de *advocacy* (GTA)<sup>20</sup>, forma de organização caracterizada por padrões de comunicação e troca fluidos, voluntários, recíprocos e horizontais entre indivíduos e grupos comprometidos com áreas temáticas especializadas e motivados primeiramente por “ideias principiológicas”, cuja ação coletiva pretende influenciar mudanças políticas, (i) encorajando compromissos discursivos por parte de atores estatais, com o intuito de explorar-se posteriormente a conformidade entre discurso e práticas; (ii) modificando procedimentos nos níveis doméstico e internacional, como forma de ampliar as oportunidade de contato regular entre organizações de *advocacy* e atores institucionais; e (iii) estimulando transformações no comportamento dos governos que resultem em políticas de afirmação dos direitos humanos. (KECK; SIKKINK, 1998)

Ao discorrerem sobre o conceito de redes de *advocacy*, Keck e Sikkink (1998) definem-nas, simultaneamente, como ator político e estrutura de comunicação, por, respectivamente, (i) compreenderem dimensão identitária definida por princípios, metas e objetivos comuns entre seus integrantes e (ii) coordenarem a interação fluida entre organizações e indivíduos membros, por

---

<sup>20</sup> Entre as formas de organização dos GTA estão redes, coalizões e movimentos transnacionais (KHAGRAM et al 2002: 3). Neste trabalho, dá-se especial atenção às primeiras.

meio da qual, ideias são formuladas, testadas e negociadas (3 e 206). Diferenciam-se das coalizões por implicarem menor coordenação de estratégias e táticas compartilhadas, requerendo assim nível menos formal de contato entre seus membros (KHAGRAM et al 2002: 7), distinção que em muito se assemelha àquela entre coalizão em coordenação fraca e forte empregada pelo ACF<sup>21</sup>. Para ambos, integrantes de governos podem ser membros das redes ou coalizões. Segundo Keck e Sikkink (1998: 203), apesar de ocorrerem de forma não institucionalizada e, por isso, serem marcadas por instabilidade e insegurança, conexões com governos são o meio mais eficaz em garantir o avanço dos projetos dos GTA; paralelamente, o ACF elenca entre os recursos das coalizões a obtenção de membro em posição de autoridade tomadora de decisões. (SABATIER; WEIBLE, 2007)

Os recursos de persuasão e pressão de que dispõem as redes e coalizões determinam sua capacidade de traduzirem ideias em mudanças políticas; entre eles, o principal é o uso estratégico da informação. No ACF, a produção e a disseminação de informação não só cumprem a função de substanciar, aperfeiçoar e modificar crenças mantidas no âmbito das coalizões, como também funcionam como instrumento de convencimento, tanto da opinião pública, quanto da autoridade tomadora de decisão. O aprendizado político entre ou intracoalizes realiza-se com a integração desse conhecimento – fruto tanto da experimentação de novas estratégias, quanto do acesso a novas fontes de informação ou a análises políticas – aos sistemas de crenças individuais, que será gradualmente alterado nesse processo, resultando na modificação de práticas políticas coletivas, inclusive das coalizões dominantes.<sup>22</sup> (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999; SABATIER; WEIBLE, 2007)

Os GTA, por sua vez, valem-se principalmente do que Keck e Sikkink (1998) chamam de políticas de (i) informação e (ii) simbólica, que consistem, respectivamente, na habilidade desses

---

<sup>21</sup> A coalizão em coordenação forte apresenta um plano de ação comum comunicado a seus membros, monitoramento de *compliance*, e atribuição de sanções por ações em discordância, enquanto a coalizão em coordenação fraca trabalha com o monitoramento recíproco do comportamento político entre membros, a fim de elaborar estratégias políticas complementares. (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999: 140-141)

<sup>22</sup> Como indivíduos tendem a rejeitar aprendizado que se choque com suas crenças mais profundas, este tende a surtir efeito apenas no âmbito das crenças secundárias (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999: 123).

grupos de produzir informação confiável e de uso político imediato, assim como de deslocá-la para arenas onde causem mais impacto; e no recurso a símbolos, ações ou histórias que dão sentido a uma determinada situação para uma larga e distante audiência. Somam-se a essas as políticas de (iii) *accountability*, quanto a condutas passadas de autoridades ou compromissos por elas não cumpridos; e de (iv) alavancagem – moral, baseada no “*naming and shaming*”<sup>23</sup>, e material, vinculada a incentivos financeiros ou votos em organizações internacionais –, de seus objetivos políticos, ou o recurso a membros mais influentes das redes ou coalizões, ou mesmo a Estados e organismos internacionais, para promoção de determinada causa. (16-26)

Os GTA tendem a emergir como meio de avançar campanhas<sup>24</sup>, a partir da combinação entre a ausência de canais efetivos de comunicação entre sociedade civil local e instituições domésticas e a abertura oferecida por outros Estados e organizações internacionais para repercussão de suas demandas, no que Keck e Sikkink (1998: 201) chamam de “efeito bumerangue”. Nesses casos, com intuito de modificar normas e práticas internas, indivíduos e organizações assentadas domesticamente articulam-se em grupos de alcance transnacional para ampliarem a repercussão de seus argumentos e capacidade de influência frente a Estados e organizações internacionais, para que esses decidam direcionar recursos próprios para incentivar governos-alvo a promoverem os direitos humanos internamente (KECK; SIKKINK, 1998)

Assim, os GTA consideram ser a política externa – como política pública de vocação transnacional que, embora sofra limitações sistêmicas, é formulada no âmbito interno dos Estados, de forma mais ou menos democrática, para surtir efeitos dentro e fora de suas fronteiras (KHAGRAM et al, 2002) – instrumento potencial de promoção de direitos humanos (SIKKINK,

---

<sup>23</sup> Estratégia adotada por organizações internacionais, mídia e organizações não-governamentais para fazer cumprir normas internacionais de direitos humanos, que coloca em evidência violações cometidas por Estados, com o objetivo de constrangê-los a interrompê-las. Segundo Hafner-Burton (2008), existe certo consenso de que a publicização de abusos, especialmente quando feita por atores moralmente íntegros, pode resultar em melhores práticas em direitos humanos.

<sup>24</sup> Campanhas são “conjuntos de atividades estrategicamente relacionadas, em que membros de uma rede principiológica difusa desenvolvem laços explícitos e visíveis e reconhecem mutuamente papéis na busca por um objetivo comum” (KECK; SIKKINK, 1998: 6). Consistem em processos de construção de questões, em que ativistas identificam um problema, especificam a causa e propõem uma solução, visando produzir mudança procedimental, substantiva e normativa na área de preocupação. (KECK; SIKKINK, 1998: 8)

1993b) e sobre ela pretendem influir por meio de seus braços domésticos. Foi justamente a partir da percepção de que “o sucesso da proteção internacional dos direitos humanos exigia (...) um trabalho de fundo acerca do comportamento internacional dos países, incluindo do Brasil” que a Conectas – organização não governamental internacional e membro ativo do CBDHPE, fundada em São Paulo, em 2001, para promover os direitos humanos e o Estado Democrático de Direito nos países do Sul Global – criou seu Programa de Política Externa e Direitos Humanos, em 2005. (CONNECTAS, 2014: 9)

Para Keck e Sikkink (1998: 203), a intervenção ativa desses grupos de *advocacy* é necessária para introduzir questões de direitos humanos na agenda política, uma vez que políticas governamentais são frequentemente formuladas em resposta a pressões políticas e formuladas com base em informações por eles fornecidas. Nesse sentido, é entendimento compartilhado pelos membros do CBDHPE ser fundamental para que os direitos humanos recebam tratamento prioritário na política externa que a sociedade civil participe da sua formulação, visando garantir que os posicionamentos internacionais do Estado estejam em conformidade com os compromissos por eles assumidos em matéria de direitos humanos, internacional, regional ou domesticamente. Tais compromissos fundamentam a missão do CBDHPE de promover a prevalência dos direitos humanos na política externa brasileira e fortalecer a participação cidadã e o controle social sobre a PEBDH.<sup>25</sup>

Os Estados mais suscetíveis a essa influência são aqueles que aspiram fazer parte da comunidade normativa de nações; contudo, compreender a adoção, por parte de um Estado, de uma política externa em direitos humanos requer não só considerar o papel das ideias como referenciais valorativos que orientam a ação política (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993), como também reconhecer o papel dos grupos de *advocacy* como seu “*mecanismo de transmissão*”<sup>26</sup> (SIKKINK, 1993a), ao promoverem a internalização do conteúdo de normas internacionais protetivas, por meio de processo de aprendizado interativo entre Estados, especialistas e ativistas. Com o propósito de

---

<sup>25</sup> Informação disponível em: <<http://dhpoliticaexterna.org.br>>. Último acesso em 06.07.16.

<sup>26</sup> Em Goldstein e Keohane (1993: 14) o termo é usado para referir-se ao papel de comunidade epistêmica em impulsionar um conjunto particular de ideias.



articular concepções de interesse nacional de acordo com valores de direitos humanos (SIKKINK, 1993b), os GTA mobilizam-se de forma a alterar o cálculo de custos e benefícios envolvido na condução de políticas pró-direitos humanos por governos, tornando a questão saliente, usando, sobretudo, de recursos simbólicos e informacionais. (KECK; SIKKINK, 1998)

A promoção dos direitos humanos no exterior como interesse nacional, segundo Sikkink (2011: 11-12), nasce intersubjetivamente como um padrão de “comportamento apropriado” para, ao longo do tempo, sua reiteração e aceitação por uma massa crítica de atores levarem a sua institucionalização. A instrumentalização da política externa na promoção dos direitos humanos, contudo, não alcançou – e é provável que nunca alcance – tal patamar de assentimento por parte da comunidade internacional, permanecendo como tópico de intensa disputa quanto à legitimidade, diante do princípio da soberania, e às formas de efetivação. Os Estados, contudo, segundo Sikkink (1993b), ao comprometerem-se com um conjunto de obrigações legais explícitas e com o desenvolvimento de instituições jurídicas internacionais de direitos humanos, ressignificaram a soberania interna estatal, de forma a concebê-la à luz da prevalência dos direitos humanos, transformando assim a natureza das relações internacionais.

## **5. Conclusão**

O ACF foi a princípio pensado como quadro de análise de políticas essencialmente domésticas, ao estabelecer que indivíduos possam ser movidos por pressupostos normativos e valores fundamentais a defenderem ideias não facilmente relacionáveis com um entendimento puramente racionalista de interesse e que agem coletivamente em coalizões, mobilizando os recursos de que dispõem, com o objetivo de traduzirem crenças comuns em políticas públicas. Não obstante, o ACF aproxima-se da literatura em relações internacionais que aborda o papel das ideias como condicionantes da ação política e dos grupos transnacionais de *advocacy* como empreendedores políticos no sistema internacional.

Essa, no entanto, apesar de reconhecer a política externa como instrumento relevante na promoção dos direitos humanos no exterior, não tem por escopo debruçar-se sobre seus determinantes domésticos. Assim sendo, defende-se que o ACF possa servir como referencial teórico para pesquisa empírica em política externa que pretenda investigar a influência de atores não tradicionais na sua formulação. Particularmente quanto ao subsistema da política externa em direitos humanos, o ACF coloca-se como recurso de grande valia na análise da atuação do CBDHPE, coalizão minoritária, em promover a democratização da PEB, ao demandar do MRE maior *accountability* e responsividade na condução da PEBDH.

### **Referências Bibliográficas**

- AMORIM, C. (2009). Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva. *Política Externa*, 18(2): 67–75.
- ASANO, C. (2013). Política Externa e Direitos Humanos em Países Emergentes: Reflexões a partir do Trabalho de uma Organização do Sul Global. *Sur*, 10(19): 118-137.
- ASANO, C; NADER, L. (2011). Reflexões sobre a Política Externa em Direitos Humanos do Governo Lula (pp. 116-133). In Paula, M. (org). “*Nunca antes na história desse país*”...?: *um balanço das políticas do governo Lula*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.
- BRELÁZ, G. (2007). Advocacy das Organizações da Sociedade Civil: Principais Descobertas de um Estudo Comparativo entre Brasil e Estados Unidos. In *XXXI Encontro da ANPAD*, Rio de Janeiro.
- CERVO, A. L.; LESSA, A. C. (2014). O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *RBPI* 57(2): 133-151.
- CONECTAS Direitos Humanos. (2012). Ambiguidade marca a política externa de direitos humanos no primeiro ano do governo Dilma. Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/noticia/ambiguidade-marca-a-politica-externa-de-direitos-humanos-no-primeiro-ano-do-governo-dilma>>. Último acesso em 22.09.2016.

- CONNECTAS Direitos Humanos. (2014). *Política Externa e Direitos Humanos: Estratégias de ação para a sociedade civil. Um olhar a partir da experiência da Conectas no Brasil*. Série Conectas (1), São Paulo, Brasil, 2ª ed.
- CORNETET, J. M. C. (2014). A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade. *Revista Conjuntura Austral* 5(24): 111-150.
- ENGSTROM, P. (2012). Brazilian Foreign Policy and Human Rights: Change and Continuity under Dilma'. *Critical Sociology* 38(6): 835-849.
- FARIA, C. A. P. (2003). Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *RBCS* 18(51): 21-29.
- FARIA, C. A. P. (2008). Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *RBPI* 51(2): 80-97.
- GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. O. (1993). Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework (pp. 3-30). In *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- HAFNER-BURTON, E. M. (2013). *Making Human Rights a Reality*. New Jersey: Princeton University Press, 1 ed.
- HAFNER-BURTON, E. M. (2008). Sticks and Stones: Naming and Shaming the Human Rights Enforcement Problem. *International Organization* 62(4): 689-716.
- KECK, M. E.; SIKKINK, K. (1998). *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- KHAGRAM, S. et al. (2002). From Santiago to Seattle: Transnational Advocacy Groups Restructuring World Politics. In Khagram, S. e Sikkink, K. (ed.). *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- MILANI, C. R. S. (2011). Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In PINHEIRO, L. e MILANI, C. R. S. (org). *Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- MILANI, C. R. S. (2015a). Brazil's Human Rights Foreign Policy: Domestic Politics and International Implications. *Politikon: South African Journal of Political Studies* 42(1): 67-91.

- MILANI, C. R. S. (2015b). Política Externa é Política Pública?. *Insight Inteligência*, XVIII: 56-75.
- MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. (2013). Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional* 35(1): 11–41.
- JENKINS-SMITH, H. et al. (2014). The Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution, and Ongoing Research. In SABATIER, P. A. e WEIBLE, C. M. (ed.). *Theories of Policy Process*, 3 ed. Boulder, CO: Westview Press.
- SABATIER, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences* 21 (2/3): 129-168.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. (1993). *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. (1999). The Advocacy Coalition Framework: an Assessment. In SABATIER, P. A. (ed.). In *Theories of Policy Process*, 1 ed. Boulder, CO: Westview Press.
- SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In SABATIER, P. A. (ed.). *Theories of Policy Process*, 2 ed. Boulder, CO: Westview Press.
- SARAIVA, M. G. (2014). Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? *Relações Internacionais* 44: 25-35.
- SIKKINK, K. (2011). *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics*. New York: W.W. Norton & Company.
- SIKKINK, K. (1993a). Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America. *International Organization* 47(3): 411-441.
- SIKKINK, K. (1993b). The Power of Principled Ideas: Human Rights Policies in the United States and Western Europe. In GOLDSTEIN, J. e KEOHANE, R. O. (ed.). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- SIMMONS, B. A. (2009). *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*. New York: Cambridge University Press

**MARTINS, Máisa. *Advocacy e Influência na Política Externa Brasileira em Direitos Humanos: The Advocacy Coalition Framework como referencial teórico para pesquisa empírica***

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional* 29(2): 273–335.

## **A atuação do estado brasileiro na proteção dos refugiados: a distância entre a legislação e a garantia dos direitos humanos**

### **The Brazilian refugee's protection: the distance between the law and the warranty of human rights**

Denise Mercedes Nunez Nascimento Lopes Salles

Professora do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Católica de Petrópolis;  
Coordenadora do Curso de Relações Internacionais do UNILASALLE/RJ

E-mail: [denise.salles@ucp.br](mailto:denise.salles@ucp.br)

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves

Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ). Atualmente é Coordenadora Adjunta e Professora do curso de Relações Internacionais no Centro Universitário La Salle-RJ.

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

**Resumo:** Este artigo propõe aprofundar o conhecimento sobre a efetivação dos direitos humanos dos refugiados no país a partir da confrontação entre a prática e o discurso de promoção dos direitos humanos com a dificuldade na promoção real da integração no plano interno. Para tanto, este artigo está dividido em cinco seções. A primeira parte apresenta a introdução ao tema estudado. A seção seguinte oferece um breve histórico sobre o sistema internacional de Direitos dos Refugiados. A terceira seção analisa a inserção brasileira na temática, traçando o histórico da política brasileira no tratamento do refúgio. A quarta seção analisa a implementação da Lei nº 9.474/97 e a efetividade das políticas públicas de integração local com ênfase nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016). Por fim, a última parte oferece uma conclusão sobre o tema estudado.

**Palavras-chave:** direitos humanos, refugiados, políticas públicas, integração local.

**Abstract:** This paper aims to understand the promotion of refugees human rights in Brazil. To do so, we confront the practice and the discourse of promoting human rights in Brazilian refugee policy with the difficulty in promoting the refugee local integration. The first part of this paper presents an introduction. The second section offers a brief history of the International Refugee Rights. The following section traces Brazilian policy in the refugee area. The fourth section analyzes the implementation of Brazilian Refugee Act (law 9.474/97) and the effectiveness of public policies of local integration with emphasis on the governments of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) and Dilma Rousseff (2011-2016). Finally, the last section provides a conclusion.

**Keywords:** human rights, refugees, public policy, local integration.

“[...] os ideais – precisamente aqueles que foram consagrados na Declaração Universal – precisam prevalecer sobre a conveniência política” (Amorim, 2006, p.286).

## **1. Introdução**

Atualmente registra-se um número sem precedentes de pessoas deslocadas por motivos de perseguição e/ou violência no mundo. Estima-se que cerca de 65 milhões de pessoas foram deslocadas de seus países ou tiveram que se mudar para outros locais dentro das fronteiras nacionais como forma de fugir de conflitos armados e perseguições. A crise atual reflete a situação delicada enfrentada em países como Síria, Afeganistão e Somália, que compõem a origem de mais da metade dos refugiados sob os cuidados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Com relação aos deslocados internos, a maior parte situa-se na Colômbia, na Síria e no Iraque, refletindo os graves problemas encontrados nestes países que geram a violação dos direitos humanos de suas populações. Entre os países receptores, destacam-se os países em desenvolvimento como os que mais acolhem refugiados, como Turquia, Paquistão, Líbano, Irã e Etiópia (ACNUR, 2015).

Apesar dos números alarmantes de pessoas desprotegidas, observa-se na prática a dificuldade do regime internacional de direitos humanos e dos governos nacionais em assegurarem a proteção desses indivíduos, principalmente diante da atual crise que ampliou sobremaneira o número de deslocados internos e refugiados, impondo pressão nos regimes existentes e na capacidade institucional dos países e das instituições internacionais em lidarem com a proteção aos migrantes forçados (Jubilut & Madureira, 2014). O Brasil insere-se neste contexto. Embora o país não esteja entre os maiores receptores de refugiados no mundo, é tradicionalmente um país receptor de imigrantes e, sobretudo nos últimos 20 anos, defensor dos Direitos Humanos. O número de solicitações de refúgio aumentou quase 3.000% entre 2010 e 2015 no país e o reconhecimento de refugiados teve um aumento de 127%, passando de 4.000 refugiados, em 2010, para cerca de 9.000, em 2015 (CONARE, 2016).

Na área de proteção aos refugiados, o Estado brasileiro assinou os principais acordos internacionais e possui uma legislação considerada avançada na área (Lei nº 9.474/97), além de ter

criado uma estrutura institucional robusta para analisar e julgar as solicitações de refúgio – Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) – que envolve membros do governo, da sociedade civil e um representante do ACNUR. No entanto, a atual crise de refugiados no cenário internacional também teve seus impactos para a política brasileira na matéria, trazendo dificuldades na implementação de políticas públicas e na garantia da efetivação dos direitos dos refugiados dentro do país, bem como na capacidade operacional do CONARE e na burocratização da concessão do status de refugiado.

Levando em consideração o cenário apresentado, este artigo propõe analisar a garantia de direitos para os refugiados no Brasil, a partir de uma investigação sobre a efetivação de políticas no plano interno e da análise da relação do discurso e da prática do Estado brasileiro na matéria.

Para tanto, este artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução. A primeira seção apresenta um breve histórico do Direito Internacional dos Refugiados. A seção seguinte analisa a inserção brasileira na temática, traçando o histórico da política brasileira no tratamento do tema. A quarta seção analisa a implementação da Lei nº 9.474/97 e a efetividade das políticas públicas de integração local com ênfase nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016). Por fim, a última seção oferece uma conclusão sobre o tema.

## **2. Breve histórico sobre o Direito Internacional dos Refugiados**

A temática dos refugiados não é recente na história mundial. Como afirma Jubilit (2007), desde o século XV indivíduos buscam proteção em outros territórios devido às perseguições sofridas por razões diversas. Entretanto, a proteção institucionalizada a estes seres humanos somente foi garantida a partir dos anos 1950, no contexto pós Segunda Guerra Mundial (1939-1945). A criação de um instituto jurídico, após séculos de existência do problema, justifica-se pela conjuntura internacional do momento, visto que cerca de 40 milhões de pessoas foram deslocadas durante os anos de guerra – um contingente de refugiados nunca antes registrado na história – o que fez com a comunidade internacional despertasse um maior interesse para o tema. Como ainda não existia um regime internacional que versasse sobre a questão, os Estados soberanos estipulavam as suas próprias regras, definindo o tratamento que seria dado aos refugiados.



Percebeu-se neste contexto que era necessário discutir a temática dos direitos humanos a nível internacional e assegurar direitos a toda pessoa vítima de perseguição de forma específica (Jubilut, 2007).

Assim, seguindo a constituição do regime internacional de direitos humanos na Organização das Nações Unidas (ONU) – com a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948<sup>1</sup> – criou-se no âmbito desta organização o ACNUR, em 1950, uma entidade encarregada do tratamento dos refugiados. Um ano após a constituição desta instituição, celebrou-se a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados que se constituiu como uma fonte do Direito Internacional dos Refugiados. A Convenção de 1951 consagrou o princípio de não devolução (*non-refoulement*) segundo o qual, nenhum país pode expulsar um refugiado contra a vontade do mesmo, em nenhum caso, para um território onde sofra perseguição. Além disso, este tratado internacional fixou o conceito de refugiado como aquele que busca proteção “temendo ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país” (Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951).

Todavia, esta Convenção estabeleceu reservas geográfica e temporal, pois eram considerados refugiados apenas pessoas de origem europeia (em decorrência da Segunda Guerra) e que sofreram perseguição até 1º de janeiro de 1951. Conforme aponta Jubilut (2007), este tratamento evidencia a percepção da comunidade internacional de que os refugiados eram um problema pontual e reflete os interesses de Estados mais poderosos que conseguiram influenciar a elaboração do documento para manter limitações, devido ao temor da expansão da categoria de refugiados e suas consequências. Apesar de suas limitações, a Convenção de 1951 representou um marco para constituição de um regime internacional para refugiados.

Diferentemente do que se esperava, a temática dos refugiados consolidou-se como um tema na agenda internacional e o regime continuou a ser desenvolvido a partir de novos acontecimentos internacionais. Na década de 1960, novos fluxos de refugiados surgiram em decorrência dos processos de descolonização na Ásia e na África. Como resposta ao contexto internacional em

---

<sup>1</sup>A Declaração já continha entre os direitos enunciados a toda pessoa humana o direito de asilo às pessoas perseguidas em seus Estados.

evolução, em 1967 foi criado o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados que eliminou as reservas temporal e geográfica (ACNUR, 2016).

Para além da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, outros tratados internacionais foram criados para tratar da matéria, embora em âmbito regional<sup>2</sup>. A experiência coletiva de conflitos armados, violações aos direitos humanos e perseguições no continente africano fez com que os países celebrassem, por meio da então Organização dos Estados Africanos (OUA), a Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos, que entrou em vigor em 1969. Na América Latina, o contexto de perseguição política e conflitos armados das décadas de 1970 e 1980 também incidiu sobre a adoção de uma normativa regional consubstanciada na Declaração de Cartagena de 1984, que influenciou muitas legislações nacionais. Estas declarações avançaram em relação aos tratados firmados no seio da ONU, visto que ampliaram os critérios para concessão de refúgio, acrescentando a existência de situações de grave e generalizada violação de direitos humanos como critério (Moreira, 2010).

Apesar destes avanços, os anos 1980 caracterizaram um período de crise no instituto do refúgio, visto que a recessão econômica, o choque cultural entre refugiados e sociedades acolhedoras, o final da Guerra Fria e a diminuição do interesse estratégico das potências em acolher refugiados, propiciaram dificuldades no acolhimento às pessoas vítimas de perseguição, levando ao questionamento sobre a efetividade do regime internacional estabelecido pela ONU (Moreira, 2010).

A década de 1990 marcou uma fase de renovação no âmbito dos Direitos Humanos, visto que o tema foi enfatizado no marco da criação de uma nova ordem internacional sendo tratado pela ONU com destaque no âmbito de suas conferências. Em 1993, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, celebrada em Viena, reafirmou a universalidade, a indivisibilidade, a inter-relação e a interdependência dos direitos humanos e o reconhecimento dos instrumentos jurídicos internacionais e regionais relacionados ao refúgio. A Declaração de Viena propôs que fosse adotada

---

<sup>2</sup> Também existem outros tratados na área de Direitos Humanos que foram desenvolvidos em âmbito internacional e que não versam especificamente sobre refugiados, mas ao dispor sobre direitos universais também são utilizados no âmbito do direito internacional para assegurar a proteção aos indivíduos que passaram por deslocamento forçado. Para mais informações, ver Jubilit (2007).

uma “abordagem global por parte da comunidade internacional” para desenvolver “estratégias para abordar as causas remotas e os efeitos das movimentações de refugiados e outras pessoas deslocadas (...) bem como a obtenção de soluções duradouras” (Declaração de Viena, 1993)<sup>3</sup>.

Contudo, apesar dos esforços legais e da inserção dos Direitos Humanos e dos Refugiados na agenda internacional, na prática as dificuldades na efetivação da garantia desses direitos ainda imperam. Os principais obstáculos relacionam-se com o reconhecimento do status de refugiado e com a integração local dos mesmos a partir, principalmente, da efetividade de seus direitos, visto que interpretações restritivas ainda obstaculizam o reconhecimento da necessidade de proteção internacional aos refugiados bem como existem inúmeras falhas em sua real concretização (Jubilut, 2007). O ACNUR vem buscando, nos últimos anos, atualizar as regras do regime internacional de refugiados para torná-lo mais efetivo e adaptado ao cenário atual, que conforme apresentado na introdução caracteriza-se por severa crise humanitária e novos fluxos migratórios. A esse respeito, uma das estratégias adotadas pela instituição é a *Convention Plus* que se baseia em acordos multilaterais com Estados e instituições parceiras do ACNUR no intuito de facilitar a proteção aos refugiados. Todavia, apesar da existência das normas internacionais e do considerável esforço do ACNUR para tornar mais eficaz o tratamento do tema, as diretrizes internacionais só se tornam, com efeito, eficazes a partir da elaboração e da implementação de políticas domésticas pelos Estados. Este entrelaçamento entre a política internacional e a política doméstica nos leva a próxima seção deste artigo, que analisa especificamente como o Brasil se inseriu e integrou ao sistema internacional de refugiados por meio do estudo de sua política para o tema.

### **3. A inserção do Brasil na temática: interseção entre o discurso e a prática?**

Historicamente, o Brasil é reconhecido como um país que acolhe refugiados e que respeita os direitos humanos, sendo signatário dos principais tratados internacionais relacionados à proteção dos refugiados. No entanto, antes do tema do refúgio se tornar uma questão em sua agenda de política doméstica e externa, o Brasil já se consolidava com um país que tradicionalmente recebia estrangeiros. Desde o período de colonização portuguesa, diversas políticas imigratórias foram

---

<sup>3</sup> Disponível em: < <https://www.oas.org> >. Acesso em: 27 ago. 2016

implementadas no país com o intuito de atrair trabalhadores e promover a ocupação do vasto território nacional (Amaral & Fusco, 2005). Quando o regime internacional sobre refugiados estava em processo de construção, no pós Segunda Guerra Mundial, o país adotava uma política imigratória, sob o governo Vargas, que buscava atrair trabalhadores europeus para a indústria (em menor escala) e para o setor agrícola (Moreira, 2012).

O governo brasileiro – que havia participado dos esforços de guerra e participava das negociações de paz e da criação da ONU – buscava expandir sua atuação no exterior no período da Guerra Fria, alinhado ao bloco Ocidental (Pinheiro, 2004). Assim, o país não hesitou em participar das iniciativas propostas pela comunidade internacional para tratar do problema dos refugiados, compreendendo o refúgio não apenas como uma questão humanitária, mas também como um instrumento político e econômico, visto que reforçava seu alinhamento ocidental e que o braço imigrante poderia apoiar o desenvolvimento econômico nacional. Neste sentido, a política brasileira pautou-se conforme interesses nacionais e humanitários (Haydu, 2009; Moreira, 2012).

Antes mesmo da criação do ACNUR, o governo brasileiro já havia recebido refugiados, selecionados entre determinados países europeus, e trabalhado em parceria com outras organizações que antecederam o ACNUR, como a Organização Internacional para Refugiados (OIR). Vale destacar que no período entre 1947 e 1950, o país recebeu cerca de 21.603 refugiados (Moreira, 2012). Com a criação do ACNUR, iniciou-se a elaboração da Convenção de 1951 que contou com participação e aprovação brasileira. O Brasil, na ocasião, manteve postura favorável à reserva geográfica, além de fazer ressalvas relacionadas aos artigos 15 e 17 que versavam sobre o direito de associação e profissão assalariada do refugiado (Haydu, 2009; Moreira, 2012). A Convenção foi assinada em 1952, mas ratificada apenas em 1960, durante o governo de Juscelino Kubitschek. A partir de 1958, o Brasil integrou o Conselho Executivo do ACNUR, órgão do qual faz parte até hoje.

Neste primeiro momento, a política brasileira para refugiados era seletiva, baseando-se na recepção de refugiados europeus que eram selecionados por uma missão brasileira no exterior que escolhia os indivíduos partindo de determinados critérios, excluindo os que considerava “indesejáveis”. A integração local contava com órgãos estatais (responsáveis pela acomodação, alimentação e transporte interno) e com apoio de organizações internacionais (responsáveis pelo

transporte marítimo e despesas iniciais). No que tange à legislação nacional que tratava dos refugiados, era a mesma referente à política imigratória (Moreira, 2012). Nesta etapa, a política imigratória e de refugiados se “confundiam” na política brasileira, pois embora fosse compreendido que a questão dos refugiados envolvia causas humanitárias, o governo brasileiro tratava estes indivíduos como imigrantes e, portanto, como uma importante força de trabalho. De todo modo, nesta época discurso e prática se reforçavam e o Brasil se constituía como o país que mais recebia refugiados europeus na América do Sul, além de ter sido o primeiro a ratificar a Convenção de 1951 na região.

Uma inflexão ocorre na política brasileira para refugiados a partir do Governo Militar. O caráter autoritário do governo refletiu-se em sua política externa, com a segurança sendo considerada a condição essencial para o desenvolvimento brasileiro. Nesta época, o país mantinha um alinhamento irrestrito ao bloco ocidental, contra a política e ideologia comunista (Gonçalves & Myamoto, 1993). A política doméstica reforçava na política externa um caráter securitário que atingiu também o tema da imigração, tratando o imigrante como um potencial perigo à nação. Os critérios para entrada de imigrantes no país davam-se a partir de questões técnicas, que buscavam assegurar a proteção do trabalhador nacional. A partir dos anos 1970, a política começa a se tornar mais restritiva, com o objetivo de garantir a segurança nacional. Os critérios técnicos eram aplicados não somente no âmbito da imigração, mas também no refúgio, seguindo diretrizes expostas pelo Conselho de Segurança Nacional que expunha preocupação em acolher grupos terroristas, pessoas que se opunham à regimes semelhantes ao brasileiro ou trazer para o território nacional conflitos externos que pudessem repercutir na ordem doméstica. A ameaça comunista estava, portanto, associada também ao âmbito dos refugiados. Além da questão de segurança, a preocupação em receber grandes contingentes populacionais tinha natureza demográfica e populacional, pois não era desejável aumentar muito a população bem como acolher refugiados oriundos de “qualquer” país, mantendo a política seletiva do período anterior (Moreira, 2012).

Destaca-se que em 1967 o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados foi elaborado no âmbito do ACNUR. Durante as reuniões preparatórias, o Brasil discordou da retirada da reserva geográfica, justificando o seu temor a partir de argumentos socioeconômicos, demográficos e financeiros. No entanto, percebendo que a maioria dos países apoiava a mudança proposta pelo

instrumento jurídico, a missão brasileira junto à ONU apoiou o Protocolo de 1967 que, no entanto, só foi promulgado em 1972 no país (enquanto Argentina, Paraguai e Uruguai já o tinham adotado) (Moreira, 2012). Destaca-se que a limitação geográfica foi mantida pelo Governo Militar, assim o Protocolo de 1967 não teve validade efetiva, sendo apenas uma formalidade (Jubilut, 2007). Os diplomatas pleiteavam que a reserva fosse eliminada, entretanto, a decisão do governo militar foi de manter a limitação. Em contrapartida, as reservas aos artigos 15 e 17 foram substituídas por uma declaração interpretativa (Moreira, 2012).

No campo externo, a partir do Governo Geisel (1974-1979) o país rompeu a camisa de força ideológica dos anos iniciais do Governo Militar, adotando uma política globalista no que tange à política externa, diversificando parcerias econômicas e políticas (Pinheiro, 2004). No entanto, esta inovação no campo externo não foi acompanhada por uma mudança na área de direitos humanos e de direitos dos refugiados. Ao longo deste período, o governo brasileiro foi acusado diversas vezes por organizações internacionais e inclusive pelos EUA de ser um violador dos direitos humanos, vide denúncias e relatórios elaborados sobre os casos de tortura realizados no plano interno. O posicionamento brasileiro no campo dos direitos humanos foi resistente durante este período, culminando inclusive em imbróglia diplomática com os EUA, sob presidência de Jimmy Carter. Em 1977, o governo brasileiro denunciou acordos militares entre os países, após condicionamento da ajuda militar norte-americana ao exame da situação dos direitos humanos no país (Gonçalves & Miyamoto, 1993). Este período do governo militar marca a autonomia pela distância, fase que Gelson Fonseca Jr. (1999) caracteriza como marcada pelo afastamento do Brasil da discussão de temas sensíveis no sistema internacional que pudessem comprometer sua autonomia política. Nos anos 1970, portanto, o Brasil se inseria no sistema internacional não mais como um país disposto a receber imigrantes e refugiados. Preocupado com outras questões afetas à segurança e desenvolvimento, as preocupações humanitárias não faziam parte de suas prioridades domésticas e internacionais.

Todavia, apesar de não ser mais um destino de acolhimento, o país aceitou atuar como um local de trânsito para refugiados latino-americanos que buscassem reassentamento, o que teria um impacto positivo em sua credibilidade internacional no período em que duras críticas eram dirigidas ao governo brasileiro. O ACNUR instalou, em 1977, um escritório *ad hoc* no Rio de Janeiro (o

órgão não era formalmente reconhecido pelo governo) movido por preocupação com o grande contingente de refugiados latino-americanos provenientes de regimes ditatoriais e de instabilidades políticas e violação de direitos humanos que marcavam a região. Assim, neste período, argentinos, uruguaios, chilenos, entre outros vizinhos, vinham ao Brasil para buscar reassentamento em outros países (Jubilut, 2007; Haydu, 2009).

Destaca-se que mesmo com a presença do ACNUR em solo nacional, o governo manteve a reserva geográfica da Convenção de 1951. Esta política na área de direitos humanos, embora signifique um retrocesso quando comparada ao período anterior em que o Brasil se posicionava como um país destino de acolhimento de refugiados (ainda que de forma seletiva), aponta para uma grande interseção entre o discurso de segurança e desenvolvimento do autoritário governo brasileiro e a sua prática no plano interno e externo.

Com a instalação do escritório *ad hoc* do ACNUR no Rio de Janeiro, iniciou-se no país uma grande articulação entre atores não estatais e este organismo internacional, com destaque para a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e a Comissão Pontifícia Justiça e Paz. As Cáritas possuem status de observadoras na ONU e operavam (como fazem até hoje) como braço da Igreja Católica trabalhando na acolhida aos refugiados, já a Comissão Justiça e Paz legalizava o tratamento humanitário dado aos indivíduos (Jubilut, 2007). Entre os anos 1970 e 1980, o ACNUR – em parceria com estas organizações – conseguiu que refugiados cubanos, vietnamitas e famílias Baha'i fossem recebidas no país e se estabelecessem na condição de imigrantes, o que minimizou a reserva geográfica defendida pelo governo brasileiro.

Como afirma Moreira (2012), a política brasileira para refugiados ao longo desta etapa se caracterizou como restritiva, visto que o país não recebeu e reconheceu formalmente refugiados, aceitando apenas a presença deles em situação de trânsito para reassentamento em terceiros países. Assim, não existiam regras que tratassem dos refugiados, apenas a legislação migratória. Os inúmeros latino-americanos que entraram em território nacional foram tratados como turistas com autorização para permanência temporária no país, visto que seriam redirecionados a outro país de destino. Cerca de 20 mil refugiados foram assentados em países europeus, nos EUA, no Canadá, entre outros (Jubilut & Apolinário, 2008). Com relação ao período anterior houve, portanto,

retrocesso. De receptor de refugiados, durante o regime autoritário, o país tinha se tornado um emissor deles.

Em 1980, uma nova legislação imigratória foi aprovada, a Lei 6.815, que se refere ao Estatuto de Estrangeiro. Esta lei não alterou o estatuto de refugiado, mas permitiu a aplicação do instituto de asilo, abrindo uma possibilidade que não existia no país até então. À época latino-americanos, em especial cubanos, entre indivíduos de outras origens foram reconhecidos como asilados pelo governo brasileiro. Ainda no início dos anos 1980, o ACNUR teve seu reconhecimento oficial pelo governo brasileiro, abrindo formalmente um Escritório no Rio de Janeiro (Moreira, 2012).

Destaca-se nesta época a Declaração de Cartagena, assinada em 1984 após encontro na cidade com presença de diversos países latino-americanos. O principal resultado da declaração foi a ampliação do conceito de refugiado na região, que passou a incluir a violação massiva de direitos humanos além dos motivos clássicos de reconhecimento. No entanto, o Brasil não participou do encontro e tampouco assinou a Declaração, que só passou a ser incorporada ao ordenamento jurídico nacional com a Constituição Federal de 1988 (Moreira, 2012).

A mudança efetiva na política brasileira para refugiados ocorreu a partir do processo de redemocratização no país, que implicou significativas mudanças domésticas e no que tange à política exterior, trazendo importantes progressos na área de direitos humanos. O país reorientou sua política externa a partir do paradigma da autonomia pela participação (Fonseca Jr., 1999), através do qual entendia-se que era necessário participar das normas e instituições internacionais como forma de renovar as credenciais do país no mundo. Nesta época de transição de uma política externa distante para uma política participativa, o Brasil ratificou tratados internacionais sobre o tema dos direitos humanos além de reconhecer a legitimidade de organizações internacionais de controle de violações dos direitos humanos (Moreira, 2012). No âmbito doméstico, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu como diretrizes norteadoras da política exterior brasileira a prevalência dos direitos humanos e a concessão de asilo político, trazendo avanços no tema (Jubilut, 2007).

Nesta época, o país denunciou a reserva geográfica estabelecida na Convenção de 1951 e retirou as reservas aos artigos 15 e 17. O Escritório do ACNUR foi transferido para Brasília, em



1989, e uma Portaria Interministerial ampliou os direitos dos refugiados e criou um procedimento próprio para concessão de refúgio que integrava o ACNUR e o governo no ano de 1991. Em 1992, a chegada de grande fluxo de angolanos em solo brasileiro propiciou, na prática, a adoção de uma postura mais flexível do governo, que passou a reconhecer os refugiados não apenas conforme dispositivos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, mas orientando-se pela Declaração de Cartagena de 1984 (Jubilut, 2007). Todavia, a grande inovação na política brasileira para refugiados ocorreu apenas com o estabelecimento da Lei 9.474, de 1997, que criou uma legislação nacional que trata especificamente de reconhecimento de refugiados, sendo considerada inovadora no contexto latino-americano.

Os debates para criação desta legislação remontam ao início dos anos 1990, no contexto de discussão internacional sobre direitos humanos, integrado como novo tema na agenda internacional e nacional. A Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993 propunha, como mencionado, a criação de iniciativas para lidar com os problemas de refugiados e reforçava a interdependência entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento, o que foi valorizado pelo governo brasileiro, visto que era importante no contexto de consolidação do regime democrático criar instituições que fossem comprometidas com valores violados no período autoritário. Dando continuidade à postura mais proativa na área de direitos humanos, o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) engajou-se em prol das recomendações da Declaração de Viena, criando inclusive um Programa Nacional de Direitos Humanos que envolvia tanto setores governamentais como atores da sociedade civil (Moreira, 2012). No âmbito deste programa, começou a ser encaminhada no país a discussão sobre a legislação nacional referente aos refugiados, contando com grande pressão da sociedade civil e apoio do ACNUR na elaboração do projeto. A lei foi incorporada ao ordenamento jurídico em 22 de julho de 1997, sendo a primeira lei brasileira a implementar um Tratado de Direitos Humanos (Almeida, 2001). A seção a seguir discorre sobre a lei, suas características e sobre a política brasileira na área de refugiados adotada ao longo dos Governos FHC (1995-2002), Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), destacando políticas públicas implementadas para integração local.

#### **4. Da legislação à efetivação dos direitos humanos: análise sobre a integração local e as políticas públicas nos governos FHC, Lula e Dilma**

A lei brasileira 9.474/1997 sobre o refúgio apresenta, desde um ponto de vista comparado, vantagens e desvantagens em termos de garantias de direitos humanos. Por um lado, é elogiada por ter adotado parcialmente o espírito de Cartagena (Reed-Hurtado, 2013), bem como por conferir direitos sociais aos refugiados ainda enquanto solicitantes de refúgio (Moreira, 2014), e por ter criado uma estrutura institucional robusta para analisar e julgar as solicitações de refúgio a partir da estrutura tripartite do CONARE, que envolve membros do governo, da sociedade civil e o ACNUR (Jubilut, 2007). Por outro lado, a burocracia administrativa, a subjetividade na avaliação dos casos, a ausência de direitos políticos, bem como a falta de uma clara política de integração dos refugiados no país são deficiências importantes apontadas e ainda não resolvidas, mesmo com diversas políticas específicas nos últimos governos (Reed-Hurtado, 2013; Moreira, 2014).

Como mencionado na seção anterior, a Declaração de Cartagena orientou os países latinos a usarem a definição de refugiado para além da abrangida pela Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, incluindo as pessoas que fugiam do seu país porque sua vida, segurança ou liberdade eram ameaçadas pela violência generalizada, por agressão estrangeira, por conflitos armados, por violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. No entanto, é válido ressaltar que o Brasil, apesar de ter implementado a definição ampliada de refugiado conforme a declaração regional, adicionou, da mesma forma que Peru, Colômbia e Paraguai, o elemento de coerção, coação ou obrigação em fugir para a concessão do refúgio, contrária à recomendação do documento, pois introduz dificuldades de mensuração e exclui mais do que inclui.

Reed-Hurtado (2013), após pesquisa jurídica comparativa, salienta que o caso do Brasil é especial, pois o país reconhece o status de refugiado pela definição ampliada somente se estiver de acordo com a Convenção de 1951. Além disso, o único elemento objetivo transposto para a lei brasileira se refere à grave e generalizada violação dos direitos humanos, que é apreendida na prática de forma muito subjetiva.

De fato, a Lei 9.474/1997, em seu último título, estipula que o processo de pedido de refúgio é gratuito e tem caráter urgente e que seus dispositivos devem ser interpretados harmoniosamente

com os preceitos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967. Ou seja, apesar de ter adotado a definição ampliada de refugiado no que se refere à existência de violação generalizada de direitos, o Brasil submeteu essa visão expandida à legislação internacional que é menos inclusiva (Jubilut, 2007) e não adotou o espírito humanitário presente no documento na íntegra.

Uma outra questão importante a respeito da lei brasileira de concessão de refúgio é a burocratização do procedimento para o reconhecimento do status de refugiado. Esse processo tem início com a entrada do solicitante no Brasil e com o pedido feito à Polícia Federal. Nesse momento, é emitido um Termo de Declaração que se mantém até a emissão de um Protocolo Provisório. Em seguida, o solicitante de refúgio é encaminhado para os Centros de Acolhida (Cáritas/ACNUR), instituições que auxiliam os solicitantes no preenchimento do pedido de refúgio – que consiste em um questionário longo e bem detalhado. Com base neste material e em uma entrevista com o solicitante de refúgio, é então elaborado um Parecer de Elegibilidade pelo CONARE. Após este processo, nas reuniões da comissão, é elaborado o parecer favorável ou não à concessão do status de refugiado, o qual só permite uma instância de recurso que é julgado e indeferido, na maioria absoluta dos casos, pelo Ministro da Justiça. Dados do CONARE mostram que o processo é lento. Atualmente, para exemplificar, o Brasil possui cerca de 9.000 refugiados reconhecidos e um passivo de 25.000 casos aguardando julgamento (CONARE, 2016).

Além dos problemas acima mencionados, um outro elemento que enfraquece a lei de refúgio é o fato dos direitos econômicos, sociais e culturais dos refugiados não estarem expressos diretamente na lei (Jubilut, 2007), bem como a ausência absoluta de garantia de direitos políticos para estes migrantes forçados (Moreira, 2012)<sup>4</sup>.

Por outro lado, a Lei 9.474/1997 tem aspectos bastante positivos e avançados em comparação a outros países tais como: garantia do direito de reunião familiar (estendendo a concessão de refúgio aos demais membros da família do refugiado) e o direito de trabalhar no país, ambos permitidos já na condição de solicitante de refúgio. Tanto o solicitante como os membros de sua família têm permissão de residência provisória no país, recebendo documentos provisórios

---

<sup>4</sup> Comparando com os países mais próximos, este é um importante diferencial de Argentina e Uruguai, pois ambos concedem direitos políticos aos refugiados.

após a propositura do pedido de refúgio. A legislação brasileira ainda incorporou as chamadas soluções duráveis para os refugiados no seu texto (de acordo com a perspectiva da ACNUR à época). Porém, incluiu apenas questões referentes à concessão imediata de documentação<sup>5</sup>, sendo vaga em relação aos termos para concretizar a integração do refugiado ao contexto nacional e às condições de vida a serem proporcionadas aos refugiados após o ingresso no país e o acesso às políticas públicas.

No contexto de implementação da legislação recém-aprovada, as autoridades brasileiras, ainda no Governo FHC, demonstraram preocupação em garantir que os refugiados recebidos pelo Brasil fossem integrados em suas novas comunidades, recepcionando uma missão do ACNUR (cujo acordo foi firmado em 1999) para sediar os projetos-piloto de reassentamento<sup>6</sup>, coordenados pelo CONARE. Tais projetos de reassentamento coincidiram com a política proposta pelo presidente à época, que reivindicava que os direitos humanos fossem protegidos e consolidados, atuando ao lado das organizações internacionais com um discurso voltado aos ideais de cooperação e solidariedade (Andrade & Marcolini, 2002; Moreira, 2010).

A proposta do programa de reassentamento impulsionado pelo ACNUR buscava reinstalar refugiados já reconhecidos que continuavam sofrendo ameaças ou perseguições e/ou que não conseguiram se adaptar ao primeiro país de refúgio. O projeto piloto contou com 120 refugiados que foram divididos e instalados em quatro estados brasileiros: RS, SP, RJ E RN (Moreira, 2012). Mesmo após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, o programa brasileiro de reassentamento foi concretizado. Além disso, o presidente FHC, em discurso da conferência da ONU no mesmo ano, reforçou a importância das ações de ajuda humanitária ao povo afegão e, em 2002, um grupo de 23 refugiados afegãos chegou ao país. Assim, apesar da baixa representação quantitativa, a política de reassentamento adotada pelo Brasil foi positiva – no sentido de maior

---

<sup>5</sup> O que permitiria, a princípio, acesso à saúde, educação e direito de trabalhar. Porém, na prática, esse acesso é bem mais demorado e problemático (Migrantes, 2015).

<sup>6</sup> O reassentamento é uma das soluções duradoras para o refugiado, juntamente com a repatriação voluntária e a reintegração local no primeiro país de asilo. É uma solução buscada pelo ACNUR para realocar indivíduos ou grupos de refugiados que correm perigo no país de primeiro asilo (Baeninger & Dominguez, s.d, p..7).

inclusão do tema dos refugiados – e coincidiu com a política externa brasileira voltada para a defesa dos direitos humanos (Moreira, 2012; Cândido, 2013).

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) continuou investindo no tratamento do tema, no que diz respeito à formulação de políticas públicas e no âmbito internacional, voltando-se, sobretudo, ao âmbito regional (Moreira, 2010). Durante seu governo, o Brasil fez parte da elaboração, em 2004, do Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, que visou a maior integração dos refugiados nas comunidades locais. Uma de suas maiores inovações, o Programa Regional de Reassentamento, formulado por iniciativa brasileira, reforçava a ideia de que o Brasil é um país que age baseando-se na cooperação e na solidariedade internacional, incentivando o compartilhamento de responsabilidades e destacando um papel de liderança brasileira. Nesse contexto, o Brasil aprofundou sua política de reassentamento, conferindo prioridade aos problemas colombianos, realizando missões no Equador e na Costa Rica para identificar possíveis refugiados para serem reassentados no país. Nessa época, o governo brasileiro buscava projeção como um defensor das causas humanitárias (Baeninger & Dominguez, s.d; Moreira, 2010).

Entretanto, o programa não foi bem-sucedido de todo, como mostra a situação dos palestinos que chegaram por essa via no país em 2007. Analistas apontam que, em relação ao reassentamento dos palestinos existiu, por um lado, o desejo de protagonismo do Brasil fundado em razões humanitárias e, por outro, o reforço, no plano externo, da postura de mediador de conflitos e defensor da Palestina. Entretanto, as dificuldades de integração dos palestinos em Mogi das Cruzes e o longo protesto que os mesmos organizaram em Brasília demonstram as dificuldades ligadas à ausência de uma verdadeira estrutura de integração no plano interno (Moreira, 2015).

Durante o governo Lula houve um estreitamento das relações com o ACNUR, que passou a reconhecer mais amplamente o comprometimento brasileiro com a proteção dos refugiados e elogiar o tratamento que lhes era dado no país, assim como a participação da sociedade civil no reconhecimento dos refugiados. Inclusive, o fortalecimento do trabalho de organizações da sociedade civil, como a Cáritas (SP e RJ) e o Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH), foi importante neste período, contribuindo muito para o avanço da atenção interna aos refugiados

e, por conseguinte, para o reforço, no plano externo, da visão do Brasil como um receptor de migrantes e defensor dos direitos humanos.

O contexto internacional enfrentado ao longo do Governo Dilma Rousseff (2011-2016) foi bastante delicado. Além da crise de refugiados em âmbito internacional, a presidente teve que lidar com o expressivo crescimento do número de refugiados no país no âmbito doméstico. O número de pessoas deslocadas por motivos de perseguição em diversas regiões do mundo cresceu de 42,5 milhões, em 2011, para 60 milhões de pessoas, em 2016. Neste período, cresceram as solicitações de refúgio no país. Enquanto em 2011 o Brasil recebeu 3.220 solicitações de refúgio, em 2015 foram 28.670 solicitações. O número de refugiados reconhecidos dobrou de 4.035 para 8.863 (CONARE, 2016). A maior parte dos refugiados reconhecidos no país é de origem síria, nacionalidade que teve sua entrada facilitada com a simplificação da concessão de vistos, diante da grave crise enfrentada.

A ampliação das solicitações de refúgio coincidiu com a grave crise econômica, o que fez com que o trabalho do ACNUR e demais parceiros fosse dificultado pela escassez de recursos em um contexto sensível (Dias et al, 2011; Ziemath, 2011). Ao longo de seu mandato, o processo de integração local dos refugiados e suas dificuldades se tornaram mais notórias. Várias pesquisas evidenciam os obstáculos no acesso aos serviços e as violações dos direitos humanos das populações de migrantes forçados que vivem no país. O que estes estudos mostram, em suma, é que o Estado brasileiro tem avançado muito pouco na implementação de políticas internas efetivas de acesso a serviços e promoção da integração local dos refugiados (Moreira, 2014; Jubilut & Madureira 2014; Migrantes, 2015).

Jubilut, em pesquisa recente sobre as condições dos diversos tipos de migrantes forçados no Brasil (Migrantes, 2015), salienta os problemas da nossa legislação, bem como das nossas políticas públicas em comparação com outros países da América Latina. Em primeiro lugar, as limitações do marco jurídico brasileiro, como já salientado neste trabalho, geram dificuldades de regularização e acesso a direitos e serviços públicos. Como afirma a autora, a “ausência de documentos e a dificuldade de acesso a eles torna o imigrante um sujeito invisível, não obtendo assim direitos básicos garantidos pelo Estado” (Migrantes, 2015, p. 35).

Por isso tem se destacado a necessidade de alteração da nossa legislação, a criação de novas formas de regularização migratória por meio de regulamentação legislativa e a adoção ou adaptação de políticas públicas para os diversos tipos de imigrantes, dentre eles, os refugiados e solicitantes de refúgio.

Em segundo lugar, estão os problemas estruturais e mais difíceis de combater que dizem respeito a como garantir moradia e trabalho aos solicitantes de refúgio, principalmente (Migrantes, 2015; Moreira, 2014). Na resolução destes problemas estruturais, a criação de sólidas parcerias do Governo Federal com governos estaduais e prefeituras municipais locais, que podem mobilizar melhor a iniciativa privada, são essenciais. Por fim, estão os problemas institucionais, os mais difíceis de serem enfrentados a curto prazo como: dificuldades de idioma e falta de recursos humanos, esta última evidenciada pela forte e necessária atuação da sociedade civil – especialmente a Cáritas – não apenas no acolhimento, mas também na ajuda no processo de reconhecimento e integração local dos refugiados.

Assim, embora a política brasileira para refugiados tenha se desenvolvido no decorrer dos últimos governos, a vida de um refugiado no Brasil hoje é permeada de dificuldades crescentes tais como: condições de trabalho insatisfatórias, dificuldade no acesso à saúde, à moradia e, fator destacado por muitos, discriminação (Migrantes, 2015). A ausência de um debate social mais amplo faz com que associações dos refugiados com fugitivos ou migrantes econômicos, dificultem ainda mais a integração social dos mesmos. Ademais, a falta de informação generalizada (mesmo nos órgãos públicos) contribui para a dificuldade de acesso à educação e à saúde e a não inserção no mercado de trabalho de forma digna.

Em maio de 2016, o CONARE anunciou um conjunto de ações para aprimorar o sistema nacional de integração dos refugiados. A direção das medidas aponta para o fortalecimento de políticas compartilhadas entre as esferas nacional e local dos governos e a participação da sociedade civil. Dentre as ações anunciadas pelo governo, destacam-se a construção de parcerias com estados e municípios tanto para o fortalecimento da atuação do CONARE em nível estadual, quanto para implementação de programas de descentralização do acesso à documentação, oferta de cursos de português e de qualificação profissional para migrantes. A criação de mais Centros de Referência e Acolhida de Migrantes e Refugiados (CRAI), como o que já existe em São Paulo, é

outra iniciativa anunciada e há muito tempo necessária e demandada por diversas instituições da sociedade civil e por setores do governo que trabalham diretamente com os refugiados. Por fim, outra importante política aprovada é a diminuição da burocracia para a revalidação de diplomas através de resolução do MEC.

Entretanto, uma questão importante e não enfrentada nestas medidas é a baixa capacidade operacional do CONARE e a necessidade de reavaliar a burocratização e o próprio funcionamento do processo de concessão de refúgio. Algumas medidas – como o aumento do prazo de validade do documento provisório dos solicitantes de refúgio de 3 meses para um ano – foram importantes nesse sentido. Outras, porém – como o aumento do tamanho do questionário preenchido pelo solicitante de refúgio – aumentaram ainda mais as dificuldades enfrentadas pelos refugiados que chegam ao país.

## **5. Considerações Finais**

O Brasil vem progressivamente se inserindo no cenário internacional como um país promotor dos direitos humanos, da solidariedade e da paz. No que concerne aos direitos dos refugiados, a lei brasileira 9.474/97 é elogiada por conferir direitos importantes aos mesmos ainda enquanto solicitantes de refúgio. Porém, o contingente de refugiados reconhecidos no Brasil ainda é muito pequeno quando comparado a outros países. No aspecto normativo, o país adotou apenas parcialmente a definição ampliada da Declaração de Cartagena para o reconhecimento do status de refugiado, privilegiando a definição da Convenção de 1951. Além disso, várias pesquisas têm chamado atenção para os obstáculos no acesso a serviços e para as violações de direitos humanos das populações de migrantes forçados que vivem no país, insistindo na importância da mudança da legislação no que concerne às diversas populações de migrantes que vivem em território nacional.

Vários outros países<sup>7</sup>, atentos aos novos fluxos migratórios, renovaram suas políticas migratórias na segunda metade dos anos 2000 baseando-se em textos legais que adotam uma abordagem pautada nos direitos humanos. Apesar do Brasil já se encontrar em movimento de

---

<sup>7</sup> Como México, Costa Rica, Bolívia, Argentina, Uruguai e Nicarágua.



mudança nesse sentido<sup>8</sup>, ainda existem muitos problemas a serem enfrentados para garantir uma vida digna aos migrantes forçados que já existem e os que procuram acolhida no país.

Assim, a análise da atuação do Estado brasileiro ao longo do tempo nos permite concluir que, apesar da construção de um arcabouço legislativo robusto e inclusivo, ainda resta um longo caminho para a efetivação do reconhecimento e da garantia integral de direitos humanos dos refugiados no país.

Dentre as mudanças necessárias, é preciso que a política de valorização dos direitos humanos, inclusive no plano retórico, se coadune com uma prática política que garanta esses direitos a todos. Na questão dos refugiados isso significa a criação e a manutenção de políticas públicas específicas para os refugiados e demais migrantes forçados que permitam o acesso efetivo destes à saúde, à educação, à moradia, ao trabalho e à possibilidade de ação política.

## **Referências**

- Almeida, G. A. (2001). A Lei 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. In: Araujo, N.; Almeida, G.A. (coordenadores). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar.
- Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR). (2015). *Global Trends Forced Displacement in 2015*. Disponível em: < <http://www.unhcr.org/576408cd7>>. Acesso em: 27 ago. 2016.
- \_\_\_\_\_. (2016). O que é a Convenção de 1951?. Disponível em: < <http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>>. Acesso em: 27 ago. 2016.
- Amaral, E. & Fusco, W. (2005). Shaping Brazil: The Role of International Migration, *Migration Policy Institute*. Disponível em:< <http://www.migrationpolicy.org/article/shaping-brazil-role-international-migration>>. Acesso em 27 ago. 2016.
- Amorim, C. (2006). Discurso do Ministro Celso Amorim no Segmento de Alto Nível da primeira Sessão do Conselho de Direitos Humanos. *Repertório de Política Externa: posições do Brasil*. FUNAG: Brasília.

---

<sup>8</sup> Nesse sentido, a mudança na Lei do estrangeiro que vem sendo desenvolvida pelo governo federal em conjunto com a sociedade civil e a academia (o PL 2516/15) vem sendo elogiada por especialistas, pois se insere em uma política de respeito aos direitos humanos e prevê a condição de igualdade entre brasileiros e estrangeiros, além de garantir aos últimos o acesso a serviços, programas, benefícios sociais, trabalho, moradia, entre outros.

- Andrade, J. H. F. & Marcolini, A. (2002). A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados – breves comentários sobre suas principais características. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45 (1), 168-176.
- Dias, C. S. L., Magioni Jr, D., Freitas, F.F., Bandarra, L.C. & Martuscelli, P.N. (2011). Política brasileira para refugiados: política de Estado ou política de governo?. *Fronteira*, 10 (19), 25-39.
- Dominguez, J. A. & Baeninger, R. (s.d). *Programa de Reassentamento de Refugiados no Brasil*. Disponível em: < <http://s.conjur.com.br/dl/programa-reassentamento-refugiados.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2016.
- Candido, M. T. *Política Externa, Direitos Humanos e Refugiados: De FHC a Dilma*. (2013). Trabalho apresentado no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais. Disponível em: <[http://www.encontronacional2013.abri.org.br/conteudo/view?ID\\_CONTEUDO=876](http://www.encontronacional2013.abri.org.br/conteudo/view?ID_CONTEUDO=876)>. Acesso em: 30 de agosto de 2016.
- Comitê Nacional para Refugiados – CONARE. *Sistema de Refúgio Brasileiro*. Desafios e Perspectivas. (2016). Disponível em: < <http://www.acnur.org>>. Acesso em: 31 mai. 2016.
- Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. (1951). Alto Comissariado Das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR. Disponível em: < [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2016.
- Declaração de Viena. (1993). Disponível em: < <https://www.oas.org>>. Acesso em: 27 ago. 2016.
- Fonseca Jr., G. *A legitimidade e outras questões internacionais: Poder e Ética entre as Nações*. (1998). São Paulo: Paz e Terra.
- Gonçalves, W. & Miyamoto, S. (1993). Os militares na Política Externa Brasileira, 1964-1984. *Estudos Históricos*, 6(12), 211-246.
- Haydu, M. (2009). O envolvimento do Brasil com a problemática dos refugiados: um breve histórico. *Ponto e Vírgula*, 6.
- Jubilut, L. L. (2007). *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método.
- \_\_\_\_ & Apolinário, S. (2008). A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral. *Univ. Rel. Int. Brasília*, 6 (2), jul-dez.
- \_\_\_\_ & Madureira, A. de L. (2014). Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena +30. *REMHU, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 22 (43), jul/dez, 11-13.
- Migrantes. *Apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): IPEA, 2015.

- Moreira, J. B. (2010). Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(1), 111-129.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Política em relação aos refugiados no Brasil*. Tese (Doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas.
- \_\_\_\_\_. (2014). Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 22 (43), 85-98.
- \_\_\_\_\_. (2015). Política Externa, Refugiados e Reassentamento no Brasil: uma análise sobre o período do governo Lula (2003-2010). *Carta Internacional*, 10 (edição especial), 133-151.
- Pinheiro, L. A. (2004). *Política Externa Brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- Reed-Hurtado, M. (2013). *The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America* (PPLA/2013/03). Geneva: UNHCR.
- Ziemath, G. G. S. (2011). Um balanço inicial da política externa do Governo Dilma: continuidades. *Mundorama*. Disponível em: < <http://mundorama.net/2011/05/09/um-balanco-inicial-da-politica-externa-do-governo-dilma-continuidades-por-gustavo-gerlach-da-silva-ziemath/>>. Acesso em: 20 ago. 2016.