

EXPEDIENTE

Editorial

Nominata de Pareceristas – 01/2019

ARTIGOS

Escritórios de Gestão de Projetos no Setor Público à Luz do Paradigma da Nova Administração Pública
Antony Melo, Décio Bittencourt Dolci e Lucas Santos Cerqueira

Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher: uma análise institucional
Yasmine Mansur, Adélia Marina de Campos Cursino e Armindo dos Santos de Souza Teodósio

The context of fisheries subsidies within the trade agenda – developments to date and the WTO 2017 Ministerial Conference in Buenos Aires
Bruno Capuzzi

El Giro a la Izquierda en el Uruguay de los Años 2000
Fernanda Cimini e Izabella Leal Miranda Aguiar

Análise dos Acordos Assinados pelo Brasil e pela Argentina na Área de Energia entre 1995 e 2010
Lucas Marques Feitosa

Formatos e determinantes da participação social em agendas da Política Externa Brasileira
Melissa Elizabeth Pomeroy e Laura Trajber Waisbich

Harmonização de Normas para o Transporte Rodoviário Internacional de Cargas entre Países da América do Sul
Hugo Alves Silva Ribeiro, Nathane Eva Santos Peixoto e Kleber Carlos Ribeiro Pinto

Cooperação Técnica Sul-Sul, Capacidades Estatais e Desenvolvimento Social: o caso do projeto de fortalecimento da autoridade sanitária do Haiti
Douglas Valletta Luz

IBAS: uma análise das ações quinze anos depois
Marcelo Xavier e Pedro Fonseca

Agenda e coalizões na aprovação de uma Política Pública Inovadora: o caso da Lei de Conformidade Tributária de São Paulo
Humberto Eustáquio César Mota Filho, Eduardo Almeida Mota e Luciano Quinto Lanz

NOTAS DE PESQUISA

Participação Institucionalizada no Contexto Brasileiro: uma Análise do Programa Criança Feliz
Ítalo Henrique de Cristo Almeida

RESENHAS

Transgovernance: Advancing Sustainability Governance
Ana Beatriz Arantes Araújo

Crafting Policies to End Poverty in Latin America. The Quiet Transformation
Sergio Simoni Jr. e Maria Clara Oliveira



EDITORIAL

É com grande satisfação e com um sentimento de dever cumprido que apresentamos o primeiro número de 2019 (vol.4, n.1, 2019) da Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI) à comunidade acadêmica, pesquisadores, estudantes e demais interessados em um debate plural, contemporâneo, que abrange de forma inter e multidisciplinar as temáticas associadas às políticas públicas e a cooperação internacional.

Quando a RPPI teve seu primeiro número publicado no ano de 2016, vislumbrávamos um espaço oportuno para associar áreas de conhecimento com a criação do Programa de Pós-Graduação e Gestão Pública e Cooperação Internacional (PGPCI). Oportuno por se tratar de uma junção de áreas que necessitam de um diálogo mais integrado. Também por almejarmos à época da criação do programa uma formação que contemplasse as práticas de gestão pública, das políticas públicas ultrapassando fronteiras físicas e limitações impostas pela desagregação da geração de conhecimento, buscando uma visão nos níveis regional, nacional e internacional.

Da mesma maneira compreendíamos que seria um desafio integrar os conhecimentos específicos derivados de cada uma das áreas que compunham o programa: Administração, Gestão Pública, Políticas Públicas e Relações Internacionais. Contudo, diante dos desafios de integração, temos observado um esforço de parte dos docentes e discentes em abrir espaço para a discussão, para sair dos limites impostos pelas suas áreas específicas, em direção a um intercâmbio de informação, e, conseqüentemente, na geração de conhecimento e formação de quadros com capacidade de compreender os âmbitos locais e globais.

A RPPI é parte deste desafio. Optou-se, logo na criação do programa, em ter um periódico científico associado ao PGPCI. Uma nova revista associada a um programa de pós-graduação em fase de implantação necessitaria de apoio institucional, da atuação colaborativa dos docentes, e sobretudo, de um forte apoio da coordenação do programa. Obtivemos o apoio institucional, aqui representado pelo setor de Periódicos da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), assim como temos docentes engajados aos objetivos da revista. Mas é necessário ressaltar o apoio da coordenação do programa desde o início das atividades ligadas à RPPI. Em

um primeiro momento, Prof. James Batista Vieira e Profa. Aline Contti Castro que aceitaram a missão de coordenar um novo programa de pós-graduação, foram fonte de apoio ao trabalho da equipe editorial encabeçada pelo Prof. Marcos Alan S.V. Ferreira. Agora, contamos com o apoio do Prof. Thiago Lima e da Profa. Stephanie Ingrid Souza Barboza, respectivamente, coordenador e coordenadora adjunta do PGPCI. Na segunda edição de 2018 informamos que haveria uma troca na editoria da revista. Prof. Marcos Alan S. V. Ferreira, que realizou (e continua realizando) um trabalho desbravador na RPPI passou a ser responsável pela editoria da área de Cooperação Internacional e o Prof. Alexandre Cesar Cunha Leite (redator deste texto em nome da equipe editorial) assume a editoria chefe da revista. É assumindo a responsabilidade de atuar como editor-chefe da RPPI que se compreende a difícil e desafiante tarefa realizada pelo editor. Por este motivo apresentar o primeiro número de 2019 pode ser classificado como satisfação simultaneamente ao sentimento de dever cumprido.

Nesta transição, vale destacar que a ação conjunta dos editores, assistentes de edição e da coordenação do PGPCI, obteve êxito em indexar a RPPI em bases relevantes internacionais. Ao mesmo tempo, ao contar com a significativa colaboração da equipe do setor de periódicos da UFPB e o apoio da coordenação do PGPCI, temos um contentamento particular em informar aos leitores, autores, membros do conselho editorial, colaboradores e interessados em nossa revista que obtivemos o DOI para indexar todos os artigos publicados na revista, incluindo a indexação retroativa aos artigos publicados desde o ano de 2017. Assim, consideramos que um passo importante foi dado na direção de avançar na classificação da revista no sistema Qualis/CAPES (atualmente, classificada como B2 segundo o novo documento divulgado pela CAPES em 2019), no objetivo de aumentar a divulgação da revista e de iniciarmos um processo de internacionalização da RPPI. Visando o aumento da divulgação internacional da revista e em atrair um público (leitores, autores, colaboradores) estrangeiro foi realizado um movimento no sentido de diversificar o Conselho Editorial da revista. Atualmente a RPPI possui 33 membros em seu Conselho Editorial, sendo 15 deles ligados a instituições internacionais (acadêmica ou institutos de pesquisa), assim como obtivemos uma maior representação feminina, caminhando no sentido da equalização de gênero no Conselho Editorial. Movimento semelhante foi realizado no grupo de pareceristas. A internacionalização, a diversificação e a maior abrangência de áreas tanto no Conselho Editorial quanto no conjunto

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais v.4, n.1, julho/2019, pp. i-iii.

de pareceristas são resultados relevantes, porém, em processo; logo, não finalizados. Faço menção aos assistentes editoriais que, para além das atividades editoriais e de diagramação, têm realizado um trabalho sério e propositivo, colaborando para a evolução da RPPI.

Ainda estamos em processo de transição para o sistema OJS 3.0, que deve ocorrer ainda no ano de 2019. Como todo processo de transição, temos obstáculos a serem superados, mas acreditamos que teremos um sistema mais eficiente, mais amigável à navegação dos usuários e bilingue (português/inglês) que nos proporcionará uma abertura e maior facilidade na recepção de produções acadêmicas e científicas de autores estrangeiros.

Todos os esforços aqui citados têm o entendimento de que a divulgação científica é parte da função (e responsabilidade) de um pesquisador. Permanecemos imbuídos da concepção de que temos aqui um espaço diferenciado de divulgação de pesquisas que abordam de forma integrada e dialogada temas relativos à política e gestão pública, tomando seu sentido amplo e multifacetado, e a cooperação internacional sem a limitação ou a dicotomia doméstico-internacional. Logo, os resultados de pesquisas, as pesquisas em andamento (notas de pesquisa), bem como as investigações propositivas e analíticas que contemplem a avaliação de políticas públicas (propostas e/ou implementadas), as ferramentas de gestão governamental, políticas mecanismos de cooperação internacional, desde sua concepção, passando pelas transformações sistêmicas até os mecanismos/instrumentos de análise e avaliação, alcançando o nível das políticas criadas e executadas por organismos regionais em perspectiva integrada são, entre outros casos e possibilidades, temas que constituem o foco da RPPI.

É com o objetivo de avançar na divulgação acadêmica e científica, abrindo espaço para a produção plural, integrada, religando as áreas de constituição de conhecimento que os editores responsáveis e assistentes de edição apresentam ao público o volume 01 de 2019 da Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, desejando a todos uma boa leitura.

Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite 

Editor-chefe da Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais

PARECERISTAS – Volume 4, Número 1 (2019)

A Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais gostaria de expressar seu apreço e profundo agradecimento aos colegas que serviram como pareceristas no primeiro número de 2019, conforme listado abaixo.

- Alexandre Cesar Cunha Leite
- Aline C. Castro
- Aline Chianca Dantas
- André Pini
- Andrea Pacífico
- Bruno Capucci
- Daniel Huertas
- Elia Cia Alves
- Fábio Nobre
- Fernanda Gonçalves
- Francisco Marques
- Hermann Hrdlicka
- Iara Costa Leite
- Íris Santos
- James Vieira
- Jonimar Souza
- Jurek Seifert
- Leonardo Ramos
- Lizandra Serafim
- Marcelos Burgos
- Márcia Paixão
- Marcos Alan S. V. Ferreira
- Pascoal Gonçalves
- Priscila Martins
- Rosana Tomazini
- Sabrina Cabral
- Saulo Santos
- Sheylla Galvão
- Silvia Nogueira
- Xaman Korai
- Vanderson Carneiro

Escritórios de Gestão de Projetos no Setor Público à Luz do Paradigma da Nova Administração Pública

Project Management Offices in the Public Sector in Light of the New Public Management Paradigm

Antony Melo 

Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

E-mail: abmelo92@gmail.com

Décio Bittencourt Dolci 

Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

E-mail: dbdolci@gmail.com

Lucas Santos Cerqueira

Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

E-mail: lucasscerqueira@gmail.com

Resumo: Esse estudo analisa a relação entre a adoção de Escritórios de Gestão de Projetos (PMOs) em organizações públicas e os pressupostos do paradigma da New Public Management (NPM). Trata-se de uma pesquisa qualitativa, um estudo multicase, que analisa as percepções dos gestores de dois PMOs. Os resultados indicam um forte alinhamento dessas iniciativas com os pressupostos da NPM, presente tanto na implantação das unidades analisadas como em práticas e métodos gerenciais por elas realizados ou disseminados. Espera-se que este estudo possa inspirar gestores públicos no planejamento e na implementação de práticas de gestão de projetos, assim como pesquisadores interessados na temática.

Palavras-Chave: Gestão de Projetos; Escritório de Gestão de Projetos; PMO; Nova Administração Pública.

Abstract: This study analyzes the relationship between the adoption of Project Management Offices (PMOs) in public organizations and the New Public Management (NPM) paradigm assumptions. This is a qualitative research, a multisite study, analyzing public organizations PMO managers' perceptions. The results indicate a strong association of these initiatives with the assumptions of the NPM, present both in the implementation of the analyzed units and in the practices and management methods that they perform or disseminate. It is to be hoped that this study will help public managers in the planning and implementation of project management practices, as well as researchers interested in the subject.

Keywords: Project Management; Project Management Offices; PMO; New Public Management.

1. Introdução

A gestão de projetos está gradualmente tornando-se um fator fundamental no desempenho de organizações do setor público, visto que projetos de diferentes tamanhos e estruturas têm sofrido rotineiros fracassos, como estouro de prazo e orçamento, redefinições de escopo, além das falhas na prestação de contas (Carvalho & Piscopo, 2014). No sentido de atingir melhores resultados, os Escritórios de Gestão de Projetos (EGP), ou *Project Management Office* (PMO) – denominação em inglês e amplamente utilizada, aparecem como as unidades organizacionais responsáveis pela minimização de problemas gerenciais e, também, pela disseminação das práticas de gerenciamento de projetos por toda a organização, possibilitando, entre outros benefícios, uma diminuição nas falhas e garantindo que os projetos mais importantes sejam priorizados (Maximiano & Anselmo, 2006; Aubry & Hobbs, 2011).

Segundo Englund, Graham e Dismore (2003), os Escritórios de Gerenciamento de Projetos são capazes de mudar o modo como as organizações gerenciam e “pensam” sobre o gerenciamento de projetos. No entanto, de acordo com Valle, Soares, Finocchio Jr. e Silva (2010) faltam estudos científicos acerca da percepção dos profissionais da área sobre qual o papel dos Escritórios de Projetos nas organizações. Seja na organização pública ou privada, uma organização bem sucedida tem um fluxo de projetos bem definidos, fator essencial para enfrentar as mudanças inevitáveis (Cleland & Ireland, 2002).

Segundo Peters (2008), a reflexão sobre a reforma administrativa e gerencial no setor público é necessária em virtude das transformações que as organizações públicas e privadas estão passando, exigindo maior qualificação profissional, comprometimento e flexibilidade para executar as tarefas. No mundo globalizado, é imprescindível a utilização de novas competências e estratégias na administração do patrimônio público, em que a aplicação de técnicas modernas de gerenciamento e controle são fundamentais (Bresser-Pereira, 1998).

Frente ao desafio de melhorar a gestão pública, o presente trabalho soma-se a outros estudos que visam a contribuir para o conhecimento científico partindo de questões interessadas no paradigma da Nova Administração Pública. Considera-se que ainda é pouco explorada sua influência no ciclo de vida do PMO, desde a percepção da necessidade de sua implantação até seus resultados organizacionais, seja em projetos, seja em outros aspectos, bem como sua

institucionalização em órgãos com autoridade para realizar os trabalhos do Estado. Acredita-se que este estudo traga contribuições aos gestores públicos no que tange o planejamento e implantação de Escritórios de Gestão de Projetos, bem como para os pesquisadores que buscam desenvolver outras pesquisas nessa temática.

Nesse sentido, frente ao objetivo geral de melhor compreender a adoção dos Escritórios de Gestão de Projetos (PMOs) no setor público à luz do paradigma da Nova Administração Pública, definiram-se os seguintes objetivos específicos focados na percepção dos gestores do escritório de projetos: (1) identificar os diferentes facilitadores e inibidores, tanto na implantação como na realização das funções do PMO; e (2) associar suas funções aos benefícios no desempenho organizacional, sob o paradigma da Nova Administração Pública.

O presente artigo está organizado em cinco seções. Além dessa seção introdutória, a seção 2 expõe o referencial teórico, o qual compreende o gerenciamento de projetos, os escritórios de gestão de projetos e o paradigma da Nova Administração Pública. A seção 3 apresenta a metodologia utilizada na pesquisa. A seguir, na seção 4, são divulgados os resultados, sua síntese e discussão à luz do paradigma da Nova Administração Pública. Por fim, conclui-se com as considerações finais na seção 5.

2. Referencial Teórico

Nesta seção, apresentam-se fundamentos que dão suporte teórico a presente investigação. A subseção 2.1 traz definições sobre gestão de projetos, aborda o ciclo de vida de projetos e versa sobre diferentes perspectivas de análise de sucesso em gestão de projetos. Na mesma direção, a subseção 2.2 apresenta o escritório de gestão de projetos como uma unidade organizacional capaz de melhorar as relações entre gerenciamento e projeto público. O paradigma da Nova Administração Pública é abordado na subseção 2.3 após uma contextualização baseada em fatos históricos que impulsionaram a adoção de novas práticas de gestão no setor público.

2.1. Gerenciamento de Projetos

O Ciclo de vida de um projeto compreende as fases pelas quais um projeto passa, desde o início até o término. As fases podem ser definidas por objetivos funcionais ou parciais, resultados ou entregas, marcos específicos no escopo, ou disponibilidade financeira. Embora todos os projetos tenham um início e um fim definidos, as fases poderão variar de acordo com o projeto. O ciclo de vida apresenta uma estrutura genérica para o gerenciamento do projeto, independentemente do trabalho envolvido: início do projeto, organização e preparação, execução do trabalho do projeto, e encerramento do projeto (PMI, 2014).

Em uma perspectiva de ciclo de vida estendido do projeto, engloba fases desde aquelas que antecedem ao início do projeto, como: identificação, categorização, avaliação, seleção, priorização, balanceamento até outras posteriores ao seu término, como operação e avaliação dos resultados e benefícios (Valle et al., 2010). É válido observar que esta é a perspectiva de análise adotada no presente estudo.

O gerenciamento de projetos corresponde à aplicação do conhecimento, habilidades, ferramentas e técnicas, no âmbito do próprio projeto, a fim de suprir os requisitos do mesmo. Ainda de acordo com o PMI (2014), o gerenciamento de projetos agrupa, de forma lógica e coerente, seus processos em cinco grupos: iniciação; planejamento; execução; monitoramento e controle; e encerramento.

Nessa perspectiva, segundo Kerzner (2009), o gerenciamento de projetos envolve o planejamento e monitoramento de projetos, incluindo itens como: definição dos requisitos de trabalho; definição da quantidade e qualidade de trabalho; definição dos recursos necessários; monitoramento do projeto; acompanhamento do progresso; comparação do resultado atual com o resultado previsto; análise do impacto; e realização de ajustes.

De acordo com Valle et al. (2010), um projeto bem-sucedido é aquele capaz de produzir todas entregas planejadas dentro do cronograma e do orçamento previsto, atendendo todas especificações de performance e qualidade, atingindo suas metas e seus propósitos, de modo a alcançar as expectativas das partes interessadas. Ainda em relação à avaliação de sucesso em projetos, é válido observar que projetos se diferem em tamanho, singularidade e complexidade. Dessa forma, o critério para medir o sucesso pode variar de projeto para projeto (Müller & Turner, 2007).

Conforme Westerveld (2003), é improvável que haja um consenso em relação a um conjunto de critérios universal sobre a definição de sucesso em projetos. Sistemas tradicionais de gerenciamento de projetos, os quais levam apenas em consideração fatores como custo, tempo, qualidade e necessidades técnicas, têm sido considerados ineficientes (Bourne, Mills, Wilcox, Neely, & Platts, 2000; Walton & Dawson, 2001). Nesse sentido, nota-se que o sucesso em projetos é um fator multidimensional e que há diferentes visões em diferentes fases de um projeto (Bryde, 2003; Shenhar, Levy & Dvir, 1997).

No contexto da administração pública, segundo Meredith e Mantel Jr. (2003), o gerenciamento de projetos deve ser visto como uma prática atual, uma vez que inclui novas práticas de gestão, apresentando autonomia e estratégia bem alinhada, com intuito de entregar projetos com maior eficiência e qualidade. Complementarmente, há de se considerar certas especificidades no gerenciamento desses projetos. Conforme a extensão do PMI/PMBOK(2006) para projetos públicos, destacam-se três características: a necessidade do projeto se sujeitar a leis e regulamentações adicionais que podem significativamente impactar os projetos; o processo de prestação de contas ser mais desafiador, havendo demandas de informações especiais para um maior número de participantes externos ao projeto, como, por exemplo, membros da sociedade, imprensa e outros níveis de governo; o domínio dos processos para a obtenção e utilização dos recursos públicos.

Nessa direção, a implantação de um PMO na estrutura pública pode melhorar não só o alinhamento estratégico da organização e, conseqüentemente, obter um aumento no desempenho em termos de projetos de nível estratégico (Maximiano & Anselmo, 2006; Carvalho & Piscopo, 2014) como também auxiliar em um gerenciamento mais adequado às características dos projetos públicos.

2.2. Escritórios de Gestão de Projetos (PMOs)

O Escritório de Gestão de Projetos é uma estrutura da organização onde os processos de governança relacionados ao projeto são padronizados, de forma centralizada e coordenada, facilitando o compartilhamento de recursos, metodologias, ferramentas e técnicas. As funções do escritório de projetos são variadas, abrangendo desde suporte e apoio ao gerenciamento de

projetos até responsabilidade real de gerenciamento de projetos sob sua competência (PMI, 2014). Conforme Valle et al. (2010), destacam-se entre as principais atribuições de um Escritório de Gestão de Projetos o fornecimento de treinamento, *software*, padrões e procedimentos, podendo chegar ao gerenciamento de forma direta e à responsabilidade de executar o próprio projeto.

Segundo Carneiro (2012), o Escritório de Gestão de Projetos é o núcleo que qualifica uma empresa (se estratégico) ou um setor (se departamental) a melhor gerir o portfólio dos projetos. O autor ainda destaca que as principais funções do escritório de projetos são: de controle, auditoria e revisão dos projetos; treinamento e suporte aos gerentes de projetos; estruturação de ambiente de projetos através de processos, metodologia e *software*; análise, priorização e seleção de projetos, alinhados ao planejamento estratégico e outras decisões gerenciais; e funções de gestão de recursos humanos de projetos.

Parchami Jalal e Matin Koosha (2014), com base em levantamento realizado pelo *Project Management Solutions* em 2010, apresentam como os principais benefícios do PMO: a diminuição de projetos falhos; o aumento nas entregas de projetos antes do cronograma; o aumento nos projetos entregues abaixo do orçamento; o aumento de produtividade; e o aumento na capacidade de recursos.

Pesquisas realizadas pela PMSolutions em 2014, com 432 companhias (75% da América do Norte, 12% da Europa, 4% das Américas Central e Sul, 3% da África e 3% da Ásia), apontaram que organizações com escritórios de gestão de projetos obtiveram um aumento de 45% no alinhamento dos projetos com os objetivos organizacionais, diminuição de 27% em projetos falhos e uma economia de até US\$ 101.000 por projeto. Além disso, esta pesquisa aponta que 90% das empresas de grande porte (com receita acima de US\$ 1B por ano) possuem escritórios de projetos, enquanto apenas 61% das empresas de pequeno porte (com receita abaixo de US\$ 100M por ano) apresentam o escritório de projetos.

Por outro lado, os maiores desafios encontrados pelos Escritório de Gestão de Projetos estão no fato de que eles são percebidos, para algumas organizações, como caros e criam, assim, uma resistência a mudanças (PMSolutions, 2014). Segundo Maximiano e Anselmo (2006), uma dificuldade encontrada na atuação das funções do PMO é o grau de autonomia do

executivo principal, essa redução de autoridade está claramente ligada aos problemas de desempenho das funções do escritório de gestão de projetos. Os autores também ressaltam que o apoio da cúpula da organização ao gestor do PMO é de extrema importância para o desempenho dos projetos organizacionais.

No contexto da administração pública, segundo Teixeira e Salles (2006), a ausência de uma cultura de gerenciamento de projetos foi uma das principais dificuldades encontradas, pois: i) os servidores públicos não compreendiam a função do monitoramento sistemático do prazo, escopo, qualidade e riscos; ii) o PMO aparece como uma prática eficaz, pois funciona como um esforço contínuo, uma vez definidos os projetos prioritários da instituição pública, e iii) visa assegurar que a metodologia seja aplicada à risca, garantindo a execução do que é, verdadeiramente, prioritário.

De acordo com Pestana e Valente (2010), o gerenciamento de projetos é uma prática usada por organizações de diversos setores inclusive no contexto da administração pública, e vem sendo imprescindível para transformar o planejamento em resultados, otimizar a alocação de recursos, diminuir os riscos e trazer mais eficiência à gestão de projetos. Observam os autores que as exigências, por parte dos cidadãos, de serviços públicos com mais qualidade, reforçam a importância da utilização de boas práticas de gerenciamento de projetos no setor público.

Apesar de ser mais frequente no setor privado, a gestão de projetos no setor público está se tornando um fator principal no desempenho organizacional, uma vez que diferentes projetos são realizados e a rotina de fracassos é notória (Carvalho & Piscopo, 2014). Órgãos da administração pública apresentam resultados negativos com diversos tipos de projetos. Erros como estouros de prazo e orçamento, redefinições de escopo e falhas na prestação de contas são recorrentes, resultando no comprometimento da liberação de recursos, trazendo prejuízos para a organização pública (Carvalho & Piscopo, 2014).

Segundo Olateju, Abdul-Azeez e Alamutu (2011), o PMO na administração pública, com características e atribuições similares a qualquer outro escritório de projetos do setor privado, consiste em uma estrutura estratégica que permite a aplicação de técnicas e ferramentas de gestão auxiliando de forma decisiva a organização a atingir os seus objetivos.

Essa introdução ocorre, entre outros motivos, devido a sua aplicação bem-sucedida em organizações privadas (Olateju, Abdul-azeez & Alamutu, 2011).

2.3. *Nova Administração Pública (NPM)*

Bresser-Pereira (1998) descreve o desenvolvimento da administração pública brasileira em três estágios – patrimonial, burocrático e gerencial. Uma visão evolucionista, em que se percebe a transformação do Estado como um processo de modernização, sem deixar de reconhecer a convivência entre novas e velhas formas em diferentes estágios, como observa Costa e Costa (2016), dirige-se a presente pesquisa pelas características que mais se pronunciam na abordagem gerencial.

As premissas da implantação do modelo gerencial na Administração Pública advêm de fatores estruturais (internos) e conjunturais (externos) que culminaram na incapacidade de o Estado prover as demandas sociais e os serviços públicos com racionalidade e eficiência. Não se pode deixar de citar que o receituário da abertura de mercados e liberalização econômica, advindos do *Consenso de Washington* na década de 80, também influenciou tais reformulações do papel estatal, dentre outras:

- I. A condição fiscal do Estado foi diretamente afetada pela crise do petróleo de 1973, com consequências: i) deteriorou sua capacidade de manutenção do *Welfare State*, Estado do bem-estar; ii), o modo Keynesiano de intervenção na economia; e iii) prejudicou o desempenho de suas atividades essenciais (Abrúcio, 1997; Rua, 1997).
- II. O esgotamento do modelo burocrático weberiano, que pregava a impessoalidade, racionalidade e imparcialidade na gestão, pela insuficiência em atender às demandas contemporâneas das sociedades pós-industriais por conta da morosidade e apego às normas, e pelo surgimento das novas tecnologias e da globalização que exigiam um modelo menos rígido (Abrúcio, 1997; Bresser-Pereira, 1998; Rua, 1997).

Na economia, a diminuição do papel do Estado ficou conhecida como Neoliberalismo, que Anderson (1995) cita como base a publicação do livro “Caminho da Servidão” de Hayek, em 1944, mas que os ideais neoliberais se consolidam com a ascensão dos governos de Margareth Thatcher, na Inglaterra, e de Ronan Reagan, nos EUA, entre 80 e 90. Já o

movimento para melhorar a eficiência do Estado na prestação dos serviços e gastos públicos ficou conhecido como *New Public Management*, Nova Administração Pública, Administração Pública Gerencial, Gerencialismo ou Modelo Gerencial (Abrúcio, 1997; Bresser-Pereira, 1998; Secchi, 2009). No Brasil, o neoliberalismo foi adotado como agenda política prioritária nos governos FHC de 1995-2002, que culminou na Reforma do Estado, marcada principalmente pelo viés privatizante e de enfraquecimento do Estado, e pela introdução do Gerencialismo no país. Cintra e Vieira (2007) afirmam que, ao tratar influências externas, as organizações públicas e privadas assemelham-se, pois ambas devem adaptar-se às demandas que impulsionam a novas mudanças.

Em diversos países como Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália construíram-se progressivamente as bases e pressupostos da administração pública gerencial (Bresser-Pereira, 1998), a saber: a) descentralização, em termos políticos, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; b) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; c) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal; d) organizações flexíveis ao invés de unitárias e monolíticas, nas quais as ideias de multiplicidade, de competição administrada e de conflito tenham lugar; e) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; f) definição dos objetivos a serem atingidos pelas unidades descentralizadas na forma de indicadores de desempenho, sempre que possível quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão entre o ministro e o responsável pelo órgão que está sendo transformado em agência; g) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e h) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto referida.

O conceito de gerencialismo estaria associado à utilização de *benchmarks* no setor público, de práticas anteriormente exclusiva do setor privado (Secchi, 2009), não na perspectiva da geração de lucros (Bresser-Pereira, 1998), mas na busca por eficiência, eficácia, competitividade e na melhoria da qualidade dos serviços públicos (Abrúcio, 1997, Secchi, 2009), o que Guimarães (2000) considera ser bases da inovação na administração pública, e completa, “*são necessários o rompimento com os modelos tradicionais de administrar os recursos*

públicos e a introdução de uma nova cultura de gestão” (p.127). A adoção de ferramentas como *Balanced Scorecard*, avaliação de desempenho, gestão da qualidade, gestão de projetos, dentre outros, é consequência dessa reforma feita no setor público brasileiro e da ruptura com o modelo weberiano.

3. Metodologia

Para efeito de estudos, é importante evitar o “*anacronismo*”, assinalado por Costa e Costa (2016), ou seja, utilizar conceitos e ideias de uma época para analisar os fatos de outro tempo, avaliar um determinado tempo histórico sob valores que pertençam a esse mesmo tempo. Assim, privilegiou-se examinar a questão do gerenciamento de projetos no setor público por uma lente teórica contemporânea aos fatos, a da Administração Pública Gerencial.

A presente pesquisa se apresenta como um estudo de casos múltiplos, de caráter qualitativo e exploratório. Segundo Yin (2001), o estudo de caso é um estudo empírico que investiga fenômenos em determinados contextos de realidade, quando as questões entre o fenômeno e o contexto não estão claramente compreendidas. O estudo de casos múltiplos é aquele no qual diversos estudos são realizados de forma simultânea, com vários indivíduos ou organizações.

Cabe ressaltar que este estudo adota uma postura de análise dos fenômenos com base nos pressupostos do paradigma interpretativista, que partem de questões interessadas no significado das construções sociais e suas interpretações, conforme expõe o quadro 1 (Burrell & Morgan, 1979).

Quadro 1: Pressupostos do paradigma interpretativista.

Nominalismo Não admite a existência de qualquer estrutura real para o mundo. Tudo é produto da cognição do indivíduo. A realidade é produto da própria mente.	Ontologia
Interpretativista O mundo social é relativista, e pode ser entendido do ponto de vista dos indivíduos envolvidos na atividade estudada.	Epistemologia
Voluntarismo Homem autônomo e possuidor de livre arbítrio.	Natureza humana
Idiográfico (singular) Entender o mundo social pela obtenção, em primeira mão, do conhecimento sob investigação. Foco como o indivíduo cria, modifica e interpreta o mundo no qual ele descobre.	Metodologia

Fonte: Burrell e Morgan (1979).

Portanto, com base nesses pressupostos, esta pesquisa parte de questões interessadas na interpretação do sujeito, perspectivas de significados e explicações de seus motivos. Nesse sentido, busca-se compreender a realidade construída e o porquê (motivo) do fenômeno.

Visando a atender ao objetivo da pesquisa, buscou-se analisar dimensões organizacionais e esferas administrativas diferentes, resultando na escolha de duas organizações da administração pública direta (mais especificamente nas esferas Estadual e Municipal). É válido apontar que foi realizado um levantamento prévio, em todo Brasil, a fim de buscar Escritórios de Gestão de Projetos inseridos no contexto da Administração Pública, tanto para verificar quantitativamente quanto para identificar as áreas de atuação dos mesmos.

No primeiro momento, procedeu-se com pesquisas no banco de dados Scopus, na ferramenta de pesquisa *Google Scholar* e em sites da internet utilizando descritores como: PMO; Escritórios de Gestão de Projetos; Escritórios de Gerenciamento de Projetos; EGP; Gestão Pública; e Administração Pública. Além disso, foram realizadas ligações telefônicas para os 26 estados, e suas respectivas capitais, e Distrito Federal. Também entrou-se em contato telefônico com as 50 universidades melhores colocadas no Ranking Universitário Folha 2016, o qual classifica as instituições brasileiras a partir de indicadores de pesquisa, inovação, internacionalização, ensino e mercado. A partir do levantamento, verificou-se a existência de 33 Escritórios de Gestão de Projetos no setor público do Brasil, atuantes nas mais diversas áreas, desde gestão de projetos estruturais de municípios e estados até gestão de projetos de ensino e pesquisa. Destaca-se que foram encontrados apenas dois PMOs no Estado do Rio Grande do Sul.

Nos casos selecionados por conveniência objetivando investigar o PMO nas esferas estadual e municipal, considerou-se a disponibilidade do gestor (especialista) para participar da pesquisa, o tempo de atividade do escritório e a proximidade física do PMO, resultando como objetos de análise para este estudo os Escritórios de Gestão de Projetos do Governo do Estado do Rio Grande do Sul e o da Prefeitura Municipal de Pelotas.

O primeiro contato com estas duas organizações públicas foi através de ligação telefônica. Logo após a confirmação do interesse por parte dos gestores dos PMOs, foram enviados *e-mails* com a apresentação da proposta de pesquisa. Na sequência, as entrevistas

foram agendadas (através de *e-mail* procedendo, assim, para a etapa de coleta de dados. As entrevistas, conduzidas em abril e maio de 2016, com os gestores responsáveis pelos PMOs do Governo do Estado do Rio Grande do Sul e da Prefeitura de Pelotas foram realizadas pessoalmente nas respectivas Secretarias, com duração de aproximadamente uma hora cada entrevista.

No que se refere ao instrumento de coleta de dados, um roteiro semiestruturado, dividido em cinco blocos, foi desenvolvido para a realização das entrevistas com os gestores responsáveis pelos PMOs das organizações públicas investigadas. O bloco 1 do roteiro inclui questões sobre informações gerais da organização. O bloco 2 abrange informações gerais do respondente. O bloco 3 compreende questões relacionadas às informações gerais sobre a implantação do PMO. O bloco 4 diz respeito às práticas do PMO. E o bloco 5 trata de questões relacionadas ao apoio da Tecnologia da Informação (TI) ao PMO.

Todas as entrevistas foram registradas por meio de gravação de áudio e, posteriormente, transcritas. Adicionalmente, foram aplicados métodos secundários de coleta de dados, os quais consistiram em observação do ambiente da organização para conhecimento de equipamentos, consulta a ferramentas, *softwares* e site corporativo. A Tabela 1 apresenta o perfil dos gestores entrevistados.

Tabela 1: Características dos Entrevistados

Entrevistado	Organização	Tempo de PMO	Cargo	Formação
Gestor 1	Coordenadoria de Estratégia e Gestão (CEG) da Prefeitura Municipal de Pelotas.	3 anos	Coordenador de estratégia e gestão	Tecnólogo em Processamento de Dados
Gestor 2	Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional do Estado do Rio Grande do Sul	9 anos	Coordenador do Escritório de Projetos	Mestre em Engenharia Civil com ênfase em Construção Industrializada

Fonte: Elaboração Própria (2017).

4. Resultados

Primeiramente, revelam-se os resultados dos estudos de caso da prefeitura municipal de Pelotas (subseção 4.1) e do governo do Estado do Rio Grande do Sul (subseção 4.2). Após, expõe-se uma síntese dos resultados na subseção 4.3, prosseguindo-se com a discussão à luz do paradigma da Nova Administração Pública na subseção 4.4.

4.1. PMO na Prefeitura Municipal de Pelotas

O PMO da Coordenadoria de Estratégia e Gestão (CEG) da Prefeitura Municipal de Pelotas inseriu-se junto à Secretaria de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana (SGCMU). No dia 18 de outubro de 2013, iniciou-se a implantação do PMO, mas seu funcionamento pleno começou somente em outubro de 2014. A adoção deu-se em virtude da necessidade de, por parte do principal gestor público, enxergar, acompanhar e monitorar todos os projetos de forma organizada e padronizada. Além disso, atendeu a necessidade de acompanhar as responsabilidades em relação aos projetos, o que coaduna com a ideia de Carneiro (2012) sobre a importância qualitativa em se ter um PMO para a gestão de projetos.

O PMO da Prefeitura de Pelotas foi institucionalizado por um decreto no dia 23 de janeiro de 2014, compreendendo cerca de trinta pessoas, entre gerentes de projetos, monitores, o Prefeito e a Vice-Prefeita. O escritório visou ao alinhamento do planejamento dos projetos estabelecidos na campanha eleitoral do Prefeito com o Plano Plurianual (PPA) de seu governo, sendo responsável por toda a carteira de projetos da prefeitura, comportando, na época, 253 projetos das mais diversas áreas – cada área com seus respectivos gerentes de projeto. O gestor do PMO apontou como principais facilitadores na implantação e realização das funções do escritório de projetos: o alinhamento com a cúpula da organização, as lideranças, o método e o conhecimento técnico utilizado na construção do PMO, oferecido por meio de treinamento realizado tanto para a equipe do PMO como para os gerentes de projetos, além da utilização de ferramentas informatizadas. O que condiz com o pensamento de Maximiano e Anselmo (2006), ao ressaltarem que o apoio da cúpula da organização ao gestor do escritório de projetos é de extrema importância para o desempenho dos projetos organizacionais.

Já a cultura do funcionalismo público brasileiro é a principal dificuldade encontrada na implantação do PMO, de acordo com o relato do gestor, corroborando com Teixeira e Salles (2006) que apontam a ausência de uma cultura de gerenciamento de projetos no contexto da administração pública, sendo umas das principais dificuldades encontradas pelos escritórios de projetos.

De acordo com o gestor do PMO, o sucesso dos projetos está intimamente relacionado com os prazos de entrega planejados, em função das ações e metas a serem cumpridas. Por outro lado, o sucesso do PMO é considerado como a institucionalização do mesmo. O reconhecimento, por parte da organização como um todo, do PMO como órgão vital e não apenas como mecanismo de controle, proporcionando, nesse sentido, maior aproximação e integração entre as Secretarias e o Prefeito.

A introdução de um método de planejamento e o desenvolvimento de capacidades de mensuração e controle das ações são percebidos como os principais resultados pelo gestor do escritório de projetos, uma vez que tais características eram ausentes antes da chegada do PMO. O custo proposto pelo investimento em um PMO é encarado como uma necessidade, um investimento muito importante. Apesar de ser considerado caro, devido à necessidade de uma consultoria, a previsão de retorno sobre o investimento é alta, pois, ao longo do tempo, são acumulados resultados importantes em termos financeiros e sociais.

O PMO da Prefeitura de Pelotas gerencia todos os projetos da cidade através de um software, desenvolvido por servidores da própria prefeitura especificamente para as necessidades do escritório. Este programa funciona inteiramente via Internet (full web), ou seja, os gestores e gerentes de projeto podem acessar de qualquer local e a qualquer momento. É por meio dessa ferramenta que são monitorados, de forma centralizada e padronizada, todos os cronogramas e orçamentos dos projetos.

O software ainda permite ao gestor o acompanhamento das responsabilidades em relação aos projetos, facilitando e coordenando o compartilhamento de informações. Outra prática do PMO é a padronização de políticas e procedimentos, permitindo melhor controle e fluxo dos projetos. Nesse sentido, conforme o entrevistado, o PMO lidera a disseminação de

melhores práticas de gerenciamento de projetos para toda organização, capaz de mudar a ausência de cultura voltada para resultados.

4.2. PMO no Governo do Estado do Rio Grande do Sul

A Unidade de Gestão de Projetos Estruturantes (DEPROJ) atua como um PMO instalado na Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional do Estado do Rio Grande do Sul. Em 2007, o governo do Rio Grande do Sul tomou conhecimento do PMO através do Governo do Estado de Minas Gerais e decidiu implementar as práticas do escritório de projetos no Estado. O motivo foi a necessidade de acompanhar os principais projetos do governo, baseado no modelo utilizado em Minas Gerais, através da introdução de uma metodologia mais organizada em gerenciamento de projetos, o guia PMBOK, para a administração pública.

A principal dificuldade encontrada na implantação desse PMO no governo gaúcho foi, justamente, a cultura organizacional institucionalizada na administração pública, mencionada também no caso anterior. O gestor do PMO enfatizou que a falta de uma cultura voltada para o resultado, acompanhamento e monitoramento efetivo de ações foi a maior barreira a ser superada pela organização. Também ressaltou que tempos modernos anseiam por mudanças propositivas em termos de novas políticas de administração.

Similarmente aos resultados obtidos no caso anterior, o gestor do PMO responsável pelos projetos do Governo do Estado ressaltou o alinhamento com a cúpula da organização como crítico para o sucesso da iniciativa, uma vez que o desempenho do PMO está diretamente relacionado a esse fator. Definindo, assim, essa característica tanto como facilitador das funções do PMO como inibidor, a depender do grau de alinhamento.

Tanto para o projeto quanto para o PMO, o entendimento de sucesso é o atingimento de um alto nível de execução dos projetos, em termos de escopo, tempo e custos. Ou seja, é a sincronia entre o planejamento e a execução de um projeto. Dada essa condição, o gestor reitera que o sucesso vem quando a execução financeira reflete a execução física do projeto.

Outra vez, o presente caso vai ao encontro do que foi denotado no caso anterior, no que se refere à introdução de uma metodologia de planejamento e gestão de projetos no contexto da

administração pública produzindo resultados relevantes a partir da implantação do PMO. Isso mostra, novamente, que a cultura organizacional no setor público, frente às mudanças, técnicas e práticas impostas pelo escritório de gerenciamento de projetos, toma um caráter voltado para o resultado, assim como ocorre nas organizações privadas. Percebe-se que a presença do PMO na organização transforma positivamente a cultura organizacional do setor público.

Em 2007, foi realizado o investimento para implantar o PMO na organização. O custo inicial foi principalmente o referente à consultoria recebida. Em um primeiro momento, o retorno desse investimento foi incipiente. Entretanto, ao longo do tempo, observando-se um prazo maior, o ganho, em termos de resultados, foi transformador, pois mudou-se toda uma cultura organizacional a partir desse investimento que, atualmente, não custa nada a mais para o Estado, visto que o escritório é composto por servidores efetivos.

A principal função do PMO é garantir que os projetos mais importantes sejam priorizados em termos de administração. Para isso, foi adquirido um software, desenvolvido pela Fundação Getulio Vargas (FGV), baseado nas necessidades do Governo. É através dele que os principais projetos são monitorados. Além de funcionar como unidade de disseminação de práticas gerenciais, o PMO também presta consultoria em gerenciamento de projetos, para os demais órgãos e departamentos do Estado.

4.3. Síntese dos Resultados

Após a análise individual dos casos, apresenta-se uma síntese dos resultados no quadro 2, destacando práticas e funções operacionalizadas, motivos da adoção, facilidades, dificuldades e benefícios percebidos.

Quadro 2: Síntese dos resultados

Práticas/ Funções	Disponibilização de recursos compartilhados; Identificação e desenvolvimento de metodologias; Identificação e desenvolvimento de padrões e melhores práticas; Padronização de políticas, procedimentos e formulários (templates); Gerenciamento e repositório centralizado de riscos para todos os projetos; Escritório central para gerenciamento de ferramentas computacionais; Coordenação central da comunicação para projetos; Plataforma de mentoria (aconselhamento e consultoria) para gerentes de projetos; Monitoramento centralizado de todos os cronogramas e orçamentos dos projetos; Coordenação geral do gerenciamento da qualidade.
Motivos	Necessidade de acompanhar e monitorar todos os projetos de forma organizada e padronizada; Necessidade de acompanhar as responsabilidades em relação aos projetos.
Facilidades	Alinhamento com a alta administração; as lideranças presentes na gestão da implantação; Método e conhecimento técnico da Consultoria.
Dificuldades	Ausência de cultura de gerenciamento de projetos; Ingerência política.
Benefícios	Introdução de um método de planejamento de gestão de projetos; Capacidade de mensuração de projetos e controle das ações.

Fonte: Elaboração Própria (2017).

Os resultados indicam que as principais funções do PMO, no contexto da administração pública, são o monitoramento centralizado e padronizado de projetos e a prestação de consultoria de gerenciamento de projetos no âmbito da organização. Por outro lado, verificou-se que a principal dificuldade encontrada pelo PMO no setor público é a cultura do funcionalismo público do Brasil.

Verificando as características do PMO na prática e comparando com os princípios da administração pública gerencial (Bresser-Pereira, 1998), percebeu-se a convergência dos seguintes pressupostos, conforme o quadro 3: (a) utilização de métodos e técnicas do setor privado no setor público; (b) gerenciamento da qualidade; (c) cultura organizacional voltada para a eficiência; (d) planejamento e definição clara de objetivos; e (e) foco no cidadão, ainda que se perceba apenas poucas falas diretamente direcionadas a essa última questão nas entrevistas.

Quadro 3: Pressupostos convergentes

Pressupostos convergentes	Alguns trechos das entrevistas
(a) Utilização de métodos e técnicas do setor privado no setor público	<p>Gestor 1: "Nossa plataforma implementada, então, considerou[...] Para uma plataforma de gerenciamento de projetos as seguintes dimensões: alinhamento estratégico, metodologia, informatização, estrutura organizacional e competências."</p> <p>Gestor 2: "E com toda metodologia do PMBOK, do PMO, o que competia as partes. Fizemos um elenco da carteira de projetos e ali começou a nossa sistemática que foi, ao longo do tempo de 2007 até agora, só foi evoluindo tanto em termos de ferramenta quanto de aperfeiçoamento do método de disseminação dessa cultura."</p>
(b) Gerenciamento da qualidade	<p>Gestor 1: "Padrões e melhorias de práticas fazem parte. É justamente, praticamente o dia a dia de um escritório. Ou seja, esses padrões que nós estabelecemos como ferramenta informatizada, como método PDCA, como conceitos pra gestão e monitoramento, precisam ser implementados."</p> <p>Gestor 2: "Identificação e desenvolvimento de metodologia sim, nós fazemos isso. Padrões e melhores práticas também, isso aí a gente foi acumulando a gente já em até um material produzido. Normalmente a cada final de governo a gente faz um resumo."</p>
(c) Cultura organizacional voltada para a eficiência	<p>Gestor 1: "A abordagem (do PMO), então, considera planejamento estratégico, processos rotineiros – com garantia de qualidade e eficiência -, melhoria nesses próprios processos de monitoramento e planejamento, e a expansão, consequentemente, de melhores serviços"</p> <p>Gestor 2: "Enfim, o principal para que nós tenhamos, daqui mais um tempo, resultados práticos daquilo que foi proposto é através desta mudança de cultura que o escritório está promovendo no âmbito do governo como um todo."</p>
(d) Planejamento e definição clara de objetivos	<p>Gestor 1: "Focando, via controle, todas essas características. Ou seja, não existe controle, tu passa a ter um certo controle, não existe identificação bem clara de quem faz o que e quando, tu passa a teres isso contigo."</p> <p>Gestor 2: "Nós, de uma maneira assim bastante pragmática, os resultados reais se deram num nível mais de cultura de planejamento e de metodologia de acompanhamento de projetos."</p>
(e) Foco no cidadão	<p>Gestor 1: "Como algo de fato, que lá um decreto criou, alguém implementou, gerou resultados, e que deve e precisa ser proposto pra um melhor serviço público e acompanhamento de entregas na verdade. É o que todo mundo busca e corre atrás pra que se execute e, consequentemente, o serviço lá pro cidadão chegue muito melhor."</p> <p>Gestor 2: "Então este foi o motivo principal (adoção do PMO). Organizar para termos condições de não somente o governo ficar na intenção através de seu plano de governo, mas também conseguir resultados dentro daquilo a que se propunha. Este foi o motivo pelo que se começou a tomar uma forma mais organizada, profissionalizada com metodologia."</p>

Fonte: Elaboração própria (2017).

4.4. Discussão dos Resultados à Luz da NPM

Primeiramente, ao analisar a implantação do PMO em organizações públicas, verificou-se a necessidade de aplicação de métodos e procedimentos utilizados pelas organizações privadas para melhor aproveitamento do escritório, no que tange ao seu caráter gerencial. As organizações utilizaram o *benchmark* e contrataram empresas de consultoria especializadas. Tal característica é evidenciada a partir da relação entre a reforma administrativa do Estado, que resultou na administração pública gerencial, e seus pressupostos. Visto que a administração pública gerencial traz a adoção de métodos e técnicas utilizados nas organizações privadas para o setor público (Abrúcio, 1997; Bresser-Pereira, 1998; Sechhi, 2009). Também se notou a importância do PMO no que diz respeito à execução de funções essenciais e prestação de consultoria para os demais departamentos da organização.

Nos dois casos estudados, constatou-se que o PMO gerencia todos ou, pelo menos, os principais projetos da organização, ressaltando sua importância como organismo vital. Ambos os casos da administração pública direta apresentaram como maior dificuldade enfrentada pelo escritório de projetos a cultura do funcionalismo público, que se apresenta como falta de atributos de empreendedorismo, capacidade de inovação, ousadia e competência técnica (Carbone, 2000). Esta dificuldade também foi evidenciada nos estudos de Teixeira e Salles (2006) e Furtado, Fortunato e Teixeira (2011), corroborando com os dados obtidos no atual estudo. Também ficou claro que, a partir das respostas dos Gestores, o PMO atua como unidade de disseminação de uma cultura voltada para resultados, diferentemente da anterior. A descentralização voltada para o foco nos resultados, e não no controle, obtida a partir da Nova Administração Pública, influenciou essa mudança de cultura e convergiu para os interesses do PMO.

Outro ponto de destaque é que, em ambos os casos do Poder Executivo, o alinhamento com a alta administração é o principal facilitador tanto no desempenho das funções do PMO quanto na sua implantação. Estudos de Carvalho e Piscopo (2014) corroboram com essa análise, pois apontam que a confiança da alta gestão e o alinhamento estratégico do PMO com os objetivos organizacionais, além de facilitadores, também são viabilizadores da implantação. Novamente, nota-se a influência da administração pública gerencial na relação das funções do

PMO com o desempenho organizacional, pois a descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transforma gerentes crescentemente autônomos, focados no resultado.

Em todos os casos estudados, o resultado mais explícito foi a introdução de um método de planejamento de gestão de projetos, visto que anteriormente não havia um caráter voltado objetivamente para padrões e técnicas de gestão de projetos. O PMO atua como responsável pela disseminação da metodologia de gestão de projetos nas organizações públicas, treinando os profissionais envolvidos e ratificando a importância desse para os demais (Carvalho & Piscopo, 2014). Apesar de o PMO e a Nova Administração Pública apontarem para práticas de gestão mais eficientes, Peci, Pierante e Rodrigues (2008), ao analisar a dicotomia eficiência e transparência, afirmam que a reforma administrativa do Estado de 1995 não levou em consideração as realidades díspares do país, ou seja, não se considerou as complexidades regionais, faltando flexibilidade na implementação dos princípios da Administração Pública Gerencial. Além disso, segundo Rezende (2004), a cultura burocrática aparece como um sério impedimento para mudanças institucionais, pois quando a reforma aponta para a necessidade de mudança, através de princípios como flexibilidade e autonomia, a cultura burocrática reage.

5. Considerações Finais

Este artigo utilizou-se de dois estudos de caso, um na esfera municipal outro na estadual, a fim de compreender a adoção dos Escritórios de Gestão de Projetos (PMOs) no setor público a partir da identificação dos diferentes facilitadores e inibidores, tanto na implantação como na realização das funções do PMO, associando tanto os motivos das iniciativas como as funções executadas aos benefícios no desempenho organizacional sob a perspectiva do paradigma da Nova Administração Pública.

A partir dos resultados analisados, e da relação entre o paradigma da Nova Administração Pública e o gerenciamento de projetos, foi possível entender melhor a influência da administração pública gerencial na adoção de Escritórios de Gestão de Projetos nas organizações públicas, uma vez que a reforma administrativa do Estado trouxe pressupostos que vão em direção às técnicas e métodos aplicados no setor privado e também no PMO.

Considera-se que os objetivos foram, então, alcançados. A identificação dos diferentes facilitadores e inibidores relacionados a implantação e funções dos PMOs possibilitou um melhor entendimento sobre a contextualização do paradigma da Nova Administração Pública e o gerenciamento de projetos, em termos de construção histórica dos pressupostos comuns ao PMO de setores públicos e a NPM.

Os Escritórios de Gestão de Projetos apresentam-se como uma alternativa para prover métodos e práticas de gestão de projetos capazes de melhorar o desempenho das organizações públicas. Além disso, orienta a organização para resultados objetivos e mensuráveis, introduzindo na sua rotina metodologias e práticas gerenciais, possibilitando, assim, melhores e maiores benefícios para a sociedade.

Como principal limitação deste estudo, aponta-se o pequeno número de organizações investigadas, a seleção dos casos por conveniência e a impossibilidade de generalização dos achados, em virtude do caráter exploratório dos estudos de caso realizados. Apesar de haver poucas organizações públicas do Poder Executivo com PMOs em suas estruturas, podem existir outras práticas não exploradas, influenciadas pelas especificidades de cada região e ideologias políticas diversas. Assim, sugere-se examinar estudos correlatos e realizar novas pesquisas abrangendo outras organizações de localidades diferentes das apresentadas neste artigo.

Referências

Abrúcio, F. L. (1997). O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, Brasília, 10.

Anderson, P. (1995). Balanço do neoliberalismo. In: Sader, E. (Org.). *Pós- neoliberalismo – As políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz & Terra.

Aubry, M., & Hobbs, B. (2011). A fresh look at the contribution of project management to organizational performance. *Project Management Journal*, 42, 3-16.

Bourne, M., Mills, J., Wilcox, M., Neely, A., & Platts, K. (2000). Designing, implementing and updating performance measurement systems. *International Journal of Operations & Production Management*, 20 (7), 754–771.

Bresser-Pereira, L. C. (1998). Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil.

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.1, julho/2019, pp. 05-28.

Revista do Serviço Público, 49, 5-42.

Bryde, D. J. (2003). Modelling Project Management Performance. *International Journal of Quality & Reliability Management*, 20 (2), 229-254.

Burrell, G.; & Morgan, G. (1979). *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. London: Heinemann.

Carbone, P. P. (2000). Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. *Revista de Administração Pública*, 34, 1-5.

Carneiro, M. PMO no setor público. (2012). In: BARCAUI, A. *PMO: Escritórios de Projetos, Programas e Portfólio na prática* (pp. 104-134). Rio de Janeiro: Brasport.

Carvalho, K. E. M.; Piscopo, M. R. (2014). Fatores de Sucesso da Implantação de um PMO: um caso na Administração Pública. *Revista Gestão & Tecnologia*, 14, 56-78.

Cezar, L.C.; Behr, R. R.; Reis, M. C. T.; Santos, S. N.; & Barbosa, T. R. C. G. (2015, setembro) A Comunicação Governamental em Tempos da New Public Management: Proposta de um Modelo de Análise da Comunicação em Políticas Públicas. *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Belo Horizonte, MG, Brasil.

Cintra, R. F., & Vieira S. F. A. (2007, setembro). O Processo de Implantação da Gestão de Projetos em Órgãos Públicos: um Estudo de Caso na Prefeitura Municipal de Dourados/MS. *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Cleland, D. I., & Ireland, L. R. (2002). *Gerência de projetos*. Rio de Janeiro: Reichmann & Affonso.

Creswell, J. W. (2007). *Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 2^a Ed., São Paulo: Artmed.

Costa, A. M., Lima, D. M. C., Barros, D. F., & Martins, P. E. M. (2010, novembro). Alinhando Discursos: As Práticas Empreendedoras das Empresas Juniores à Luz da New Public Management. *Anais do Encontro de Administração Pública da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Vitória, ES, Brasil.

Costa, F. L., & Costa, E. M. L. (2016). Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativas. *Revista de Administração Pública*, 50, 215-236.

Englund, R. L., Graham, R. J., & Dinsmore, P. C. (2003). *Creating the project office*. San

Francisco: Jossey-Bass.

Furtado, M., Fortunato, G., & Teixeira, A. (2011). A percepção dos gestores da área pública sob a política de gerenciamento de projetos. *Revista Eletrônica Sistemas & Gestão*, 6, 167-183.

Guimarães, T. A. (2000). A nova administração pública e a abordagem da competência. *Revista de Administração Pública*, 34, 125-140.

Kerzner, H. (2009). *Project management: a systems approach to planning, scheduling, and controlling*. 10th ed. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 1122 p.

Maximiano, A. C. A., & Anselmo, J. L. (2006). Escritório de gerenciamento de projetos: um estudo de caso. *Revista de Administração da Universidade de São Paulo*, 41, 394-403.

Meredith, J. R., & Mantel Jr., S. J. (2003). *Administração de projetos: uma abordagem gerencial*. Rio de Janeiro: LTC, 425p.

Müller, R., & Turner, R. (2007). The influence of project managers on project success criteria and project success by type of project. *European Management Journal*, 25 (4), 298–309.

Olateju, O. I., Abdul-azeez, I. A., & Alamutu, S. A. (2011). Project management practice in Nigerian public sector – an empirical study. *Australian Journal of Business and Management Research*, 1(8), 1-8.

Parchami Jalal, M., & Matin Koosha, S. (2014). Identifying organizational variables affecting project management office characteristics and analyzing their correlations in the Iranian project-oriented organizations of the construction industry. *International Journal of Project Management*.

Peci A., Pieranti O. P., & Rodrigues S. (2008). Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Revista Organizações & Sociedade (O&S)*, 15 (46).

Pestana, C. V. S., & Valente, G. V. P. (2010). Gerenciamento de Projetos na Administração Pública: Da Implantação do Escritório de Projetos à Gestão de Portfólio na Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos do Espírito Santo. *Congresso de Gestão Pública (CONSAD)*, Brasília, Brasil, 3.

Peters, G. B. (2008). Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. *Revista do Serviço Público*, 59(3), 289-307.

Pieranti, O. P., Rodrigues, S., & Peci, A. (2007, setembro). Governança e New Public Management: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro. *Anais do Encontro*

Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

PM SOLUTIONS. (2014). *The State of the Project Management Office (PMO)*. Recuperado em 20/11/2015, de <http://www.pmsolutions.com/>.

Project Management Institute. (2014). *PMBOK: Um Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (Guia PMBOK)*. Quinta Edição. Pennsylvania : PMI Publications, 567 p.

Project Management Institute. (2006). *Government Extension to the PMBOK® guide*. 3 ed. Four Campus Boulevard, Newtown Square, PA.

Rezende, D. A. (2004, novembro). Planejamento estratégico municipal e suas relações com as políticas de gestão de cidades e com a teoria New Public Management. *Anais do Encontro de Administração Pública da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Rua, M. G. (1997). Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. *Revista do Serviço Público*, 48 (3).

Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da Administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43 (2), 347-369.

Shenhar, A. J., Levy, O., & Dvir, D. (1997). Mapping the dimensions of project success. *The Professional Journal of the Project Management Institute*, 28 (2), 5-13.

Teixeira, R. M.; Salles, F. C. (2006). *Gestão de Portfólio: A atuação da SEGEP*. Recuperado em 13/07/2015, de http://www.pmiba.org.br/uploads/tinymce/files/portf_lho_segep.pdf.

Valle, A. B., Soares, C. A. P., Finocchio Jr., J., & Silva, L. S. F. (2010). *Fundamentos de Gerenciamento de Projetos*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 237 p.

Walton, E. J., & Dawson, S. (2001). Managers' perceptions of criteria of organizational effectiveness. *Journal of Management Studies*, 38 (2), 173–199.

Westerveld, E. (2003). The Project Excellence Model®: linking success criteria and critical success factors. *International Journal of Project Management*, 21, 411–418.

Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Segunda Edição. Porto Alegre: Bookman, 200 p.

Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher: uma análise institucional

Integral Health Care Women's Program: an institutional analysis

Yasmine Mansur

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG)

E-mail: yasmine.mansur@gmail.com

Adélia Marina de Campos Cursino

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG)

E-mail: marinacursino18@hotmail.com

Armindo dos Santos de Souza Teodósio 

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG)

E-mail: armindo.teodosio@gmail.com

Resumo: O artigo analisa a influência do movimento feminista na construção do PAISM (Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher), uma das principais políticas públicas voltadas às questões de gênero no Brasil, utilizando para tanto os marcos referenciais da teoria institucional. A fundamentação teórica do trabalho reside no chamado novo institucionalismo, entendido como uma importante perspectiva interpretativa, na medida em que destaca os aspectos simbólicos da produção e reprodução de políticas implementadas pelas organizações, para compreensão dos avanços, revezes e conquistas do movimento feminista em torno dos direitos de saúde da mulher. Trata-se de uma investigação de natureza qualitativa, baseada no acesso a fontes de dados secundários sobre o PAISM. Os resultados da análise indicam que os avanços do movimento feminista, tanto no âmbito internacional quanto nacional, somados ao contexto de redemocratização, resultaram em decisiva influência da sociedade civil na configuração de políticas de saúde voltadas às mulheres, buscando não apenas garantir melhores formas de acesso à saúde, mas também ampliar a compreensão da sociedade brasileira sobre as relações de gênero na contemporaneidade. A discussão a partir dos fundamentos do novo institucionalismo permitiu incorporar atores não governamentais e movimentos da sociedade civil na análise de políticas públicas, postura tão cara ao campo da gestão social.

Palavras-Chave: Políticas Públicas de Saúde; gênero; institucionalismo; movimento feminista.

Abstract: The article analyses the influence of the feminist movement in the construction of PAISM, one of the main public policies to gender issues in Brazil, using both benchmarks of institutional theory. The theoretical basis of the work lies in the so-called new institutionalism,

understood as an important interpretive perspective, in that it highlights the symbolic aspects of production and reproduction policies implemented by organizations to understand the advances, setbacks and achievements of the feminist movement around the health rights of women. This is an investigation of a qualitative nature, based on access to secondary data sources on the PAISM. The results of the analysis indicate that the advances of the feminist movement, both in the international and national levels, in addition to the re-democratization context, resulted in decisive influence of civil society in health policy configuration geared to women, seeking not only ensure better ways to access health, but also broaden the understanding of Brazilian society about gender relations in contemporary times. The discussion from the foundations of the new institutionalism allowed to incorporate non-governmental actors and civil society movements in public policy analysis, posture so dear to the field of social management.

Keywords: Health Public Policy; gender; institutionalism; feminist movement.

1. Introdução

A intenção deste artigo é demonstrar como a teoria institucional pode servir como ferramenta analítica e metodológica para entender a influência do movimento feminista na idealização do PAISM. Por objetivar uma investigação sobre os direitos da mulher refletidos no PAISM, cabe aqui compreender o que significa ser mulher. Nesse sentido, os estudos feministas buscam entender as relações sociais estabelecidas entre homens e mulheres, essa relação de poder, que tem sua gênese na própria constituição das sociedades.

O movimento feminista chama atenção para as atividades empreendidas pelas mulheres sobretudo no âmbito da coletividade para assegurar a manutenção e a provisão dos recursos de consumo coletivo. Nesse sentido, vários são os enfoques que trazem e associam a mulher no desenvolvimento de políticas públicas, de todos eles o que nos interessa é o empoderamento dessas mulheres que anseiam e dirigem movimentos em prol do seu reconhecimento com o ator fundamental na sociedade. Ampliando a noção de que os indivíduos detêm o controle sobre suas vidas no contexto da participação, visando as transformações da realidade, social e política, em que vivem (Wallerstein, 1994).

Para compreensão deste fenômeno, entendemos que a teoria institucional se baseia na forma como as regras e os procedimentos são incorporados pelas organizações, em busca de legitimidade, para tanto os mecanismos coercitivos, normativos e miméticos conformam a ação

organizacional. Como exemplo dessa dinâmica pode-se observar o comportamento similar das estruturas nos hospitais, escolas, corpos de polícia e bombeiros (Hjort-Madsen, 2007).

Especificamente na vertente do novo institucionalismo, o Estado, não se submete simplesmente aos anseios da sociedade, sejam das classes ou dos grupos de interesse. As ações do Estado, implementadas por seus funcionários, obedecem à lógica de buscar reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda (Selznick, 1996).

Em suma, as instituições possuem várias funções. Dentre elas está a redução de incertezas, introdução de regularidade e estabilidade. Embora seja importante considerar as estruturas formais das instituições estatais e sociais, entender como a configuração institucional estabelecida, modela as instituições políticas, se torna importante (Cavalcante, 2011). Assim, este artigo discute como os movimentos feministas influenciaram a concepção de políticas públicas para mulheres, através do o Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PAISM). Para tanto, utiliza os referenciais da teoria institucional e do novo institucionalismo e recorre à consulta de fontes de dados secundários para fundamentar uma análise em bases qualitativas dessa política pública.

2. Aspectos do institucionalismo como marco norteador de políticas públicas

Além de uma perspectiva da ciência política, a teoria institucional está preocupada com a estrutura organizacional e o comportamento nas organizações públicas. O institucionalismo distingue-se de outros paradigmas intelectuais, especialmente pelas ortodoxias do individualismo metodológico, ao apontar para a necessidade de compreender a ação dos indivíduos e suas manifestações coletivas, as mediações entre estruturas sociais e comportamentos individuais. Essas mediações são precisamente as instituições (Selznick, 1996).

Para Scott (1987), a sabedoria implícita na abordagem da Teoria Institucional é a de reconhecer, desde o início, que não existe uma, mas diversas variantes. Já Berger e Luckmann (2008) argumentam que a realidade é socialmente constituída: fatos, necessidades, cobranças lapidam a realidade das pessoas de acordo com suas funções. Assim aquilo que acreditamos ser

a realidade é socialmente construído, ou seja, a institucionalização é a repetição de ações que ganham significados e valores (Berger & Luckmann, 2008).

A teoria institucional trata as instituições como dadas pelo ambiente, e a institucionalização como um estado qualitativo, isto é, dado arranjo estrutural está ou não institucionalizado na organização. Assim a teoria institucional entende que elementos de natureza mais ampla configuram as ações de indivíduos, grupos e organizações em um determinado contexto, considerando uma lógica sugerida pelas instituições dominantes naquele campo (Machado-Da-Silva; Gonçalves, 1998; Fonseca, 2003). Assim essa interpretação, “a institucionalização aparece tanto como processo quanto como variável-atributo” (Tolbert & Zucker, 1998, p.196).

Diferentemente das teorias racionais, a teoria institucional não analisa com profundidade a dinâmica interna da mudança organizacional, mas contribui fortemente para explicar as similaridades e a estabilidade de arranjos organizacionais em uma área de interesse – o setor público. Assim, a Teoria Institucional, expressa a governança das organizações sob o ponto de vista intraorganizacional e infraorganizacional (Fonseca, 2003; Carvalho, Goulart & Vieira, 1999; Dimaggio & Powell, 2005; Scott, 2001).

No modo intraorganizacional, a teoria institucional preconiza que os mitos do ambiente institucional impõem práticas e procedimentos que muitas vezes dificultam a eficiência das ações, a realização de mudanças e a incorporação de evoluções tecnológicas. Muitas vezes repetindo comportamentos, que se tornam o único modo aceitável de proceder, ações como estas são explicadas pelo isomorfismo mimético (Fonseca, 2003; Carvalho, Goulart & Vieira, 1999; Dimaggio & Powell, 2005; Scott, 2001).

Sob o ponto de vista infraorganizacional, a teoria institucional estabelece que a busca pela legitimidade das ações e decisões, frente às incertezas e restrições, leva à homogeneidade em estrutura, cultura e resultados, fazendo com que as organizações do setor público se tornem similares, sem necessariamente serem mais eficientes. A incorporação de elementos institucionalizados proporciona uma salvaguarda para as decisões e atividades, protegendo o gestor público de ter sua conduta questionada. A decisão se torna legítima, sendo utilizada pelo gestor para reforçar o seu apoio e assegurar a sua sobrevivência. Desse modo, as estratégias,

mesmo que sejam razoáveis para uma organização, podem não ser racionais. Assim, o simples fato de serem sancionadas normativamente, a probabilidade da sua adoção aumenta (Fonseca, 2003; Carvalho, Goulart & Vieira, 1999; Dimaggio & Powell, 2005; Scott, 2001).

Carvalho, Goulart & Vieira (1999), DiMaggio & Powell (2005) e Scott (2001) discutem as formas de isomorfismo. Para eles, o isomorfismo se dá através de três formas: coercitivo, mimético e regulativo. Cada um deles valoriza ou se orienta na condução e compreensão da ação de tornar as organizações semelhantes em busca de legitimidade. Para Meyer & Rowan (1977), nesse processo de isomorfismo as organizações incorporam elementos que são externamente legitimados, procurando imprimir rótulos a suas atividades mobilizando o comprometimento dos participantes internos e dos constituintes externos.

O isomorfismo institucional, acredita que os processos tornam as organizações mais similares sem necessariamente torna-las mais eficientes (Dimaggio & Powell, 2005), pode ser considerado o conceito que melhor representa esse processo de homogeneização, decorrente da busca pela legitimidade, é assim, importante ferramenta para se entender as políticas e o cerimonial inerente às organizações do setor público, e apresenta três mecanismos por meio dos quais as mudanças isomórficas institucionais ocorrem:

- **Isomorfismo Coercitivo:** Se dá a partir da coerção. Ela pode originar-se tanto das organizações dentro do campo em que atua, ou de instituições como o governo. Como exemplo podemos citar a atuação do governo no que diz respeito a edição de normas gerais para aquele campo organizacional e o seu descumprimento pode gerar situações extremamente penosas para aquelas organizações que não se enquadrem nestes modelos (Carvalho, Goulart & Vieira, 1999; Dimaggio & Powell, 2005).
- **Isomorfismo Mimético:** O isomorfismo mimético ocorre pela reprodução de determinados modelos e estruturas organizacionais que foram considerados bem-sucedidos. Na medida em que uma determinada indústria é percebida como tendo resultados acima da média das demais indústrias, há uma tendência de se “copiar” aquele modelo (Carvalho, Goulart & Vieira, 1999; Dimaggio & Powell, 2005).
- **Isomorfismo normativo:** Se refere ao conjunto de normas adotados principalmente para regulação das profissões Ele encontra-se normalmente associado a reprodução de

comportamentos em determinadas categorias profissionais específicas, na medida em que profissionais de mesma área tendem a ter comportamentos similares (Carvalho, Goulart & Vieira, 1999; Dimaggio & Powell, 2005).

Em suma, podemos entender que a vida institucional é organizada, através de um conjunto de papéis, procedimentos, memórias e identidades compartilhadas e previamente dadas (Cavalcante, 2011).

2.1. O Novo Institucionalismo: uma dimensão central para a análise política

A vertente do Novo Institucionalismo surgiu e se consolidou como abordagem específica da ciência política nos anos 1970 e 1980, pretendia ser uma resposta, por um lado, à suposta crise de paradigmas que colocava em cheque abordagens como o funcionalismo, o behaviorismo e o marxismo, por outro lado, como resposta ao desafio proposto pela emergência de abordagens racionalistas e formalistas, como a teoria da escolha racional e a teoria dos jogos, que negavam os fundamentos sociológicos e históricos nos quais as abordagens tradicionais se apoiavam para explicar a ação social. O Novo Institucionalismo é, uma tentativa de resgate do processo de construção institucional como fundamento teórico e empírico da ação social. Ao mesmo tempo em que é uma tentativa ainda que incipiente, de unificação das ciências sociais em torno do paradigma institucional que a priori não rejeita nenhum dos paradigmas anteriores, mas procura reelaborá-los dentro de uma concepção que opere a mediação entre as grandes teorias sociais e a análise empírica, especialmente na vertente comparativa (Selznick, 1996; Prates 2000).

No decorrer das duas últimas décadas surgiram as mais diversas tentativas de abordagem institucionalista, não necessariamente contraditórias, mas cuja heterogeneidade tem dificultado a configuração do espaço (teórico e empírico) de diálogo entre suas diferentes variantes:

a. A primeira incorpora alguns argumentos da abordagem da escolha racional para explicar o surgimento e o papel das instituições; O institucionalismo da escolha racional enfatiza o caráter instrumental e estratégico do comportamento dos indivíduos, afirma que as instituições reduzem a incerteza em relação à ação dos outros, na medida em que oferecem uma certeza

razoável quanto ao comportamento presente e vindouro dos atores. Neste caso, as instituições são o resultado intencional e funcional da estratégia de otimização de ganhos e redução de custos de transação, por parte dos agentes. A permanência da instituição resulta do fato de ela oferecer mais benefícios aos atores interessados do que as formas institucionais concorrentes (Selznick, 1996; Prates 2000).

b. A segunda tem sua origem na sociologia organizacional, entende que os contextos institucionalizados (organizações, rotinas, normas de ação) são capazes de gerar a ação coletiva. O institucionalismo sociológico apresenta um enfoque cultural, ao mesmo tempo em que enfatiza a dimensão rotineira do comportamento e o papel da visão de mundo do ator na interpretação das situações. Ou seja, o comportamento jamais é plenamente estratégico ou calculado. A instituição corresponde aos sistemas simbólicos, esquemas cognitivos e modelos morais sobre os quais é baseada a interpretação e a ação dos sujeitos, e sua manutenção ou mudança depende do grau de legitimidade que lhe é conferido pelo ambiente cultural (Selznick, 1996; Prates, 2000).

c. A última se vincula à ampla linhagem de abordagens histórico-estruturais (marxista, funcionalista, weberiana) e procura reelaborar os fundamentos sociológicos e históricos da ação coletiva produzidos por essas abordagens (interesses, ideologias, tradições e estruturas organizacionais) como forças sociais e históricas que configuram contextos institucionais que impedem, retardam, consolidam ou aceleram processos de mudança social (Selznick, 1996; Prates, 2000).

Os principais críticos do novo institucionalismo alegam que seus autores falham na tentativa de tornar totalmente endógenas as instituições no modelo de desenvolvimento econômico. Argumentando que o modelo neoclássico apresenta quatro categorias de variáveis exógenas (preferências, tecnologias, dotações e regras), e não três; e que o programa contém ambiguidades quando tenta explicitar como as instituições respondem às mudanças dos parâmetros exógenos. Tais críticas discordam que as instituições são pontos de partida de mudanças no processo histórico, apresentando padrões de desenvolvimento moldados pelo ambiente dado exogenamente. Outra crítica diz respeito ao entendimento do comportamento

humano, ao observarem que a obediência às regras não pode ser explicada exclusivamente por meio de princípios utilitaristas (Selznick, 1996; Prates, 2000; Hall & Taylor, 2003).

No entanto, o novo institucionalismo avança no estudo da importância das instituições para os aspectos econômicos e políticos. Seus teóricos buscam desenvolver um modelo de análise econômica, política e social, cuja premissa é adotar as instituições como variáveis explicativas do desenvolvimento econômico e do processo histórico. Nesse sentido, possibilita uma análise holística em que diversos atores podem ter influência sob uma determinada mudança. Sendo assim, essa abordagem viabiliza a proposta deste trabalho uma vez que, mesmo tendo um papel secundário o movimento feminista influenciou o processo em que o Estado é o principal ator (Selznick, 1996; Prates, 2000; Hall & Taylor, 2003). Entendemos que cada uma dessas vertentes apresenta princípios que auxiliam na análise das questões centrais trazidas pelos processos de descentralização de políticas que culminaram no PAISM.

Diante desse perfil teórico, o novo institucionalismo permite algumas considerações que possibilitam uma análise ampla das políticas públicas, incluindo as de saúde. As regras de uma organização subjacentes ao processo de produção de políticas públicas, por exemplo, afetam e são afetadas pelo poder de decisão dos atores. No caso das políticas públicas de saúde, elas podem ser condicionadas por regras institucionais ligadas ao governo, à estrutura do Estado, ou por dinâmicas sociais ligadas principalmente à ação no âmbito da sociedade civil, no qual se destacam os movimentos sociais.

Na trajetória de várias políticas públicas nas sociedades contemporâneas, inclusive no caso brasileiro, o papel dos diferentes movimentos que lutam pelos direitos da mulher tem destaque. Essa realidade problematiza a trajetória das lutas por direitos por parte dos movimentos feministas e sua incidência na configuração de políticas públicas. Essa realidade parece ganhar mais vulto no campo das políticas públicas de saúde, arena na qual se manifestam tensões, embates, convergências e ameaças aos direitos da mulher, seja pela reprodução de práticas cotidianas de opressão que fragilizam a saúde das mulheres, seja pelas controvérsias que temas como os direitos reprodutivos despertam no seio da sociedade. Para compreendermos melhor o papel da mulher na sociedade e a luta e conquista de direitos, na seção seguinte trataremos ao debate questões sobre o movimento feminista.

3. Da luta à conquista de direitos

Ao longo da História da humanidade, sempre existiram mulheres que se revoltaram contra a opressão masculina e lutaram por liberdade, muitas pagando, inclusive, com a própria vida (Pinto, 2010). No entanto, como movimento social de luta coletiva, ocorrendo de certa forma simultaneamente em vários países, esta revolta tomou corpo com o feminismo.

A luta feminista surge a partir do reconhecimento das mulheres como oprimidas, na certeza de que as relações entre homens e mulheres podem ser transformadas politicamente, uma vez que não estão inscritas na natureza. Os movimentos feministas diferem-se dos movimentos populares de mulheres, uma vez que estes últimos não expõem frontalmente a exigência de direitos específicos para as mulheres (Fougeyrollas - Schwebel, 2009). São diferentes por proporem uma nova articulação, por trazerem a mulher da esfera privada para a esfera pública, por tornar a mulher visível na sociedade (Oliveira, Gaio & Bonacim, 2009).

Apenas na segunda metade do século XX é que se manifesta o feminismo como movimento coletivo de luta das mulheres ocidentais. Essas lutas surgem a partir do reconhecimento das mulheres como oprimidas, na certeza de que as relações entre homens e mulheres podem ser transformadas politicamente (Fougeyrollas - Schwebel, 2009).

As mulheres, conquistaram um mundo de possibilidades e oportunidades até então inimagináveis. Elas foram à luta, mostraram que são capazes, buscaram seu lugar em segmentos até então exclusivamente masculinos, inclusive no mundo dos negócios. Porém, apenas neste século e em um número reduzido de sociedades, é que as barreiras e sanções institucionais e estruturais relacionadas às mulheres começaram a cair (Bruschini 2007; Descarries, 2000; Pinto, 2010). O objetivo central do feminismo era a transformação da mulher na sociedade, superando a desigualdade existente nas relações entre homens e mulheres (Farah, 2004).

Duas ondas históricas de movimentos feministas foram distinguidas por historiadores e feministas na América do Norte e na Europa. A primeira na segunda metade do século XIX e início do século XX, com foco no direito ao voto. A segunda denominada de neofeminismo, acontece na metade dos anos 1960 e início dos anos 1970, não se fundamenta apenas na

igualdade, mas no reconhecimento social de fundar essa igualdade dentro de um sistema patriarcal. Esta separação, é hoje descartada, uma vez que dá mostras de uma historiografia lacunar (Fougeyrollas - Schwebel, 2009).

Alguns autores diferenciam, ainda, os movimentos feministas em três correntes de pensamento: Feminismo Igualitário ou Universalista, Feminismo Radical e o Feminismo da Feminitude. A primeira delas, o Feminismo Igualitário ou Universalista, liderou o ressurgimento do movimento feminista, baseado na igualdade, fomentando a adoção de uma "questão das mulheres". O denominado Feminismo Radical é a segunda corrente. Este se baseia nos termos do homem dominante e da mulher dominada para realizar uma leitura feminista das relações sociais de sexo. Nos anos 1970, esta corrente ocupa grande parte do espaço teórico. A terceira corrente é o Feminismo da Feminitude, que aparecerá na década de 1980 se desenvolvendo paralelamente às diferentes tendências dos feminismos Igualitário e Radical, buscando revalorizar o território e o imaginário feminino, dando uma dimensão privada à vida da mulher (Descarries, 2000).

Se é indiscutível a importância deste movimento social, por outro lado a opressão feminina, não cessou com a conquista dos direitos iguais. O alcance da consciência individual e coletiva de homens e mulheres sobre a sua situação real é a maior de todas as batalhas do movimento feminista no mundo de hoje. Com o movimento feminista percebemos que a história e a cultura estão em constante mutação (Amorim, 2011).

Um exemplo dessa mutação é o código civil brasileiro que, em 1830, previa como legítimo o assassinato de mulheres adúlteras sem punição para o cônjuge. Em 1916 essa disposição foi alterada considerando o adultério razão de desquite. A constituição de 1969 ainda apresentava características machistas, porém na de 1988 algumas conquistas foram alcançadas, dentre elas: a mulher passa a ser igual ao homem perante a lei (Pedro & Guedes, 2010).

Para a busca da igualdade entre os gêneros, os órgãos governamentais, como por exemplo as delegacias especializadas para mulheres, e os planos de políticas públicas para mulheres são entendidos como espaços políticos conquistados pelos movimentos feministas. Mesmo com a existência desses aparatos governamentais, no entanto, ainda persiste o desafio

de garantir todos os direitos humanos às mulheres, o que demonstra que as demandas feministas não se findam na transformação do Estado (Miranda, 2009).

As pesquisas sobre a relação entre homens e mulheres evoluíram no sentido de que se passou a estudar a relação social, deixando de lado os atributos que distinguem as mulheres dos homens. A análise passou a se ocupar de gênero como construção social e da aquisição de masculinidade e feminilidade, separando-se do estudo, o sexo, como variável independente (Juteau, 2009).

Compreender os sentidos dos papéis sexuais nas diferentes épocas e sociedades e, como eles foram implementados, é o objetivo dos estudos de gênero (Chies, 2010). O conceito de gênero é uma conquista do movimento feminista e sua construção e afirmação é um grande avanço (Pedro & Guedes, 2010). Corroborando com esta ideia, Descarries (2000) descreve os estudos feministas como procedimentos sociológicos e metodológicos para instituir as mulheres enquanto categoria social e o sexo e o gênero como categorias de análise, assim como para desconstruir as representações e os mecanismos reconstitutivos da divisão social dos sexos e de outros sistemas de dominação.

As mulheres, a quem antes cabia apenas o espaço doméstico, conquistam cada vez mais postos de trabalho dentro das organizações. Inseridas e economicamente ativas, as mulheres passaram a enfrentar o dilema da carreira versus vida familiar e afetiva e também, o dilema das relações sociais ainda marcadas por relações de gênero (Bruschini 2007; Vilas Boas, et al 2003; Oliveira, et al 2009).

A presença da mulher no mercado de trabalho e a sua contribuição para a produção econômica constituem desvios em relação aos papéis masculino, do pai provedor de renda e encarregado das relações da família com a sociedade, e feminino, da esposa e mãe que se consagra à vida doméstica e à função afetiva no âmbito familiar (Devreux, 2009). Diante este panorama teórico, que apresentou tanto as perspectivas institucionalista quanto questões ligadas ao movimento feminista, na seção seguinte, analisaremos o PAISM, sob à luz das abordagens anteriormente citadas.

4. O PAISM à luz do institucionalismo

O Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher foi concebido em 1983 e destacou-se por ter sido o primeiro programa estatal a implantar a nível nacional o planejamento familiar ao mesmo tempo em que se tornou referência para a área de saúde pública incorporando princípios defendidos pelo movimento da reforma sanitária e novas concepções sobre a saúde da mulher, apregoadas pelo movimento feminista. Desde então, a atenção do governo federal à saúde da mulher deixou de ser vista unicamente através da relação materno-infantil, deu-se ênfase também as doenças ginecológicas prevalentes, prevenção e tratamento de doenças sexualmente transmissíveis (DST) e Aids. Além de assistência às mulheres vítimas de violência. O PAISM é uma organização das práticas de saúde que teve, desde seu início a intenção de trabalhar as questões do cotidiano da vida social para além das patologias, com uma proposta de saúde integral (Fonseca Sobrinho, 1993; Costa, 1999; Mesquita, 2011).

No entanto, foi a partir das pressões populares exercida por meio dos movimentos sociais, resultando na constituição de 1988, que traduziu a demanda pela descentralização dos serviços públicos básicos, através da cooperação e coordenação intergovernamental em que cada política requer uma estratégia de implementação, pautadas em adesão, barganhas e estratégias de indução (Arretche, 2004; Cavalcante, 2011), levou-nos a definir novos pressupostos para a gestão pública. Ainda que timidamente, esse processo de descentralização viabilizou espaços para serem trabalhadas as demandas e compromissos dos cidadãos, ampliando os espaços de participação através dos conselhos de políticas públicas e dos orçamentos participativos (Fleury, 1999; Andrade, 2006; Milani, 2008).

A partir de perspectivas políticas distintas, se produziu um grande consenso em torno da descentralização. A intenção seria de reafirmar a democracia, uma vez que as diversas formas de descentralização, poderia tornar os serviços públicos mais próximos do cidadão beneficiário ou usuário da política e também e por consequência mais eficientes, elevando os níveis reais de bem-estar da população. A descentralização à medida que dota de efetivo poder as instituições locais, possibilitaria um incentivo à participação política, uma vez que viabiliza formas mais efetivas de controle sobre a agenda e sobre as ações de governo (Arretche, 1996).

Em 2008, a preocupação com a saúde da mulher ganhou força com a implantação do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (II PNPM), responsável por aprofundar a atuação do governo na promoção de políticas de igualdade e justiça social com a inclusão de novos eixos estratégicos. A participação das mulheres nos espaços de poder e decisão; desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, inclusão social, soberania e segurança alimentar; e direito à terra, moradia digna e infraestrutura social nos meios rural e urbano, todas essas manifestações sofrem claramente influência dos movimentos sociais, dentre eles o feminista, como fora dito anteriormente (Costa, 1999; Mesquita, 2011).

Os movimentos sociais são uma forma de participação, e constituem-se como “ações sociais coletivas de caráter sócio-político e cultural que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas” (Gohn, 2003, p. 13). Assim, no contexto em que o PAISM foi implementado, qual seja, o de ampliação do conflito de interesses e do embate político-eleitoral durante o processo de redemocratização do país. Temos que os grupos que mediavam a relação entre o Estado e a sociedade civil no Brasil, o movimento da reforma sanitária e o movimento feminista, atuavam principalmente dentro do aparelho estatal e propunha mudanças no modelo de saúde pública brasileiro. O movimento feminista como o movimento da reforma sanitária, compartilhavam valores e características e foram igualmente marcados pelo embate constante entre uma posição autônoma em relação ao Estado e a busca por direitos e voz dentro do aparelho estatal (Escorel 1998; Costa, 1999; Mesquita, 2011).

Desta feita, o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), em articulação com o papel dos atores envolvidos em sua elaboração –movimento sanitarista, Estado e movimento feminista – e com o quadro histórico, institucional e político do Brasil naquele momento, constituiu-se como uma proposta de política pública que incorporava novos e velhos paradigmas da saúde da mulher. Acreditamos, portanto, que as concepções feministas sobre a saúde da mulher influenciaram a formulação de uma política pública universalista, na qual as ações destinadas para as mulheres baseavam-se na substituição do conceito de saúde materno-infantil pelo conceito mais abrangente de saúde integral da mulher, contido no PAISM (Escorel, 1998; Costa, 1999; Mesquita, 2011).

Pois bem, os estudos organizacionais nasceram das profundas transformações geradas pelo capitalismo industrial, quando se acreditava que a promessa iluminista da cientificidade e da racionalidade se materializava nas organizações modernas. No entanto, contemporaneamente, é notório que qualidade, racionalidade, eficiência, ética e objetividade não são virtudes inerentes às organizações (Reed, 2006). Tal constatação levou-nos a identificar no novo institucionalismo, formas e procedimentos utilizados pelas organizações modernas, que vão além de sua suposta motivação para a eficácia. O novo Institucionalismo nos ajuda a entender as organizações como práticas culturais, e por essa razão tão influenciadas pelos movimentos sociais (Hall & Taylor, 2003). Refutando generalizações teóricas sobre o Estado, o neo-institucionalismo busca, através da descrição de casos concretos, demonstrar que diferentes processos históricos produzem padrões diferenciados de relação entre Estado e sociedade, relações essas que tornam-se mais complexas com a presença de novos atores, como é o caso do PAISM e da reforma sanitária (Taylor, 2003; Reed, 2006).

Como o novo institucionalismo, defende que para compreender a ação individual e coletiva é preciso analisar as mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais, ou seja, as “instituições” (Hall & Taylor, 2003), observamos que a pressão exercida pelos movimentos sociais, evidencia que as políticas públicas, podem sofrer influência dos diversos atores sociais – ou do Estado ou dos grupos de pressão da sociedade civil, por exemplo – em seus processos de elaboração.

Atento à fragmentação dos interesses na sociedade, o modelo neoinstitucionalista analisa a influência das instituições políticas sobre os grupos sociais e vice-versa, buscando contemplar análises de identidades, como gênero e raça, além de estratégias dos diversos atores sociais no processo de produção das políticas públicas, como aqui nos interessou observar a influência do movimento feminista na criação do PAISM, o que está em debate, portanto, é o poder e a autonomia das instituições estatais na definição de políticas públicas para a saúde da mulher, identificando o peso da influência da sociedade sobre o Estado e a ligação entre as políticas públicas e as complexas relações Estado-sociedade (Hall & Taylor, 2003).

Outro aspecto direcionou este trabalho ao novo institucionalismo, em detrimento do velho, esse é a influência assumida, pelo novo institucionalismo, de fatores sociais como o

confronto de interesses, o embate político-eleitoral e as transformações na esfera do poder como capazes de gerar mudanças profundas no setor de políticas públicas, fazendo surgir novos paradigmas. Ou seja, além de novos instrumentos e metas para a implementação de políticas, surgem novas ideias, como as do movimento feminista, e padrões que orientam a abordagem da realidade pelos especialistas. Os grupos de interesse vão fazer a ligação entre Estado e sociedade, as ideias assumem então um papel central na elaboração das políticas, legitimando alguns interesses em detrimento de outros, daí a importância do movimento feminista para implementação do PAISM.

Segundo DiMaggio & Powell (1991) o neo-institucionalismo sociológico seria o conceito que melhor caracteriza o processo de homogeneização da conduta das organizações. Assim, todo esse processo de descentralização de políticas de saúde, sumarizadas no PAISM, podem ser compreendidas pelo isomorfismo institucional mimético que considera o comportamento do governo como uma resposta às incertezas em relação ao comportamento dos movimentos sociais, no caso o feminista e sanitário, que exigiam a melhoria dos serviços públicos.

5. Considerações Finais

Pensar nos direitos das mulheres e dentro eles o direito à saúde, implica redefinir o que se entende por mulher e por direito a saúde, assim o PAISM constituiu um instrumento para inserir a questão da atenção à saúde da mulher levando-se em conta não apenas as questões médicas *stricto sensu*, mas sobretudo contextualizando a construção da saúde feminina a partir das relações sociais, culturais, políticas e econômicas que envolvem a realidade das mulheres brasileiras.

Visto que o presente artigo teve a intenção de lançar luz sobre a implementação do PAISM, observando que o movimento feminista aliado ao contexto de redemocratização exerceu grande influência sobre o Estado no que diz respeito a importância de políticas públicas específicas para as mulheres, foi importante entender como essa dinâmica incidiu sobre a constituição desse programa de políticas públicas. Para tanto, construímos um

panorama, fundamentado nas teorias institucionais com um foco no novo institucionalismo, além de um resgate da trajetória histórica do movimento feminista.

Dada a construção deste panorama e ao analisar o cenário a época da criação do PAISM sob o viés do novo institucionalismo, e ciente de que as teorias institucionais buscam identificar microcenários de ação sem desconsiderar as dimensões estruturais da organização, pode-se constatar a relevância de se operar análises acerca de políticas públicas a partir dos marcos teórico-conceituais do novo institucionalismo. Ao privilegiar a dimensão simbólica das instituições e as dimensões da vida cotidiana das organizações, essa perspectiva teórica permitiu problematizar o PAISM à luz da trajetória de lutas, revezes e conquistas de direitos por parte do movimento feminista.

A análise da trajetória das lutas por direitos desenvolvidas pelo movimento feminista ao longo de sua trajetória permitiu perceber as interações, embates, tentativas de mudança de perspectiva compreensiva da realidade das mulheres, e os conflitos e conquistas, que operam nos interstícios da realidade material e subjetiva, das políticas instituídas e do simbolismo que reconfigura a operação dessa política.

Espera-se que a partir do presente trabalho novas investigações possam avançar na análise do papel dos movimentos sociais, sobretudo o movimento feminista, sobre as políticas públicas de saúde, utilizando para tal os marcos do novo institucionalismo. Com esse suporte teórico, que lança grande destaque aos aspectos simbólicos das interações entre organizações e sua influência na reprodução de suas políticas, pode-se avançar para além de visões e análises meramente formalistas das políticas públicas, destacando-se as idas, vindas e trajetórias que as lutas por direitos assumem ao se materializarem em políticas públicas. Pesquisas pautadas nesses princípios teóricos e analíticos podem lançar importantes perspectivas compreensivas sobre as interações entre Estado e movimento sociais na configuração de políticas públicas, trazendo mais avanços à incorporação de atores não governamentais e das lutas por direitos nas análises empreendidas no campo dos estudos da gestão social.

Referências

Andrade, J. A. (2006, maio/agosto). Redes De Atores: Uma Nova Forma De Gestão Das Políticas Públicas No Brasil? *Gestão & Regionalidade*, 64.

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.1, julho/2019, pp. 29-47.

Amorim, L.T. (2011, agosto). Gênero: Uma Construção Do Movimento Feminista? *Anais II Simpósio Gênero e Políticas Públicas*, Universidade Estadual de Londrina, PR, Brasil.

Arretche, M. (1996), Mitos Da Descentralização: Mais Democracia E Eficiência Nas Políticas Públicas. *Revista Brasileira De Ciências Sociais*, 31 (11), 44-66.

_____ (Org.) (2004). *O Associativismo Em São Paulo*. São Paulo: Editora Da Unesp.

Berger, P. & Luckmann, T. (2008). *A Construção Social Da Realidade*. Petrópolis, Vozes.

Bruschini, C. (2007, setembro/dezembro). Trabalho e gênero no Brasil nos últimos dez anos. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, 37 (132), 537-572.

Cavalcante, P. (2011, novembro/dezembro). Descentralização De Políticas Públicas Sob A Ótica Neo Institucional: Uma Revisão De Literatura. *Revista De Administração Pública*, Rio De Janeiro (45) 6, 1781-1804.

Carvalho, C. A., Goulart, S., & Vieira, M. M. F. (1999). A Inflexão Conservadora Na Trajetória Histórica Da Teoria Institucional. *Anais do encontro Anual Da Associação Nacional Dos Programas De Pós-Graduação Em Administração*, 28, Curitiba, PR, Brasil.

Chies, P. V. (2010, maio/agosto) Identidade De Gênero E Identidade Profissional No Campo De Trabalho. *Estudos Feministas, Florianópolis*, 18 (2), 507-528.

Costa, A. M. (1999). Desenvolvimento e Implantação do Paim no Brasil. In Giffin, K., & Costa, S. H. (Orgs). *Questões Da Saúde Reprodutiva*. Rio De Janeiro: Ed. Fiocruz.

Descarries, F. (2000). Teorias Feministas: Liberação e Solidariedade no Plural. *Textos De História Feminismo Teorias E Perspectivas (UNB)*, Brasília 8 (1/2).

Devreux A. M. (2009). Família. In Saboia, V. A. (Trad.) Hirata, H., Laborie, F., Le Doaré, H., & Senotier, D. (Org.). *Dicionário Crítico do Feminismo* (pp. 96-101). São Paulo: Editora Unesp.

Dimaggio, P. J.; Powell, W. W. (2005). A Gaiola De Ferro Revisitada: Isomorfismo Institucional E Racionalidade Coletiva Nos Campos Organizacionais. *Revista De Administração De Empresas*, 45 (2), 74-89.

Escorel, S. (1998). *Reviravolta Na Saúde. Origem e Articulação do Movimento Sanitário*. Rio De Janeiro: Editora Fiocruz.

Farah, M. F. S. (2004, janeiro/abril) Gênero e Políticas Públicas. *Estudos Feministas, Florianópolis*, 12 (1), 47-71.

Fleury, S. (1999). *Políticas Sociales Y Ciudadanía*. Indes/Bed: Washington.

Fonseca, V. S. (2003). Abordagem Institucional Nos Estudos Organizacionais: Bases Conceituais e Desenvolvimentos Contemporâneos. In: Vieira, M. M. F.; Carvalho, C. A. (Orgs.). *Organizações, Instituições E Poder No Brasil* (pp. 47-66). Rio De Janeiro: FGV.

Fonseca Sobrinho, D. (1993) *Estado E População: Uma História Do Planejamento Familiar No Brasil*. Rio De Janeiro: Rosa Dos Tempos/Fnuap.

Fougeyrollas-Schwebel, D. (2009). Movimentos Feministas. In Saboia, V. A. (Trad.) Hirata, H., Laborie, F., Le Doaré, H., & Senotier, D. (Org.). *Dicionário Crítico do Feminismo* (pp. 144-149). São Paulo: Editora Unesp.

Gohn, M. G. (2003). *Movimentos Sociais No Início Do Século Xxi: Antigos E Novos Atores Sociais*. Petrópolis/RJ: Vozes.

Hall, P. & Taylor, R. C. R. (2003). As Três Versões Do Neo-Institucionalismo. *Lua Nova*, Nº 58, 193-224.

Hjort-Madsen, K. (2006). Enterprise Architecture Implementation and Management: A Case Study On Interoperability. *39th Hawaii International Conference On System Sciences*. Ieee Computer Society, Kauia, HI, Estados Unidos.

Jensen, M. E. & Meckling, W. (1976). Theory Of The Firm: Managerial Behavior, Agency Cost, And Ownership Structure. *Journal Os Financial Economics*, 3, 305-360.

Juteau-Lee, D. (2009). Etnicidade e Nação. In Saboia, V. A. (Trad.) Hirata, H., Laborie, F., Le Doaré, H., & Senotier, D. (Org.). *Dicionário Crítico Do Feminismo*. São Paulo: Unesp, 2009. pp. 90-96.

Lunardi, G. L. (2008). *Um Estudo Empírico E Analítico Do Impacto Da Governança De Ti No Desempenho Organizacional*. (Tese de Doutorado) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre.

Machado-Da-Silva, C. L. & Gonçalves, S. A. (1998). Nota Técnica; A Teoria Institucional. In: Clegg, S. R.; Hardy, C; Nord, W. *Handbook De Estudos Organizacionais: Modelos De Análise E Novas Questões Em Estudos Organizacionais*. Vol. 1. São Paulo: Atlas.

Mesquita, C. C. de (2011). Saúde Da Mulher E Redemocratização: Ideias e Atores Políticos Na História Do Programa De Assistência Integral À Saúde Da Mulher. *Congresso Luso-Afro-Brasileiro De Ciências Sociais*. UFBA.

Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Organizações Institucionalizadas: Estrutura Formal Como Mito Cerimônia. *American Journal Of Sociology*, 83 (2), 340-363.

Milani, C. R. S. (2008, maio/junho). O Princípio Da Participação Social Na Gestão De Políticas Públicas Locais: Uma Análise De Experiências Latino-Americanas E Europeias. *Revista De Administração Pública*, Rio de Janeiro, 42 (3), 551-79.

Miranda, C. M. (2009). *Os Movimentos Feministas E A Construção De Espaços Institucionais Para A Garantia Dos Direitos Das Mulheres No Brasil*. NIEM / UFRGS.

Oliveira, A. R. De; Gaio, L. E., & Bonacim, C. A. G. (2009). Relações de gênero e ascensão feminina no ambiente organizacional: um ensaio teórico. *Revista de Administração da UFSM*, 2 (1), 80-97.

Pedro, C. B., Guedes, O. de S. (2010). As Conquistas Do Movimento Feminista Como Expressão Do Protagonismo Social Das Mulheres. *Anais Do I Simpósio Sobre Estudos De Gênero E Políticas Públicas*, Universidade Federal de Londrina, PR, Brasil.

Pinto, C. R. J. (2010, junho). Feminismo, História e Poder. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, 18 (36), 15-23.

Prates, A. A. (2000). Organização e Instituição no Novo Institucionalismo, *Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, 5, 123-146.

Reed, M. (2006). Teoria Organizacional: Um Campo Historicamente Contestado. In: Clegg, S., Hardy, C., & Nord, W. *Handbook De Estudos Organizacionais*. 3ª Ed. São Paulo: Atlas.

Selznick, P. (1996, junho). Institutionalism "Old" And "New". *Administrative Science Quarterly*, 41 (2), 270-277.

Scott, W. R. (2001, dezembro). The Adolescence Of Institutional Theory. *Administrative Science Quarterly*, 32 (4), 493-511.

Tolbert, P. S. & Zucker, L. G. (1998). A Institucionalização Da Teoria Institucional. In Clegg, S. R.; Hardy, C; Nord, W. *Handbook De Estudos Organizacionais: Modelos De Análise E Novas Questões Em Estudos Organizacionais* (pp.196-219). São Paulo: Atlas.

Vilas Boas, L.H. De B. et al (2003, jul./ago./set.). Relações De Gênero Nas Organizações: Um Estudo No Setor De Vendas De Veículos. *Revista De Administração*, São Paulo, 38 (3), 219-229.

Wallerstein, N. (1994). Empowerment Education Applied To Youth. In: Mattiella, A.C. *The Multicultural Challenge In Heath Education*. Santa Cruz (California): Etr Associates Publishers.

The context of fisheries subsidies within the trade agenda – developments to date and the WTO 2017 Ministerial Conference in Buenos Aires

Subsídios à pesca na agenda comercial – histórico das negociações e a Conferência Ministerial 2017 da OMC em Buenos Aires

Bruno Capuzzi 

Universidade de Torino

E-mail: bruno.capuzzi0@gmail.com

Abstract: Since the 1990s, discussions aiming to reduce and to eliminate certain harmful fisheries subsidies have been taking place at multilateral forums. If the trade distorting effects and the environmental threats of these subsidies are no longer questioned, clear rules on definitions and determination of these practices have not been set giving divergences of approaches and interests of member States of the multilateral trade system. With the adoption of the Sustainable Development Goals in 2015, within the scope of the United Nations, countries were firstly challenged with a clear target to prohibit and to eliminate types of harmful subsidies. This article covers the main developments on the thematic based on official and public documents since the creation of the World Trade Organization (WTO) and tackle the major proposals tabled in anticipation to the Organization's 11th Ministerial Conference, in Buenos Aires in 2017, and its progresses until beginning of 2019. It also concludes that lack of technical cooperation and convergent interest made impossible for the Conference to draw conclusive line under any sort of definition.

Keywords: Fisheries subsidies; WTO; IUU fishing; overfished stocks; Buenos Aires Ministerial Conference.

Resumo: Desde os anos 90, os fóruns multilaterais de negociações têm sido palco de discussões sobre a redução e eliminação de certos subsídios à pesca. O reconhecimento das distorções ao comércio e dos efeitos ambientais causados por este tipo de subsídio não foram, contudo, suficientes para as partes acordarem sobre regras de definições e determinações de subsídios. Com a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em 2015, no âmbito das Nações Unidas, uma meta de proibição e eliminação de subsídios danosos foi pela primeira vez apresentada aos países. Este artigo descreve as principais negociações e proposições sobre subsídios à pesca com base em documentos oficiais e públicos desde a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), passando pela falta de acordo na 11^a Conferência Ministerial desta Organização em Buenos Aires (2017), e desdobramentos até início de 2019.

Palavras-Chave: Subsídios à pesca; OMC; Pesca Ilegal, Irregular e Não-Reportada; estoques de pesca sobre utilizados; Conferência Ministerial de Buenos Aires.

1. Introduction

The topic of fisheries subsidies has been considered one of the unfinished business form the creation of the World Trade Organization (WTO) as, differently to other fishing topics, it was set under the prerogative of the Organization's technical apparatus in detriment of fishing and food bodies of the United Nations System, such as the Food and Agriculture Organization (FAO). Discussions aiming the reduction and the elimination of certain fisheries subsidies date back from the 1990s when the issue was brought to the Committee of Trade and Environment (CTE) of the World Trade Organization (WTO). Since then, their trade distorting effects and environmental drawbacks have been recognized. However, it was not before the adoption of the 2030 Agenda and the setting of the Sustainable Development Goals (SDGs), in 2015, that countries were challenged with a clear goal and target on the subject. Target 6 of the SDG 14 demands countries to prohibit or eliminate certain types of fisheries subsidies by 2030. After this introductory part, this document presents the result of a descriptive analysis of official documents and positions from member States within the framework of the World Trade Organization in respect to qualifying types of subsidies under existent agreements.

Subsidies that contribute to overcapacity and overfishing shall be prohibited while those linked to illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing eliminated. Furthermore, countries shall refrain themselves from introducing new alike subsidies. Member States expected Buenos Aires (MC11¹) to be a “housekeeping” conference where positions and statements are reiterated without the necessity of structural changes. This was the exact pattern followed in almost each and very topic, including fisheries subsidies. Talks under the Negotiating Group on Rules delivered a simple commitment to fulfil SDG 14.6 by 2020 passing through an agreement on the MC12², in Jamaica in 2019.

The provisions of SDG 14.6 are consistent with the principle of special and differentiated treatment for developing and Least Developed Countries in the multilateral system of trade³, and member States accordingly agreed in observing such treatment in the agreement to come. Such preference is set under the recognition of trade fragilities existent in these countries, and within

¹ WTO 11th Ministerial Conference, Buenos Aires 2017.

² WTO 12th Ministerial Conference, Jamaica 2019.

³ https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/dev_special_differential_provisions_e.htm

the specific case, it acknowledges the role played by fish products in their economies. To illustrate this, 56% of world's total fish exports are registered by developing and Least Developed Countries (LDCs)⁴.

Small Islands Developing States (SIDS⁵) and LDCs are especially dependent on marine resources, representing, respectively, 7% and 1,5% of world's total fish exports. This dependency aggravates the dangers caused by trade distortions. Under general economic theory, subsidies can cause one or more of the following impacts on trade: i) distortions in the local market of member caused by subsidized imports; ii) distortions on the export markets caused by subsidized exports from a third country; iii) distortions on partner's export markets caused by subsidized local supply. Remarkably, the precluded distortions affect markets not just in quantum but also by diminishing prices (supply side effects) lowering income levels. This movement undercuts important portions of income harming more severely artisanal fisheries and local communities in SIDS and LDCs.

Recognizing the prominence of the topic and enjoying the momentum of the 11th Ministerial Conference of the WTO the next two sections of this paper will elaborate, first, on the negotiations involving fisheries subsidies within the WTO. The following section will tackle recent developments including seven proposals tabled at the Negotiating Group on Rules (NGR) in a failed attempt to pave the road for an agreement in Buenos Aires and my subsidy further talks.

2. The WTO and fisheries subsidies

Before the creation of the WTO in 1995 the international trade system lacked a body of law enforcement and the Organization's Dispute Settlement Body (DSB)⁶ dotted the system with a set of agreed rules augmenting predictability on trade practices and remedies. Therefore, the

⁴ The category of Least Developed Countries (LDCs) is given by the United Nations to those low-income countries facing high vulnerabilities to economic and environmental shocks. (<https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category.html>, accessed on 10th June 2018)

⁵ The United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), Rio de Janeiro 1992, officially recognize a distinct group of countries as Small Island Developing States (SIDS) who faces specific social, economic and environmental vulnerabilities due to their geographical and economic contexts. (<http://unohrlls.org/about-sids/> accessed on 10th June 2018)

⁶ More in https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dsu_e.htm

allocation of subjects in ruling agreements within the WTO scope was central for future developments. If the Antidumping Agreement⁷ guides dumping responses, actions dealing with prohibited and actionable subsidies are guided by the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM Agreement)⁸. It was during the Uruguay Round that fisheries subsidies were set outside the Agreement on Agriculture (AoA) to be subjected to the SCM Agreement. If the Agreement on Agriculture rules on differentiated and decreased commitments on subsidies for the sector⁹, fisheries subsidies, for being out of it, are ruled by the framework of the SCM Agreement and of the Dispute Settlement Body. Considering that other fish associated topics are dealt by agriculture forums¹⁰, the fact that fisheries subsidies were subjected to the WTO technical apparatus made the issue to be considered one of the “unfinished businesses” of the Uruguay Round¹¹ at the same time they were part of the “new-issues” dominating significant part of the trade agenda.

The Committee on Trade and Environment (CTE) of the WTO opened in 1997 discussions on fisheries subsidies and its High-Level Symposium from 1999 collected submissions from member States concerned with subsidies` impacts. If in the former the Unites States¹² condemned the over usage of global marine resources and its trade distortions, in the later, Australia, Iceland, New Zealand, the Philippines and the Unites States deposited a joint statement urging members to progressively eliminate trade-distorting subsidies on fisheries¹³. Notwithstanding these efforts, the attempt to include these discussions as a vivid theme did not flourish given the frustrated expectations of the Seattle Ministerial Conference in 1999, which followed sound protests referenced as the Battle of Seattle¹⁴. In the current century, however, the identification of links from fisheries subsidies with the over-exploitation of marine resources and the recognition of the threats posed by them to national economies has made the issue a recurrent

⁷ https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/19-adp.pdf

⁸ https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf

⁹ Gareth Porter, “Fisheries Subsidies and Overfishing: Towards a Structured Discussion” (Geneva: UNEP, 2002), at 3-4.

¹⁰ Such as the Food and Agriculture Organization (FAO) and the World Food Programme (WFP)

¹¹ The Uruguay Round (1986-1994)

¹² [WTO Doc. No. WT/CTE/W/51](#), (19 May 1997). Accessed on 15/08/2017

¹³ [WTO Doc. No. WT/CTE/W/121](#) (28 June 1999), Annex 1. Accessed on 15/08/2017

¹⁴ Margaret Levi; Gillian Murphy, “Coalitions of Contention: the case of the WTO Protests in Seattle” (Hoboken: Blackwell Publishing, 2006)

topic in the global trade agenda. In Hong Kong (2005)¹⁵ the necessity of prohibiting certain fisheries subsidies was reiterated and in Doha (2001)¹⁶ negotiations were launched to improve disciplines on these subsidies.

If in Doha ministers agreed to clarify and to improve WTO applicable rules to fisheries subsidies (as studies demonstrated environmental harms¹⁷), the conference's vague mandate reflected in opposing interests and submissions from countries. The intention of agreeing upon a broad prohibition of subsidies related to trade-distortion, overcapacity and overfishing by the 'Friends of Fish'¹⁸ was slowed down the European Union, Japan, Taiwan and the Republic of Korea. In Hong Kong, an environmental mandate specifically called for the prohibition of subsidies that contribute to overcapacity and overfishing. Negotiations rounded over possible approaches to be followed. A 'top-down' proposal headed by the 'Friends of Fish' demanded an extensive list of prohibitions and improved fisheries management programmes. It was confronted by a 'bottom-up' alternative tabled by a group led by Japan, Taiwan and the Republic of Korea¹⁹. The Chair of the Negotiating Group on Rules (NGR) deferred in 2007 a draft proposal containing the submission from the parts.

The 2007 draft prohibited, among other programmes, subsidies for capacity building (construction, modification and repair), transfers of vessels, operating costs, fishing-related port infrastructure, income and price support, IUU and activities on overexploited stocks²⁰. Exceptions were listed for programmes targeting vessels' safety, sustainable practices, aquaculture, natural disasters and accounted for special and differentiated treatment for developing countries. Under the later, LDCs, artisanal and small-scale fisheries were excluded from the prohibitions. In addition, subsidies targeted to vessels' modification for operation within countries' exclusive economic zone (EEZ) were drafted outside of the prohibitions provided the

¹⁵ WTO 6th Ministerial Conference was held in Hong Kong, China in December 2005.

¹⁶ WTO 4th Ministerial Conference was held in Doha, Qatar in November 2001.

¹⁷ in https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/doha1_e.htm. Accessed on 15/08/2017

¹⁸ Friends of Fish (FoFs) is an informal coalition that seeks to reduce fisheries subsidies formed by Argentina, Australia, Chile, Colombia, Ecuador, Iceland, New Zealand, Norway, Pakistan, Peru and the United States.

¹⁹ FAO: The State of World Fisheries and Aquaculture - 2016 in: BAHETY, S. MUKIIBI, J. WTO fisheries subsidies, 2017

²⁰ [TN/RL/W/213](https://www.wto.org/english/press/p/2007/nov07213.htm) (November 30, 2007). Accessed on 15/08/2017

fishing activity is proven to observe sustainable levels²¹. This draft did not flourish to become an agreed text as many of its disciplines diverged countries` opinions and, by 2008, a second revisited version reflected a “bottom-up” approach in some disciplines and a “roadmap for discussions” in others enlisting questions to guide further negotiations.

In 2009 the “Friends of Fish” coalition submitted its view on the common responsibility shared by all countries towards the preservation of global resources pondering that special and differentiated treatments shall not jeopardize the ultimate objectives. Under this light, subsidies that contribute to IUU fishing were urged to be completely prohibited to all countries. Notwithstanding, the subsidies permitted under a special and differentiated treatment were claimed the possibility to be considered actionable under the SCM Agreement²². The United States, in 2010, pursued clarification on the definitions contained in the draft, such as “unequivocally overfished state” and “evidences of harm” in cases of overcapacity and overfishing. The FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries was then referred by the US as a valid source to be used.²³

Barbados on behalf of the Small Vulnerable Economies (SVEs)²⁴ addressed concerns that, despite special and differentiated treatments, restrictions set upon vulnerable economies could threaten their development for their heavy dependency on fisheries and marine tourism. Arguing that these economies little affected the degradation of fish resources hence their limited scale and markets, a higher burden of responsibility should be put upon countries with long history of overcapacity and utilization of subsidies. SVEs` submission proposed to exclude from prohibitions developing countries with less than 0.1% of world`s trade of non-agricultural goods²⁵. In a later submission the group reiterated concerns over the importance of domestic policy space for small economies and recommended countries with less than 1% of global marine capture to be excluded from the prohibitions²⁶. A joint proposal from Brazil, China, Ecuador,

²¹ Idid

²² [TN/RL/W/243](#) (7 October 2009). Accessed on 15/08/2017

²³ [TN/RL/GEN/165](#) (22 April 2010). Accessed on 15/08/2017s

²⁴ Mandated by the Paragraph 35 of the [Doha Ministerial Declaration](#) and the Paragraph 4 of the Hong Kong Ministerial Mandate, the WTO Work Programme on Small Economies recommend on trade-related measures to improve the integration of small economies into the multilateral trading system.

²⁵ [TN/RL/W/242](#) (7 October 2009). Accessed on 15/08/2017

²⁶ [TN/RL/GEN/162](#) (6 January 2010). Accessed on 16/08/2017

Mexico and Venezuela from 2009 recognized small-scale and artisanal fisheries as crucial for a significant share of the world's poorest population and asked for balanced provisions.

Another collective of emerging economies, namely Brazil, China, India and Mexico, proposed a socio-economic criterion to assist in the ruling over small and artisanal fisheries, and condemned special and differentiated treatments applied to fisheries operating in domestic exclusive economic zones (EEZ's). Regarding high sea provisions, the group of countries challenged cost advantages enjoyed by developed economies and claimed the right to subsidize their fleet to compete with them²⁷. The Republic of Korea in its submission from 2010 confronted the Negotiation Group of Rules (NGR) approach that pursued to list types of subsidies to be deemed as harmful and to be prohibited. The country's main point was centered in the importance of following the requirements of the SCM Agreement – the use, the specificity and the adverse effects caused by any alleged subsidy²⁸.

The 2009-2011 period saw minimal convergence on key issues despite the generalized acceptance of the necessity of a fisheries regime to deal with exploited and overfished marine stocks. Countries did not, however, agree on the nature and scope of the rules of the regime, neither in the disciplines favoring developing countries. Therefore, on the absence of basis for a revised legal text, the Negotiation Group on Rules (NGR) reported in 2011 a summary of conclusions from the negotiations inviting member States to re-examine their positions in order to make progress. After non-relevance in Bali (2013)²⁹ the subject was issued again in Nairobi (2015)³⁰ when minimum convergence was reached. Recalling that the WTO 10th Ministerial Conference (MC10) produced a bold agreement on the elimination of agriculture subsidies, the absence of the fisheries` sector in the Agreement on Agriculture still requires a sectorial agreement to deliberate on fisheries subsidies. Nevertheless, Nairobi was a forum where some issues were dealt and elaborated on, explicitly i) subsidies to vessels engaged in IUU and fishing in overexploited stocks; ii) transparency; iii) a refrain from the introduction of new subsidies; and iv) special and differentiated treatment³¹.

²⁷ [TN/RL/GEN/163](#) (11 February 2010). Accessed on 16/08/2017

²⁸ [TN/RL/W/245](#) (24 November 2009). Accessed on 16/08/2017

²⁹ Available in https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/mc9_e.htm. Accessed in 17/08/2017

³⁰ More in https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mc10_e.htm. Accessed in 17/08/2017

³¹ UNCTAD, Trade and Environment Review 2016: Fish Trade, UNCTAD/DITC/TED/2016/3 (2016), at pp. 73-74

3. Recent development in preparation for Buenos Aires

The adoption of the Sustainable Development Agenda in 2015 reignited countries' interests towards pursuing an agreed text on fisheries subsidies at the MC11 in Buenos Aires in December 2017³². Intending to guide the discussions and in light of the SDG target 14.6, Colombia, Iceland, New Zealand, Norway, Pakistan and Uruguay submitted, in 2016, a paper to the Negotiating Group on Rules (NGR³³ commenting the countries' improvements in the sector, their respective subsidies' objectives and their main drivers for change. During the 1st Ocean Conference held in the United Nations Headquarters in June 2017, 26 countries deposited voluntary commitments classified within the scope of target 14.6. Specifically, 11 of these countries deliberately committed with reducing or eliminating harmful fisheries subsidies³⁴. More concretely, 7³⁵ countries, or groups of countries, presented, by July 2017, textual proposals to the Negotiating Group on Rules (NGR) in expectations to fruit talks in preparation to the negotiations in Buenos Aires: i) New Zealand, Iceland and Pakistan; ii) European Union; iii) Indonesia; iv) ACP Group; v) Argentina, Colombia, Costa Rica, Panama, Peru and Uruguay; vi) LDC Group; vii) Norway.

The working document 274³⁶ of the Negotiating Group on Rules (NGR) from November 2017 indicates an effort in accommodating the major contributions made by the seven proposals regarding the determination of IUU activity. This determination, as contained in the referred document, predicts a vessels' base approach following their identification by their flag State, by their subsidizing member, by a Regional Fishery Management Organization, by an international agreement or by an International Organization.

The elimination of subsidies for fishing activities in areas of overfished stocks is also subject of the working document 274. However, the non-convergence on the thematic in the

³² https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/mc11_e.htm

³³ [TN/RL/W/272/Rev.1](https://www.wto.org/english/thewto_e/commit_e/tnc_e/tnc_e.htm) (27 May 2016). Accessed on 17/08/2017

³⁴ Available in <https://oceanconference.un.org/commitments/>. Accessed in 17/08/2017

³⁵ New Zealand, Iceland and Pakistan; the EU; Indonesia; the African, Caribbean and Pacific Group of States; Argentina, Colombia, Costa Rica, Panama, Peru, Uruguay, Least Developed Countries Group; and Norway. [TN/RL/W/273](https://www.wto.org/english/thewto_e/commit_e/tnc_e/tnc_e.htm) (28 July 2017). Accessed on 17/08/2017

³⁶ [TN/RL/W/274](https://www.wto.org/english/thewto_e/commit_e/tnc_e/tnc_e.htm) (20 November 2017). Accessed on 17/08/

seven proposals is shown in the working document in the form of open paragraphs with diverse alternatives on the definitions of overfished stocks. Most prominently, the European proposal and the texts from the ACP and LDC groups brought similar language on the determination of overfished stocks as dependent on National Authorities and Regional Fisheries Management Organizations. The joint proposal from New Zealand, Iceland and Pakistan claimed to define a stock as overfished when the necessity of reduction of mortality levels is needed to rebuild sustainable yields. This parameter was also found in the joint proposal by Argentina, Colombia, Peru, Costa Rica, Panama and Uruguay.

4. Conclusion

The long dated discussions over the environmental and developmental aspects of fisheries subsidies is still a center of divergences. The scope, the definitions and the determination of subsidies resulting in a diversity of practices affecting the fishing industry have been questioned since the 1990s in WTO fora. The necessity of technical cooperation and special and differentiated treatments to developing and least developed countries is acknowledged without a consensual line. A task that would sound as simple as to define “harmful subsidies” touches delicate aspects. For example on the understanding of subsidies designated to “vessels’ capacity”. If on the one side it can be understood as a harmful subsidy, as done so by the European Union, on the other side subsidies for capacity building that target safety measures, for instance, are not understood as harmful by others members.

Considering these and other difficulties, the WTO 11th Ministerial Conference was unable to witness an agreement to discipline fisheries subsidies. As introduced, the “housepeeking Conference” merely produced a commitment from the member States to reach an agreement by 2019 on the MC12, in Jamaica³⁷. The “agreement on disagreement” frustrated not just those expecting a text deliberating on IUU but added another level of preoccupation concerning the political will of members to eliminate support programmes for fisheries. The second paragraph of the document WT/MIN(17)/64 recalls that fisheries subsidies are under the umbrella of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures contrarily to the Agreement on

³⁷ [WT/MIN\(17\)/64](#) (18 December 2017). Accessed on 22/12/2017

Agriculture (AoA) and being one of the “unfinished businesses” from the Uruguay Round, as already described herein. If subjected to the provisions of the (AoA), the matter would have been affected by decisions from Nairobi (MC10³⁸) to completely eliminate export subsidies by developed members and to do so by 2018 by developing partners.

The FAO International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate IUU also seems to be an intersection point from the July proposals. In reference to the working document 274, subsidies that result in fishing activities in overfished stocks might come as a realization of Buenos Aires if positions largely advance towards a bigger convergence during the conference.

Ultimately, if the modest advances on fisheries subsidies bring the expected results it might be a sole achievement of the conference projected to assume a housekeeping aspect. Nevertheless, even a modest bounding language on the prohibition of certain types of fisheries subsidies will symbolize an important common ground giving the overlapping jurisdiction of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SVM) and the Agreement on Agriculture (AoA). If a potential text brings clarification on whose prerogative will the management of fisheries be subjected to (if the FAO or the WTO) it shall be conceived as an extra bonus.

References

Bahety, S. Mukiibi, J. (2017). *WTO fisheries subsidies Negotiations: Main Issues and Interests of Least Developed Countries*. Geneva: Cuts International.

FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations (2016). *The State of World Fisheries and Aquaculture: Contributing to Food Security and Nutrition for All*. Rome: FAO.

Levi, M. Murphy, G. (2006). *Coalitions of Contention: the case of the WTO Protests in Seattle*. Hoboken: Blackwell Publishing.

Porter, G. (2002). *Fisheries Subsidies and Overfishing: Towards a Structured Discussion*. Geneva: UNEP.

UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development (2016). *Trade and Environment Review 2016: Fish Trade*. United Nations.

³⁸ WTO 10th Ministerial Conference, Nairobi 2015

El Giro a la Izquierda en el Uruguay de los Años 2000

Uruguay's Left Turn in the 2000s

Fernanda Cimini 

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

E-mail: fcimini@cedeplar.ufmg.br

Izabella Leal Miranda Aguiar 

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

E-mail: leal-bella@ufmg.br

Resumen: El artículo indaga en qué medida el giro a la izquierda en Uruguay, en los 2000, puede ser considerado una coyuntura crítica. Para la fundamentación empírica, se utilizó el método de *process-tracing*, identificando las condiciones permisivas, productivas y reproductivas relacionadas. Se concluyó que las políticas de bienestar social, realizadas por Frente Amplio, estarán sujetas a restricciones económicas a largo plazo si no se realiza un proceso de redistribución de los recursos nacionales. Esto se debe a la asociación económicamente concesiva del partido al capital internacional, profundizando el proceso de primarización de la economía uruguaya y generando restricción para políticas universalistas.

Palabras Clave: Economía Política; Uruguay; Reformas Liberales; Giro a la Izquierda.

Abstract: The article explores the extent to which the left turn in Uruguay, in the 2000s, can be considered a critical juncture. For the empirical foundation, the process-tracing method was used, identifying the permissive, productive and reproductive conditions related. It was concluded that the social welfare policies, carried out by Frente Amplio, will be subject to long-term economic restrictions if a process of redistribution of national resources is not carried out. This is due to the economically concessional association of the party to international capital, deepening the process of primarization of the Uruguayan economy and generating restrictions for universalist policies..

Keywords: Political Economy; Uruguay; Liberal Reforms; Left Turn.

1. Introducción

El artículo se apoya en el institucionalismo histórico para indagar en qué medida el giro a la izquierda en Uruguay, en los 2000, puede ser considerado una coyuntura crítica en el sentido de desencadenar nueva trayectoria en el enfrentamiento al *status quo* de las élites económicas. Tras un escenario de crisis e inestabilidades económicas, el partido Frente Amplio logró canalizar las insatisfacciones de las masas y de parte de las élites económicas, que se encontraban descontentas con las reformas. Al mismo tiempo, el partido buscaba construir un modelo de política socialmente preocupado, que se diferenciaba del modelo neoliberal por buscar una redistribución más equitativa de la riqueza nacional. El agravamiento de la competencia política, en torno a una plataforma más equitativa, parecía indicar el inicio de una nueva trayectoria en el combate a las desigualdades económicas en el país.

En concreto, el artículo investiga las condiciones permisivas, productivas y reproductivas asociadas al ascenso de la izquierda uruguaya, buscando identificar los componentes que componen ese momento crítico en la historia de Uruguay. Se prestará mayor atención a las condiciones precedentes, teniendo en cuenta la premisa adoptada por el trabajo de que el legado neoliberal influye directamente en la formación de las coaliciones de apoyo que crearán oportunidades y límites para la gobernanza a la izquierda.

Además de esta introducción, el artículo está dividido en cinco secciones y encuentra su desenlace en las consideraciones finales. En la primera sección se presenta el debate teórico sobre el giro a la izquierda en América Latina y su posible encuadramiento como coyuntura crítica. En la segunda sección se introduce brevemente el contexto anterior al giro a la izquierda en Uruguay. En la tercera sección se arroja luz sobre las condiciones permisivas al giro a la izquierda en Uruguay, destacándose las implicaciones de la situación económica del país, así como del proceso de desindustrialización, de desmantelamiento del Estado de bienestar social y de la configuración de sus elites, que confluyeron para esa coyuntura crítica. En la cuarta sección se abordan las condiciones productivas del giro a la izquierda, con foco en la capacidad de la agenda frenteamplista de canalizar las insatisfacciones nacionales a su favor. En la quinta sección se trata de los mecanismos de reproducción del giro a la izquierda, enfatizando fenómenos de orden económico y demográfico actuantes, concomitantemente, en los ámbitos

externo e interno, además de la contribución de la postura resiliente y progresista del partido Frente Amplio para la conformación de una nueva política económica y social. Por fin, el artículo concluye que, aunque haya engendrado importantes avances en lo que concierne a la edificación de un sólido Estado de bienestar social, la izquierda uruguaya estará sujeta a restricciones de orden económico por no haber sido capaz de estancar el proceso de primarización de la economía. De esta forma, en ausencia de un profundo proceso de redistribución de recursos nacionales, estarán amenazados los legados universalistas del gobierno.

2. El Giro a la Izquierda como Coyuntura Crítica

El ascenso de gobiernos de izquierda al poder en ocho países latinoamericanos, en menos de una década - Venezuela (1998); Chile (2000); Brasil (2002); Argentina (2003); Uruguay (2005); Bolivia (2005); Nicaragua (2006); Ecuador (2007) - reavivó el debate el enfrentamiento a la desigualdad económica en la región, ya que gran parte de la literatura destaca que la característica común de los gobiernos de izquierda latinoamericanos ha sido justamente la preocupación por la reducción de desigualdades económicas (Levitsky y Roberts 2011, Flores-Macias 2012, Huber y Stephens 2012, Weyland, Madrid y Hunter 2016). Entre las medidas adoptadas por los gobiernos de izquierda, con impacto en la reducción de las desigualdades, los tipos más comunes fueron (i) aumento en los gastos sociales, por medio de nuevos programas sociales (Bolsa Familia, Misiones); (ii) aumento de la cobertura de programas ya existentes y (iii) políticas con impacto en el mercado de trabajo (aumento real del salario mínimo y cambio en las condiciones de negociación colectiva).

Pero, a pesar de compartir propósitos redistributivistas comunes, el giro a la izquierda en América Latina no representó la homogeneidad de un único proyecto de gobernanza a la izquierda. Cada país siguió su ritmo de reformas, presentando gran variedad de intensidad y dirección. La explicación más influyente para esa variedad es de que la sostenibilidad de las políticas implantadas por los gobiernos de izquierda depende del consentimiento de la élite económica, sea doméstica o extranjera, ya que hay una fuerte dependencia del capital para para el mantenimiento de la estabilidad económica y generación de empleos (Przeworski y

Wallerstein 1988, Boix 2003, Acemoglu y Robinson 2006, Campello 2015). Así que en cada país los gobiernos de izquierda han logrado diferentes tipos de apoyo de las élites económicas. Haggard y Kaufman (1997) sostienen que los presidentes que asumen el poder luego de una crisis económica, encabezada por gobiernos de derecha, tienden a recibir más apoyo político de las élites para gobernar a la izquierda y cuentan con el apoyo popular para adoptar medidas más "duras".

En contraste, los análisis basados en factores institucionalistas priorizan las variables que, de alguna forma, están relacionadas a las trayectorias políticas. En otras palabras, se trata de argumentos que depositan en los dibujos institucionales, en las disputas y elecciones políticas la explicación para los diferentes matices de izquierda. El argumento más influyente en esta línea ha sido lo que considera la institucionalización partidista el punto clave para las diferencias entre radicalización y moderación de las izquierdas latinoamericanas (Levitsky y Roberts 2011, Flores-Macías 2012, Melo 2006, Mainwaring y Torcal 2009, Borsani 2008). En el contexto de institucionalización partidaria, para garantizar la estabilidad democrática, las llamadas izquierdas "profesionales" necesitaban adaptar sus plataformas electorales para conquistar el apoyo no sólo de su *constituency*, sino también de las élites económicas.

En ese sentido, tanto factores estructurales como institucionalistas contribuyeron para que las izquierdas latinoamericanas asumieran diferentes trayectorias. Actualmente, la crisis vivida por esos gobiernos y la reversión de la agenda llevada a cabo por gobiernos de derecha, han puesto en jaque la capacidad del giro a la izquierda para imprimir cambios profundos en la región. En este escenario, una importante cuestión que se plantea se refiere al legado del giro a la izquierda, en sus múltiples facetas, para la trayectoria política y económica de la región, principalmente en lo que se refiere a la creación de condiciones para el combate a las desigualdades económicas.

Para comprender el cambio en curso con el giro a la izquierda latinoamericana, el trabajo recurre a la noción de coyuntura crítica, tal como se utiliza por la vertiente del institucionalismo histórico. Por coyuntura crítica, se entiende: “a period of significant change, which typically occurs in distinct ways in different countries and which is hypothesized to produce distinct legacies” (Collier y Collier 1991, 29).

Según Collier y Collier (1991), el concepto de coyuntura crítica contiene tres componentes: (i) el reconocimiento de que hubo un cambio significativo en los casos analizados, (ii) el reconocimiento de que ese cambio ocurrió de formas distintas en diferentes casos, y (iii) una hipótesis explicativa sobre sus consecuencias. Conforme explican los autores, si una coyuntura crítica hipotética no produce el legado esperado, entonces no se puede asegurar que se trata de una coyuntura crítica (Collier y Collier 1991, 30). Los momentos de coyuntura crítica representan oportunidades de cambio de trayectoria, de ruptura de patrones previamente establecidos y de creación de nuevos patrones. No por casualidad, esos momentos pueden configurarse como el marco inicial de nuevos procesos de dependencia de trayectoria.

Para el encuadramiento de un momento político, económico y / o social como "coyuntura crítica", Collier y Collier (1991) proponen los "bloques de construcción" que componen el cuadro analítico de coyunturas críticas, son ellos: (i) las condiciones antecedentes a la ocurrencia de la coyuntura crítica, (ii) el proceso de crisis (o clivaje) que produce la coyuntura crítica, y (iii) el legado, también entendido como los mecanismos de reproducción que garantizan la continuidad de la nueva trayectoria. Los autores llaman la atención sobre la importancia de observar la *duración* de una coyuntura crítica, el *timing* en que sucede y la *secuencia* de eventos que la componen. Esto porque el momento de coyuntura crítica es también un momento de dependencia de trayectoria y, a depender de la duración y de la secuencia de eventos, los cambios pueden rápidamente revertirse por las limitaciones institucionales y estructurales, no dejando legados.

Siguiendo este enfoque, Soifer (2012) propone una distinción entre condiciones permisivas y productivas de coyunturas críticas. Según el autor, condiciones permisivas son condiciones necesarias para "aflojar" limitaciones estructurales, mientras que condiciones productivas serían las condiciones que orientan el proceso de cambio en un contexto específico. Ya las condiciones reproductivas serían los mecanismos que garantizarían la continuidad del cambio, después de las condiciones permisivas y productivas, que provocaron la coyuntura crítica, haber perdido fuerza (Soifer 2012).

A partir de la noción de coyuntura crítica, la principal cuestión que orienta el artículo es analizar si el giro a la izquierda en América Latina puede ser considerado una coyuntura crítica,

en el sentido de desencadenar nueva trayectoria en el enfrentamiento al status quo de las élites económicas. En conjunto - y para una explotación más profunda de los mecanismos causales - se trabajó con el método de *process-tracing*, método que busca construir explicaciones a partir del análisis de eventos secuenciales y contiguos (Bennet y Checkel 2015). Para ello, proponemos un cuadro analítico para identificar las condiciones permisivas, productivas y reproductivas que influyeron en la elección de los gobernantes de izquierda.

Como condiciones permisivas, apuntamos el desgaste económico vivido por las principales economías latinoamericanas, en el marco de las reformas liberales, que desencadenaron, en muchos casos, la corrosión del Estado de bienestar social y la desindustrialización, llevando al descontento de las clases trabajadoras y a una reconfiguración de las élites económicas.

Como condición productiva, elegimos el contexto de ascensión del partido de izquierda, es decir, la forma como los partidos canalizaron las condiciones desestabilizadoras a su favor. Finalmente, como condición reproductiva, analizamos los impulsos redistributivistas vis-à-vis los acuerdos y enfrentamientos trabados con la élite económica.

Cuadro 1: Giro a la Izquierda como Coyuntura Crítica

1. Condiciones permisivas	2. Condiciones productivas	3. Condiciones reproductivas
Crisis económica Corrosión del Estado de bienestar social Desindustrialización Conformación de las elites	Ascensión del partido de izquierda: agenda, líderes y apoyo	La izquierda en el poder: acuerdos y enfrentamientos

Fuente: Elaboración propia.

3. El Giro a la Izquierda como Coyuntura Crítica: El Caso Uruguayo

Los partidos Blanco y Colorado condujeron la transición neoliberal en Uruguay desde la década de 1980, extendiéndose hasta el año 2004. En este proceso, se abandonaron políticas keynesianas y de bienestar social en favor de la liberalización comercial y financiera. Como consecuencia, estos partidos sufrieron impactos en sus apoyo electoral y grado de legitimación social (Lanzaro 2011).

4. Condiciones Permisivas.

Las condiciones permisivas, en un contexto de coyuntura crítica, señalan un momento de inestabilidad del sistema en análisis. Tal estado es oriundo de la flexibilización de restricciones institucionales y estructurales al modelado del *status quo*, vía actuación de agencias individuales y contingencias mundanas. En este sentido, en el marco del giro a la izquierda en Uruguay, actuaron la crisis económica de 2002, la corrosión del Estado de bienestar social, el proceso de desindustrialización y la fragmentación de las élites.

4.1. Crisis Económica

Uruguay pasó por un período de severa crisis económico-financiera, que se extendió desde 1998 hasta principios del año 2003 - alcanzando su punto culminante en el año 2002 - muy en virtud de las políticas económicas engendradas por la ola neoliberal mediatizada por el Consenso de Washington. El PIB uruguayo cayó del 3% en 1999 al 1% en 2000. Más allá, en el año 2000, la inflación anual subió a casi el 6% y la tasa de desempleo superó el 13%; hubo desaceleración del crédito al consumidor; el salario real se deterioró, retrocediendo en más del 1% y el *déficit* del sector público superó el 4% del PIB (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] 2000).

El escenario externo, que había sido ampliamente favorable para el país durante la mayor parte de los años noventa, estaba en proceso de retracción. En el año 2000, se registró caída de las exportaciones a Brasil y Argentina, a pesar del crecimiento de la economía brasileña. Con el aumento del precio del petróleo y la disminución del precio de las exportaciones uruguayas, se formó un *déficit* en la cuenta corriente del balance de pagos del 3%, financiado con endeudamiento externo. Más allá, los trastornos climáticos y el resurgimiento de la fiebre aftosa en el año 2000 perjudicaron a la agropecuaria (CEPAL 2000).

Cuando la crisis alcanza su punto culminante, en 2002, el PIB sufre una caída del 10,5%; la inflación acelera al 25% anual; los salarios reales sufren una caída superior al 10% y la tasa de desempleo alcanza el 19% - un pico histórico, abarcando casi una quinta parte de la población económicamente activa. En este año, las exportaciones uruguayas cayeron un 10% -

para Argentina, esa cifra alcanza el 65% - y las importaciones cayeron un 30%, en virtud de la devaluación del peso uruguayo y de la caída de la demanda interna (CEPAL 2002).

La crisis financiera argentina tuvo gran impacto sobre Uruguay, que sufrió con una retirada masiva de los depósitos de no residentes. Las reservas internacionales del país sufrieron caída y Uruguay perdió su calificación de *investment grade* que le había permitido obtener financiamiento externo a bajas tasas. En respuesta, el Banco Central sustituye el sistema de bandas deslizantes por el de cambio flotante, creando mayor inseguridad en un escenario de cambio volátil. Como resultado, la moneda uruguaya se desvalorizó, haciendo crecer aún más el endeudamiento de los sectores público y privado en dólares. Sin embargo, la devaluación del peso argentino fue aún mayor, causando la pérdida de competitividad externa por parte de Uruguay (CEPAL 2002).

En este año, se observó un descenso de la demanda, tanto interna como externa, desalentando la industria manufacturera, la construcción y los servicios de comercio, con una caída de más del 10% en todos ellos. Con el deterioro de la recaudación tributaria, se mantuvo un alto *déficit* fiscal (CEPAL 2002).

Tabla 1: Tasas de Variación Anuales del PIB y de la Inflación en Uruguay 2000-2002 (En Porcentaje)

	2000	2001	2002
Producto Interno Bruto	-1,9	-3,4	-10,5
Precios al consumidor	5,1	3,6	24,7

Fuente: Extraído de CEPAL (2002, p. 71).

Como consecuencia de este proceso de continuo deterioro económico, bajo la égida de gobiernos de inspiración neoliberal, se profesó, entre la población uruguaya, un sentimiento común de insatisfacción frente a la ideología y práctica asumidas por los gobiernos de entonces. La postura pro mercado, en este período, era inmediatamente relacionada al fracaso económico y a la escasez en el medio social. Fue la crisis económica, por lo tanto, una condición permisiva para el fortalecimiento de las agremiaciones políticas a la izquierda: estos grupos proponían una agenda alternativa, socialmente preocupada.

Tabla 2: Satisfacción Uruguaya con la Economía de Mercado

¿La economía de mercado es lo mejor para el país?	URUGUAY				
	1998	2000	2002	2007	2009
Muy de acuerdo	13	10	6	10	13
De acuerdo	47	45	45	65	65
En desacuerdo	27	24	30	22	18
Muy en desacuerdo	14	21	19	3	5
(N)	898	827	808	792	855

Fuente: Extraído de Latinobarómetro.

4.2. Corrosión del Estado de bienestar social

En lo que concierne a la corrosión del Estado de bienestar, se identifica, durante los gobiernos neoliberales, una miríada de cuestiones sociales puestas en segundo plano o sumariamente ignoradas.

Durante la crisis de 2001, el seguro de desempleo (con cobertura de seis meses) sólo alcanzó el 17% de los desempleados, resultando en un flujo migratorio de población económicamente activa al extranjero (De Dios 2015). Concomitantemente, se observó la pérdida de autonomía de los sindicatos - actores colectivos estratégicos para reclutamiento y movilización electoral - especialmente en el ámbito de las relaciones laborales en la iniciativa privada. Los sindicatos, que habían sido muy importantes para la transición democrática (1980-85), sufrieron con la transición neoliberal que se siguió, perdiendo miembros, densidad y poder de negociación. No obstante, estos grupos conservaron su federación nacional y se opusieron a las reformas de mercado, en especial a las privatizaciones (Lanzaro 2011).

La pobreza dobló en Uruguay como resultado de la crisis de 2001, en conjunto con las malogradas políticas del gobierno que, una vez más dando muestras de su total divorcio con el principio redistributivo, actuó aumentando los impuestos indirectos sobre el consumo por medio del Impuesto al Valor Agregado (IVA) (Lanzaro 2011). En el campo, se profundizaron los problemas sociales con la desaparición de casi el 30% del total de establecimientos familiares y el incremento de las desigualdades: la mitad de los trabajadores rurales y agricultores familiares vivieron en situación de pobreza (Riella y Andrioli 2004).

El avance desregulador y privatizador, moderado por un plebiscito de 1992, en que la población rechazó la privatización de empresas públicas, fue retomado con vigor en 1999, a

pesar de la expresión popular contraria: se trata de gobiernos cuyos movimientos, a los ojos de expresiva parte de población, se veían ilegítimos (Bittencourt 2006).

Con prácticas políticas contrarias al mantenimiento del Estado de bienestar social, los gobiernos neoliberales cargaban dentro de sí la semilla de su propia destrucción: la sujeción de la población a arduas condiciones de vida acabó por unirla y la hizo erigir junta, abierta a nuevas banderas e ideales. Se hizo más una condición permisiva para la ascensión de la izquierda.

4.3. Desindustrialización

El proceso de desindustrialización reciente en Uruguay se remonta a finales de los años 80, período en que ya se había cerrado la mitad de las empresas en el sector (Rilla 2008). La vigencia del modelo económico neoliberal en los años noventa resultó en fracaso en términos de mejora del crecimiento a largo plazo de Uruguay. Tal modelo propugnó la liberalización comercial y financiera, con abandono del proteccionismo en favor de una adopción sistemática de la ley de las ventajas comparativas. Con eso, el país fue inducido a una especialización basada en productos primarios, de manera tal a generar mayor volatilidad - una vez sujeto a oscilaciones de la demanda del mercado mundial por bienes primarios - desaguando, por fin, en problemas relacionados a la generación de empleos y distribución de la renta. En lo que concierne a estas consecuencias, se sabe que el aumento del desempleo ya era vigente antes de la recesión de 1999 y de la crisis de 2002, siendo por lo tanto reflejo directo de las políticas neoliberales.

Las políticas comerciales y cambiarias en este período motivaron, de esta forma, la desindustrialización de la economía - la participación de la industria en el PIB fue del 29% en 1985, cayendo al 17% en 1999-2001 - habiendo la agropecuaria aumentado significativamente su producción (Bittencourt 2006).

En el ínterin, los procesos de privatización de las grandes empresas condujeron al aumento de la Inversión Extranjera Directa (IED) en Uruguay. La IED, sin embargo, se dirigió a sectores primarios y a sectores industriales intensivos en recursos naturales - habiendo reducción de los capitales destinados a sectores relacionados a la sustitución de importaciones - al contrario de lo que se podría pensar, al suponerse un mayor potencial de diversificación

productiva con la ampliación del mercado oriunda de la influencia de las empresas transnacionales (Bittencourt et al. 2009).

Como corolario, se constató una fuerte concentración de las exportaciones en pocos sectores cercanos a la base primaria, caracterizados por un bajo dinamismo internacional y centralización en pocas grandes empresas. La producción de bienes con mayor valor agregado y alto contenido tecnológico, a su vez, se limitó a cerca de 1/10 de la producción del país (industria de escala, como la automotriz y de medicamentos / químicos) (Bittencourt et al. 2009).

Se observa, por medio de esta dinámica, que el flujo de capitales hacia el país profundizó los procesos de primarización del patrón de especialización comercial y de desindustrialización. Más allá, este flujo de capitales contribuyó para el financiamiento de déficits oriundos de la diferencia entre la importación de bienes intensivos en tecnologías y la exportación de bienes primarios, evidenciando la sumisión uruguaya a la estructura económica internacional (Bittencourt et al. 2009).

La ralentización industrial, junto a la crisis económico-financiera de 2002, afectaron la credibilidad del gobierno neoliberal y del subsistema partidista tradicional que lo sustentó por más de un siglo, instalando en las élites y en la población la convicción de que se había saturado el entonces vigente modelo político-económico (Rilla 2008).

4.4. Conformación de las Élites

Con su génesis en el siglo XIX, los partidos Blanco (Nacional) y Colorado formaron el más tradicional arreglo político uruguayo, extendiendo su influencia desde el período del nacimiento de la República hasta la ascensión del partido Frente Amplio al poder, en 2005. En el espectro de conformación ideológica, el partido Blanco tiende a una centro derecha relativamente hermética, asociada a una oligarquía rural, mientras que el partido Colorado se inclina hacia una centro derecha comprometida con el desarrollo liberal del mercado y más

abierta a concepciones socialmente preocupadas, teniendo la influencia del batllismo¹ en su formación. La travesía de dos siglos, sin embargo, arraigó prácticas e institucionalizó costumbres políticas en estos partidos que se mostraron incompatibles con la dinámica político-económica del siglo XXI.

El poder económico, que antes gravitaba alrededor de élites conservadoras asociadas a los partidos tradicionales, sufrió desplazamiento frente a los cambios institucionales emprendidos a partir de finales del siglo XX. La práctica política del clientelismo sufrió corrosión junto al clásico reclutamiento de empresarios vía capital familiar heredado y al prestigio de la propiedad de la tierra - en virtud de la creciente influencia del capital financiero internacional - amenazando terminantemente la estructura oligárquica de estos partidos (Luna 2007). Estos cambios se hicieron en favor de un nuevo modelo de control y gestión de empresas profesionalizado en redes globales y nuevas formas de capital social, con reinversión institucional constante, especialización flexible de la producción y redes menos jerárquicas (Serna 2013).

Reside en esta dinámica más una condición permisiva al ascenso de la izquierda en Uruguay: la falta de resiliencia de los partidos tradicionales frente a los cambios institucionales del siglo XXI hizo menos combativa su oposición a la subida del Frente Amplio al poder.

En lo que concierne a la cohesión de la élite uruguaya, se evidencian puntos de profunda fricción en las relaciones que se establecen en el seno de esa clase. Dentro de este sistema, se observa una miríada de cámaras industriales y mercantiles que, al impedir la convergencia de los intereses empresariales en una única organización colectiva, dificulta la formulación de estrategias conjuntas, lo que produce demandas heterogéneas y políticamente poco robustas (Diniz 2016).

En lo que concierne al carácter fragmentado asumido por la élite uruguaya, es de destaque la posición tomada por la elite pecuaria - sector de destacada influencia en la economía - frente a élites pertenecientes a otras ramas de la economía uruguaya.

¹ Corriente del Partido Colorado creada por José Batlle y Ordóñez - presidente de la República en los períodos de 1903 a 1907, y 1911 a 1915 - que propugna el intervencionismo estatal en favor del desarrollo económico y del bienestar social.

Aunque la imagen del latifundista afecto a las prácticas locales tradicionales de dominación social se haya diluido en favor de aquella del empresario rural preocupado por la rentabilidad de su negocio, en el siglo XXI, todavía se identifica una posición marcadamente reaccionaria entre la élite pecuaria (Riella y Andrioli 2004).

Guiados por una mentalidad eminentemente fisiocrática, los ganaderos proponen sus formas de apropiación y uso de la tierra como las únicas posibles y legítimas: cualquier otra propuesta iría contra el orden natural de las cosas, siendo irresponsable e irracional. La génesis del papel social pecuario está en su actuación en conformidad con las condiciones naturales del país: el sector de servicios, por ejemplo, es visto como una moda pasajera frente a la esencial vocación agropecuaria (Riella y Andrioli 2004).

Los ganaderos presentan sus intereses particulares como intereses generales de la nación, haciendo su legitimación vía capital simbólico - por medio del mito del país pecuarista, se propone que el único destino posible para Uruguay sea la producción de carne y lana. De esta forma, la pecuaria se auto-consagra jerárquicamente superior a las demás actividades del campo, de manera tal a suscitar una desunión con la - también fuerte - élite agrícola. Más allá de la agropecuaria, la élite pecuaria se ve en conflicto con el capital financiero y la industria frigorífica: los considera estériles en sus rasgos especulativos y burocráticos, a pesar de tratarse de sectores en constante proceso de innovación y dotados de mayor dinamismo económico (Riella y Andrioli 2004).

La desunión de las élites nacionales se suma al conflicto de intereses con la élite internacional, que toma importantes espacios en la economía uruguaya. Es evidente la existencia de un creciente control por parte del capital extranjero de los sectores exportadores clave: a comienzos de los años 2000, llegó a representar el 6% del PIB, 1/3 del total de inversión de la economía y el 40% de la inversión privada en el país (Bittencourt et al. 2009).

En vista de la conformación de la élite uruguaya en el período anterior al giro a la izquierda, se puede concluir que su limitada cohesión y, por lo tanto, su bajo poder de movilización, contribuyó para que el partido Frente Amplio ampliase su espacio de actuación y conquistase apoyo de los sectores insatisfechos de la élite uruguaya, colocándose como una condición permisiva a tal ocurrencia.

5. Condiciones Productivas

Las condiciones productivas se erigen sobre circunstancias previamente modeladas por las condiciones permisivas. La acción productiva es ordenadora: canaliza los núcleos de inestabilidad del sistema hacia una ocurrencia de naturaleza específica. A partir de esta convergencia de fuerzas dispersas, se concreta el cambio. En este sentido, las estrategias de campaña del partido Frente Amplio canalizaron eficazmente las insatisfacciones oriundas de las condiciones desestabilizadoras anteriormente abordadas, a su favor.

5.1. Ascensión del Frente Amplio al poder: agenda, líderes y apoyo

El Frente Amplio reposó su campaña en la promesa de superación profunda de los problemas económicos y sociales acumulados a lo largo de las administraciones neoliberales, explorando la posibilidad de reversión del "pesimismo estructural" que se había instalado en el país (Luna 2002).

Tabla 3: Evolución de las Evaluaciones sobre Situación Económica

¿Cómo calificaría Ud. la situación económica actual del país?	1994	1999	2004
Muy buena	1	-	-
Buena	12	6	6
Ni buena ni mala	39	26	25
Mala	33	47	36
Muy mala	15	21	33
Total	100	100	100

Fuente: Extraído de Queirolo (2006, p. 43) a partir de investigación preelectoral hecha por la consultora CIFRA.

Los gobiernos anteriores no pudieron establecer acuerdos favorables a todos los segmentos sociales - beneficiando tan sólo a los segmentos históricamente acumuladores de capital - y hubo falta de diálogo con la sociedad civil - lo que habría impedido la cooperación entre capital y trabajo. Por el contrario, el Frente Amplio se dispuso a emprender una política conciliatoria entre capital y trabajo por medio de un abordaje concomitantemente neodesarrollista y neocorporativista. Se propuso un modelo en el que la frontera que separa al

económico del social - capital del trabajo - se redujera al punto que el favorecimiento de uno de ellos fuera igualmente revertido para el otro. En suma, el gobierno Frente Amplio se mostró visiblemente comprometido con la edificación de una coexistencia sana entre el mercado y políticas sociales universalistas (Busnello 2006).

Más allá, en su proyecto de recuperación económica, el gobierno declaró apoyo total a los sectores productivos con incentivos fiscales - reducción gradual de las cargas patronales a la seguridad social - e inversiones públicas - dirigidas a sectores de la producción más competitivos, con mayor potencial de generación de empleo y de desarrollo tecnológico, con el objetivo de aumentar la producción, disminuir el desempleo, aumentar los salarios y mejorar la distribución de renta, además de insertar a Uruguay de manera competitiva y soberana en el mundo (Busnello 2006).

Con el fin de atribuir mayor grado de solidez a su compromiso con una política de izquierda relativamente moderada frente al libre mercado, Tabaré Vázquez anunció su intención de nombrar a Danilo Astori como Ministro de Economía, conocido defensor de las inversiones privadas y de la competencia de mercado. Al mismo tiempo, el candidato impone fuerza simbólica a su personalidad al oponerse, junto a la mayoría de la población uruguaya en referéndum, a la propuesta de privatización de las empresas de tratamiento y distribución de agua potable por parte del gobierno neoliberal (Busnello 2006).

De esta forma, sin levantar polémicas o indicar una ruptura total con el modelo político-económico entonces vigente, las estrategias de campaña adoptadas por el Frente Amplio aspiraban a una doctrina del medio-término aristotélico, es decir, la virtud necesaria para la superación de la crisis estaría en el equilibrio: “(...) la alianza constituida en torno a la candidatura de Tabaré Vázquez supo explotar la situación de crisis que Uruguay enfrentaba en el momento de la elección presidencial, para indicar la necesidad de un cambio político que fuera más allá del bipartidismo hasta entonces vigente.” (Busnello 2006, 28).

Esta tercera vía, a un tiempo pragmática y progresista, se puso en sintonía con una fracción del electorado de creciente peso demográfico en Uruguay: los jóvenes. La juventud uruguaya es fuertemente inclinada hacia el apoyo a la izquierda frenteamplista, colocándose

como agente estratégico de movilización social en favor del partido (Aguar 2000 apud Buquet y Chasqueti 2005).

A partir de una campaña capaz de complacer los intereses, concomitantemente, de las masas populares (incluidos los jóvenes), esperanzadoras frente a la posibilidad de fortalecimiento del Estado de bienestar social, y de las élites económicas, seguras frente a la agenda pro mercado, el Frente Amplio logró imponerse como alternativa viable a la crisis que vivía el país.

En las elecciones de octubre de 2004, el Frente Amplio alcanza la Presidencia de la República sin necesidad de segunda vuelta, obteniendo el 50,5% del total de votos y la mayoría parlamentaria en las dos cámaras (senadores y diputados).

6. Condiciones de Reproducción

El mecanismo de reproducción es lo que permite que el cambio se prolongue a través del tiempo y, por consiguiente, viabiliza su extensión en el espacio. Se trata, pues, de la capacidad del cambio de perdurar frente a la agencia y a la contingencia. En este sentido, el Frente Amplio adoptó estrategias políticas resilientes y pudo contar con la contingencia a su favor, de manera tal a reproducir la ocurrencia del giro a la izquierda.

6.1. Frente Amplio: contingencia, políticas y resiliencia

Con la victoria de Tabaré Vázquez del partido Frente Amplio en las elecciones presidenciales de 2004, la izquierda experimentó por primera vez en la historia uruguaya, su ascenso al puesto más alto del país.

Para la sustentación de su posición, el Frente Amplio contó con algunos eventos que escaparía a su alzada: se puede decir que la Virtù vino debidamente acompañada de su Fortuna. En este caso, tanto la agencia como la contingencia trabajaron como mecanismos de reproducción.

A comienzos de los años 2000, se produjo un ascenso en el precio de los commodities, que se extendió hasta el año 2008, reavivando el mercado interior y el empleo, incluso frente a una subida del precio del petróleo (Lanzaro 2011).

Ya con el fenómeno del bono demográfico - composición de la pirámide de edad que presenta una proporción de población económicamente activa relativamente superior a las poblaciones económicamente dependientes, es decir, niños y ancianos - hubo un aumento en el número de contribuyentes, de manera tal a incrementar las ganancias del gobierno (De Dios 2015).

Consciente de la importancia de los apoyos concedidos por la élite industrial y los sindicatos, el gobierno los unió en los Consejos de Salarios², con el fin de hacer deliberaciones concernientes a la actividad productiva: este nuevo pacto social fue de suma importancia para el avance de la industrialización en el país. Ya en 2005, se percibía un aumento en la participación de la industria en el PIB, que pasó del 17% en 1999-2001 al 22% en el primer año de gobierno (Bittencourt 2006), contribuyendo al alcance de tal cifra el fomento de la Corporación Nacional para el Desarrollo - Banco Público de Inversión uruguayo. En este proceso, el Estado estuvo siempre al frente, de manera tal a indicar un mantenimiento significativo de las capacidades estatales incluso después de las iniciativas corrosivas de los gobiernos liberales contra su aparato.

Como se indica en la tabla II, hubo una evolución significativa en los activos e inversiones por parte de los principales Bancos Públicos de Inversión de Uruguay - Banco de la República Oriental del Uruguay, Banco Hipotecario del Uruguay y Corporación Nacional para el Desarrollo - tras la ascensión del Frente Amplio, lo que evidencia el apoyo estatal a estas instituciones (De Olloqui y Palma 2013).

El gobierno se comprometió con las leyes del mercado y con el mantenimiento de la estabilidad, lanzando mano de cierto grado de ortodoxia - tipo de cambio estable y control del déficit fiscal - lo que aseguró las condiciones para la acción privada. En el marco de este proceso, se verificó un aumento en la Inversión Extranjera Directa, incentivo a la inversión privada en el sector público, de servicios, infraestructura y agroindustria y promoción del comercio y de la competitividad por vía legislativa (Lanzaro 2011).

² Áreas de negociación tripartita - Poder Ejecutivo, empresarios y trabajadores - para deliberar cuestiones concernientes a la política salarial.

Tabla 4: Evolución de los Activos e Inversiones de los Bancos Públicos de Desarrollo en Uruguay (En Porcentaje)

Activos de los Bancos Públicos de Desarrollo	Colocaciones de los Bancos Públicos de Desarrollo
Variación Promedio Anual Período 2000-05	
- 5,8	- 7,3
Variación Promedio Anual Período 2005-10	
12,6	15,2

Fuente: Extraído de De Olloqui y Palma (2013, p. 3), basados en Databank.

En el plano social, el Frente Amplio exhibe su fuerza al aprobar proyectos de ayuda universal, en vez de aquellos restringidos a sólo determinado segmento de la población. En este sentido, figuran las reformas sanitaria, tributaria, contra la pobreza (PANES, Plan de Equidad), leyes para la legalización del matrimonio homoafectivo, de la marihuana, del aborto y de la eutanasia (Pribble y Huber 2011).

Su primera iniciativa fue la introducción de un plan de emergencia social, el PANES, un programa de transferencias para familias de bajos ingresos - sustituido en 2007 por el Plan de Equidad - que institucionalizó la ayuda a familias de bajos ingresos, redujo la edad de acceso al sistema de pensiones no contributivas y vinculó el plan a la escolarización de los niños (De Dios 2015).

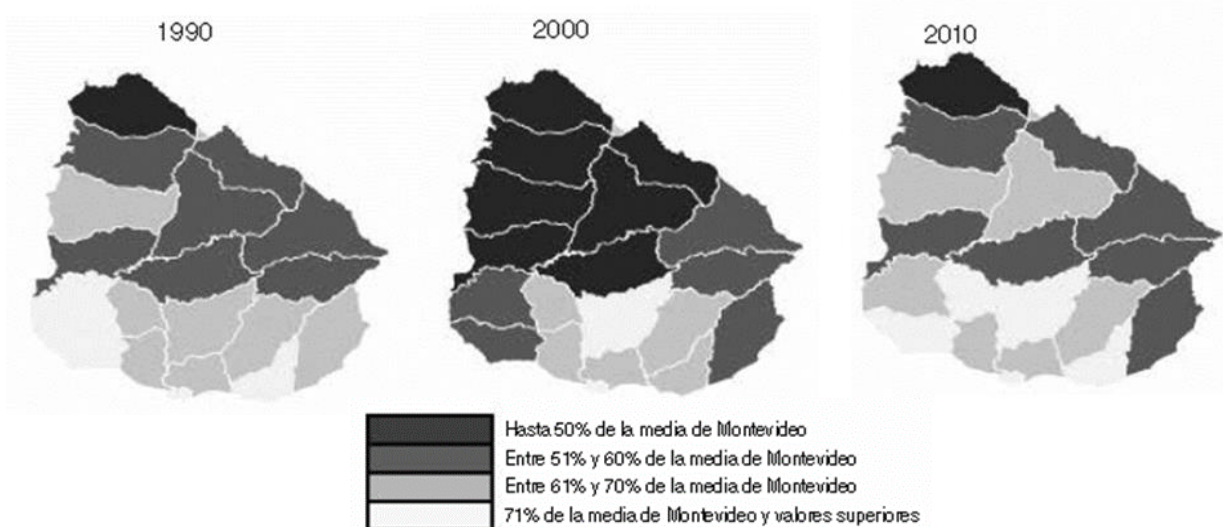
En 2007, el Frente Amplio reformó el sistema de salud para mejorar el servicio a través del Sistema Nacional Integrado de Salud: el sistema ofrece una protección a la salud casi universal con servicios de la misma calidad a todos los ciudadanos. En el ámbito educativo, el porcentaje del PIB destinado a la educación pasó del 3,6% en 2001 al 5,3% en 2011 (De Dios 2015).

La reforma fiscal del gobierno tuvo como objetivo viabilizar una redistribución de ingresos más equitativa. Para ello, se puso en marcha la disminución de los impuestos indirectos - sobre el comercio - y el aumento de los impuestos directos, creándose un verdadero impuesto sobre la renta: éste no se limitó a salarios o pensiones, extendiéndose a todos los tipos de ingresos de personas físicas (Lanzaro 2011).

Al hacerse un análisis global del país, se evidencia el efecto del impulso redistributivo de renta dado por el Frente Amplio. Uruguay, aunque sea un país pequeño, registra

históricamente importantes divergencias entre los departamentos nacionales: aquellos al norte y noroeste son menos favorecidos económicamente, mientras que los de la franja sur (próximos a Montevideo) presentan altos niveles de renta. Aunque la Constitución de 1996 tenga una orientación potencialmente descentralizadora, estos cambios muchas veces no se materializaron. Como se muestra en la figura 1, la desigualdad regional se hizo creciente de la década de 1990 hasta los años 2000. A partir de los años 2000, sin embargo, hubo una tendencia a la ecualización de las rentas entre los departamentos (Muinel-Gallo y Miranda 2014).

Figura 1: Relación entre la Renta per Cápita de las Familias en cada Departamento y el Valor Medio de Montevideo



Fuente: Extraído de Muinel-Gallo y Miranda (2014, 221), con datos del Instituto Nacional de Estadística de Uruguay.

Gracias a las políticas del Frente Amplio, Uruguay representa actualmente un modelo de desarrollo de Estado de bienestar universalista (institucional-redistributivo) en América Latina (De Dios 2015).

Por fin, a través del análisis de las estrategias políticas adoptadas por el Frente Amplio, resulta evidente que la piedra de toque de su estabilidad - su mecanismo de reproducción - reside en su resiliencia frente a las demandas de la élite y de los trabajadores: el emprendimiento de un modelo político de coexistencia entre mercado y políticas sociales

universalistas fue el combustible que permitió al gobierno de izquierda uruguayo prolongarse en el tiempo³ y materializarse en el espacio.

7. Consideraciones Finales

La investigación emprendida trajo respuestas a las preguntas inicialmente elaboradas y suscitó nuevas preguntas. Al analizarse la coyuntura crítica del giro a la izquierda en Uruguay, se verificó la influencia directa del período neoliberal anterior en la conformación de las capacidades estatales del país. Se identificó una destacada limitación en la corrosión del aparato estatal durante los gobiernos neoliberales: éstos no fueron capaces de poner en marcha el núcleo de sus programas liberalizantes. De esta forma, el Estado en Uruguay probó ser una institución sólida, deteniendo una histórica inclinación a la coordinación de políticas universalistas de bienestar social.

En lo que concierne a la configuración de las élites, se atestiguó su naturaleza fragmentaria: el conflicto de intereses, especialmente en el plano agro versus industria, perjudica profundamente la cohesión de este grupo social. Como corolario, se verificó el desprendimiento de la élite industrial y su asociación al gobierno de izquierda, en detrimento de la élite agropecuaria.

Más allá, la política conciliatoria adoptada por la izquierda uruguaya en lo que se refiere al mercado - especialmente en el ámbito de la IED - acabó por permitir la prosecución, aunque de forma menos exacerbada, del proceso de primarización de la economía del país. Tal tendencia se consolida a través del fortalecimiento de sectores industriales intensivos en recursos naturales que, con una producción de bajo valor agregado, limitado potencial innovador y reducidos aumentos de productividad, acaba por limitar la propia magnitud de los recursos disponibles para las políticas de bienestar social - uno de los principales pilares sostenedores del gobierno Frente Amplio.

Esta postura gubernamental, por lo tanto, no sólo perjudica las tasas de crecimiento del país a largo plazo, como amenaza la continuidad de las exitosas políticas de bienestar social

³ El partido Frente Amplio está al frente del gobierno uruguayo desde las elecciones de 2004 hasta el momento en que se escribe este artículo.

emprendidas, en el caso de que no haya un profundo proceso de redistribución equitativa de los recursos nacionales.

Referencias Bibliográficas

Acemoglu, Daron y James A. Robinson. 2006. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press.

Ansell, Ben y David Samuels. 2014. *Inequality and Democratization: An Elite-Competition Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bennett, Andrew y Jeffrey T. Checkel (eds.). 2015. *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool (Strategies for Social Inquiry)*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bittencourt, Gustavo. 2006. "Uruguay 2006: desarrollo esquivo o ruptura con la historia". *América Latina Hoy* 44: 15-39. <http://www.redalyc.org/pdf/308/30804402.pdf>

Bittencourt, Gustavo, Gastón Carracelas, Andrea Doneschi y Nicolás Reig Lorenzi. 2009. *Tendencias Recientes de la Inversión Extranjera Directa en Uruguay*. Montevideo: Universidad de la República.

Boix, Carles. 2003. *Democracy and Redistribution*. New York: Cambridge University Press.

Buquet, Daniel y Daniel Chasquetti. 2005. "Elecciones Uruguay 2004: descifrando el cambio". *Revista de Ciencia Política* 25(2): 143-152. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2005000200006>

Busnello, Flávio Marcelo. 2006. "Uma nova esquerda? A tensão entre capital e trabalho nas candidaturas de Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil, 2002) e de Tabaré Vázquez (Uruguai, 2004)", tesis de maestría, Universidade de Brasília, Brasil.

Campello, Daniela. 2015. *The Politics of Market Discipline in Latin America: Globalization and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Collier, Ruth Berins y David Collier. 1991. *Shaping the political arena*. Princeton: Princeton University Press.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2000. *Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2000*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2002. Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2002. Santiago: CEPAL.

De Dios, Manuel Sánchez. 2015. “La Reforma de los Regímenes de Bienestar en Costa Rica, Chile, Argentina, Brasil y Uruguay”. *Política y Sociedad* 52 (3): 661-690. http://dx.doi.org/10.5209/rev_POSO.2015.v52.n3.45377

De Olloqui, Fernando y Cristian Palma. 2013. “Panorama y evolución reciente de los bancos públicos de desarrollo”. En *Bancos Públicos de Desarrollo ¿Hacia un Nuevo Paradigma?* Editado por Fernando de Olloqui, 1-20. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Diniz, Eli. 2013. “Desenvolvimento e Estado Desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do Século XXI”. *Revista de Sociologia e Política*, 21 (47): 133-153. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782013000300002>.

Diniz, Eli. 2016. “Empresariado e projeto neoliberal na América Latina: uma avaliação dos anos 80”. En *Estado e Sociedade no Brasil: a obra de Renato Boschi e Eli Diniz*. Editado por José Szwako, Rafael Moura y Paulo D’Avila Filho, 349-377. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Fairfield, Tasha. 2015. *Private Wealth and Public Revenue: Business Power and Tax Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Filgueira, Fernando. 2013. “Los Regímenes de Bienestar en el caso de la modernización conservadora: posibilidad y límites de la ciudadanía social en América Latina”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 22(2): 17-46. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297330013002>

Fioretos, Orfeo, Tulia G. Falleti y Adam Sheingate. 2016. *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford: Oxford University Press.

Flores-Macias, Gustavo. 2012. *After Neoliberalism? The Left and Economic Reforms in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.

Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman. 1997. “The Political Economy of Democratic Transitions”. *The Journal of Comparative Politics* 29 (3): 263-283. <http://www.jstor.org/stable/422121>

Haggard, Stephan. y Robert R. Kaufman. 1992. *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton: Princeton University Press.

Huber, Evelyne y John D. Stephens. 2012. *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality*. Chicago: University of Chicago Press.

Kaufman, Robert R. 2007. "The political effects of Inequality in Latin America: Some Inconvenient Facts". Ponencia presentada en el Second Annual International Conference Frontiers of Political Economics. State University, Russia.

Lanzaro, Jorge. 2011. "Uruguay. A Social Democratic Government in Latin America". En *The resurgence of the Latin American left*. Editado por Steven Levitsky y Kenneth Roberts, 348-374. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Levitsky, Steven y Kenneth Roberts. 2011. *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Luna, Juan Pablo. 2002. "¿Pesimismo Estructural o Voto Económico?: Macropolitics en Uruguay". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 13: 123-152. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/123456789/7139>

Luna, Juan Pablo. 2007. "Frente Amplio and the Crafting of a Social Democratic Alternative in Uruguay". *Latin American Politics and Society*, 49 (4): 1-30. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2007.tb00390.x>

Luna, Juan Pablo. 2014. *Segmented Representation. Political Party Strategies in Unequal Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Mainwaring, Scott y Mariano Torcal. 2006. "Party System Institutionalization and Party System Theory after the Third Wave of Democratization". En *Handbook of Party Politics*. Editado por Richard Katz y William Crotty, 204-227. Thousand Oaks: Sage.

Melo, Carlos Ranulfo. 2006. "Reforma política em perspectiva comparada na América do Sul". En *Reforma política no Brasil*. Editado por Leonardo Avritzer y Fátima Anastasia, 45-62. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.

Muinelo-Gallo, Leonel y Adrián Rodríguez Miranda. 2014. "Descentralización fiscal, calidad de gestión de gobierno y disparidades regionales en Uruguay". *Estudios de Economía* 41 (2): 219-250. <http://www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/e5b01f2b6f30f0b8f7c97ee7df5cfd6d4ad537b9.pdf>

Murillo, Maria Victoria. 2011. "Economic constraints and presidential agency". En *The resurgence of the Latin American left*. Editado por Steven Levitsky y Kenneth Roberts, 135-174. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Pribble, Jennifer y Evelyne Huber. 2011. "Social Policy and Redistribution: Chile and Uruguay". En *The resurgence of the Latin American left*. Editado por Steven Levitsky y Kenneth Roberts, 117-138. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Przeworski, Adam. 2007. *Political Rights, Property Rights, and Economic Development*. Nova York: New York University.

Przeworski, Adam y Michael Wallerstein. 1982. "The structure of class conflict in democratic capitalist societies". *American Political Science Review* 76 (2): 215-238. <http://www.jstor.org/stable/1961105>

Queirolo, Rosario. 2006. "Las elecciones uruguayas de 2004: la izquierda como la única oposición creíble". *Red Colombia Internacional* (64): 34-49. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S012156122006000200003&lng=en&nrm=iso

Riella, Alberto y Alexandra Andrioli. 2004. "El Poder Simbólico de las Gremiales Ganaderos en el Uruguay Contemporáneo". *Sociologias* 6 (11): 184-218. <http://www.scielo.br/pdf/soc/n11/n11a09.pdf>

Rilla, José. 2008. "Uruguay 1985-2007: Restauración, Reforma, Crisis y Cambio Electoral". *Revista nuestra América* (6): 63-95. <https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/2596/3/63-95.pdf>

Santos, Manoel. 2011. "O parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados", tesis de doctorado, Universidade Federal de Pernambuco, Brasil.

Serna, Miguel. 2013. "Globalización, cambios en la estructura de poder y nuevas elites empresariales: una mirada comparada de Uruguay". *Revista de Sociología e Política* 21 (46): 93-103. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782013000200006>.

Silva, Fábio y Eleonora Cunha. 2014. "Process - Tracing e a Produção de Inferência Causal". En *Teoria e Sociedade*. Editado por Natália Sátyro y Maria Rodet, 104-125. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.

Soifer, Hillel. 2012. "The Causal Logic of Critical Junctures". *Comparative Political Studies* 45(12): 1572-1597. <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0010414012463902>

Valenzuela, Arturo. 1977. *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity*. Durham: Duke University Press.

Weyland, Kurt, Raúl L. Madrid y Wendy Hunter. 2016. *Leftist Governments in Latin America: successes and shortcomings*. Cambridge: Cambridge University Press.

Análise dos Acordos Assinados pelo Brasil e pela Argentina na Área de Energia entre 1995 e 2010

Analysis of the Energy Agreements Signed by Brazil and Argentina between 1995 and 2010

Lucas Marques Feitosa
Universidade Federal da Paraíba (UFPB)
E-mail: lucaas.feitosa@hotmail.com

Resumo: Após os problemas energéticos enfrentados nas décadas de 70 e 80, as discussões sobre a segurança energética adentraram nas políticas dos países ao redor do mundo. Isso não foi diferente no Brasil, já que este era um país que era dependente do petróleo que vinha do exterior. Portanto, ao chegarem ao poder, tanto FHC quanto Lula desenvolveram políticas que permitissem o abastecimento dos recursos energéticos necessários pelo Brasil. Dentro desse quadro a Argentina aparece como o país que mais estabeleceu acordos na área de energia com o Brasil dentro da América do Sul. Contudo, ao longo do estudo, notou-se que houveram algumas alternâncias na forma como as políticas energéticas de cada período foram conduzidas. Pode-se apontar, por exemplo, que durante o governo FHC os combustíveis fósseis foram os recursos mais privilegiados, enquanto nos mandatos de Lula os biocombustíveis passam a receber uma maior atenção. Portanto, a partir dessas considerações, o presente trabalho busca realizar uma discussão de forma exploratória e descritiva sobre o atual debate sobre segurança energética, observar quais foram as continuidades e as descontinuidades da PEB de cada um desses ex-presidentes e promover uma análise sobre os acordos energéticos firmados com a Argentina nesse período.

Palavras-chave: Segurança Energética; Brasil; Argentina; Acordos Energéticos.

Abstract: Following the energy problems faced in the 1970s and 1980s, discussions on energy security have entered the policies of countries around the world. This wasn't different in Brazil, since this was a country that was dependent on oil coming from abroad. Therefore, when they came to power, both FHC and Lula developed policies that would allow them to supply the energy resources needed by Brazil. Within this framework Argentina appears as the country that most established agreements in the area of energy with Brazil within South America. However, throughout the study, it was noticed that there were some alternations in the way the energy policies of each period were conducted. It can be pointed out, for example, that during the FHC government, fossil fuels were the most privileged resources, while in Lula's mandates, biofuels received greater attention. Therefore, based on these considerations, the present paper seeks to conduct an exploratory and descriptive discussion about the current energy security

debate, to observe the continuities and discontinuities of the PEB of each of these former presidents, and to promote an analysis of the agreements signed with Argentina.

Keywords: Energy Security; Brazil; Argentina; Energy Agreements.

1. Introdução

Ter a capacidade de fornecer energia de forma segura é algo que os países ao redor do mundo vêm se preocupando ao longo dos anos, já que o consumo de energia está intrinsecamente ligado ao desenvolvimento econômico dos Estados (Medeiros, 2009). Essa preocupação que os países possuem acaba entrando na discussão sobre segurança energética, que segundo Barton *et al* é “uma condição na qual uma nação e todos, ou a maioria, dos seus cidadãos e suas empresas tem acesso a recursos energéticos suficientes a preços razoáveis por um futuro previsível, livre de riscos de uma grande interrupção do serviço.” (Barton et al, 2004, p. 5). Portanto, para que esses requisitos sejam alcançados eles precisam desenvolver parcerias com outros países, já que alcançar a segurança energética não é algo que eles conseguem fazer sozinhos. Existem diversos fatores externos que podem afetar a segurança energética de um país, como por exemplo a volatilidade dos preços no mercado internacional, pane em sistemas elétricos e catástrofes naturais. Dessa forma, é sempre importante ter parceiros que permitam uma maior garantia no abastecimento energético interno.

Ao tratar sobre parceiros internacionais, a Argentina é historicamente um importante ator nas relações internacionais do Brasil. Farias (2011) aponta, por exemplo, que desde a proclamação da república as relações entre esses dois países são marcadas pela disputa pela hegemonia da América do Sul. Em meio a rivalidades e parcerias, a diplomacia brasileira se alternou ao longo dos anos em relação ao papel que o vizinho platino desempenharia na formulação das políticas externas brasileira, podendo ser considerado tanto um rival em meio aos objetivos brasileiros de conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, como também o principal parceiro do Brasil para a consolidação da integração regional na América do Sul (Farias, 2011).

Portanto, tendo isso em mente, a pergunta central desse trabalho é saber quais foram as características principais da cooperação energética entre Brasil e Argentina entre 1995 e 2010. O objetivo desse artigo é observar a cooperação energética entre o Brasil e a Argentina a partir da análise dos acordos assinados entre esses dois países dentro do período que está sendo analisado. Além disso, também busca-se de forma específica adentrar no debate atual sobre segurança e complementaridade energética, discutir as continuidades e descontinuidades da Política Externa Brasileira dos governos dos dois presidentes tratados aqui e apontar os principais resultados encontrados na pesquisa, como por exemplo os principais recursos energéticos contemplados nos acordos, a cronologia dos atos e os tipos de atos¹ assinados. A análise foi feita de forma descritiva e exploratória a partir do recolhimento dos atos assinados durante esse período entre esses dois países por meio da plataforma Concórdia pertencente ao Departamento de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores e também por meio de uma revisão bibliográfica sobre o assunto.

O artigo foi dividido em três seções, na qual a primeira apresenta as principais definições de segurança energética, e como ela se relaciona com o conceito de complementaridade energética. Pode-se dizer de forma inicial que esse é um conceito vago e com diversas definições, muitas vezes considerado até um termo guarda-chuva por abarcar diferentes temáticas (Ciuta, 2010). Na segunda parte identifica-se de forma geral as políticas externas dos governos FHC e Lula em relação à Argentina. Observa-se nessa parte tanto as continuidades quanto as descontinuidades, como por exemplo a busca por uma política de liderança realizada de forma natural no governo FHC para não gerar atritos com seu vizinho, enquanto no governo Lula isso se deu de forma mais proativa. Já na última seção é apresentado o resultado da análise dos atos assinados entre os dois países, mostrando os principais recursos energéticos identificados, os tipos de documentos realizados e os objetivos que foram firmados ao realizar as negociações.

¹ Um ato internacional “é um acordo firmado entre países, regido pelo direito internacional. São como “contratos” firmados entre pessoas jurídicas de direito internacional (Estados, organismos internacionais, etc.) com a finalidade de regulamentar determinadas situações e convergir interesses comuns ou antagônicos.” (Brasil, 2017).

2. Segurança e complementaridade energética: definições e suas importâncias

A discussão a respeito do termo segurança energética é um fenômeno que advém desde o início do século XX, quando a esquadra britânica, na primeira guerra mundial, resolveu alterar o combustível dos seus navios, passando do carvão para óleo diesel, permitindo que as suas embarcações se movessem em uma maior velocidade em relação aos barcos germânicos (Simões, 2007, p.12). Essa decisão fez com que a Grã-Bretanha parasse de depender do carvão vindo do País de Gales e ficasse sujeita ao fornecimento inseguro do petróleo vindo da antiga Pérsia. (Yergin, 2006, p. 69). Foi na decorrência dessa decisão que Santos et al (2013) afirma que a energia passou a ser atrelada tanto às decisões políticas quanto às decisões estratégicas.

Além disso, segundo Scheibe (2008), a crise do abastecimento energético causada pelos embargos ao petróleo em 1973 fez com que a energia se tornasse um tema discutido tanto na área de segurança, como na área de política internacional. Como boa parte dos países desenvolvidos dependem do petróleo e do gás natural derivados de zonas como a Rússia e o Oriente Médio, a segurança energética passou a ser um dos temas que mais preocupam as agendas dos governos, das organizações internacionais e das ONGs ao redor do mundo (Barufi, 2006; Ciuta, 2010), tendo em vista que a questão energética, de acordo com Ribeiro (2015), tornou-se um vetor de poder, influenciando tanto os interesses, como as políticas desenvolvidas pelos países. Ela afirma que isso fica evidente ao observar que são esses países mais poderosos e desenvolvidos que são aqueles que mais consomem energia.

O consumo de energia é tão importante para esses países porque, segundo Johansson (2013), a energia é um produto essencial para o bom funcionamento de uma sociedade, já que os recursos energéticos estão intrinsecamente ligados aos setores de produção e de consumo dos Estados a nível local, regional e global. Além disso, a energia também se mostra importante porque ela pode ser entendida pelos países tanto como uma fonte de poder, como também como uma ferramenta sociopolítica (Angulo, 2011). Além disso, Johansson (2013) afirma que “a disponibilidade de energia a baixo custo tem sido historicamente um dos principais fatores que contribuem para o desenvolvimento econômico e para um padrão de vida elevado.” (Johansson, 2013, p. 199). Outro ponto importante que também vem levantando debates a respeito do consumo de energia é em relação aos efeitos que esse consumo pode causar ao meio ambiente.

Paiva (2010) aponta que governos do mundo inteiro tem buscado superar o desafio que é suprir as necessidades da sociedade por energia de maneira sustentável², influenciando diversos estudos relacionados a temática da segurança energética.

Portanto, sabendo da importância que a energia tem para as sociedades, é necessário entender quais são as principais conceitualizações de segurança energética. Inicialmente pode-se dizer que o termo segurança energética tem diversas definições que vão variar tanto de acordo com o contexto em que está sendo utilizado, como também pelo profissional ou o Estado que está utilizando o conceito. Chester (2009), por exemplo, afirma que o conceito de segurança energética é considerado abstrato ou até vago, e as suas definições podem se alternar tanto pela perspectiva de que é necessário ter acesso ininterrupto aos recursos energéticos, como pela noção de que um Estado não deve se tornar dependente da importação dos recursos de uma região específica, ou de que é necessário possuir uma variedade de recursos que permitam um fornecimento energético livre de choques externos e que garantam a autossuficiência energética. Por outro lado, Johansson (2013) afirma que frequentemente utiliza-se o conceito de segurança energética como sinônimo de “segurança de fornecimento”, que neste caso seria definida como um “fornecimento de energia adequado, acessível e confiável.” (Johansson, 2013, p. 199).

Chaudry *et al* (2011), vão afirmar que segurança energética, sob a perspectiva do governo britânico, pode ser dividida em três elementos, que seriam: segurança física (evitar interrupções físicas do consumo de energia); segurança do preço (evitar picos de preços desnecessários devido a desequilíbrios na oferta e na demanda e a operações de mercado ruins); e segurança geopolítica (evitar confiança indevida em nações específicas para manter graus máximos de liberdade na política externa) (Chaudry *et al*, 2011, p. 4). Yergin (2006), por sua vez, salienta que enquanto para alguns países desenvolvido a segurança energética se resume a disponibilidade suficiente de oferta a preços acessíveis, para outros países em desenvolvimento a preocupação vai ser com a forma que a variação dos preços dos recursos energéticos vai afetar as suas balanças de pagamento. Essas definições dadas por Chaudry *et al* (2011) e Yergin

² A partir da definição de Angulo (2011), sustentabilidade seria a realização de “medidas que são buscadas para promover o uso racional de energia ao mesmo tempo que aumenta a sua produtividade, reduzindo os custos associados com a produção energética, como a poluição do meio ambiente” (Angulo, 2011, p. 8).

(2006) exemplificam bem a ideia de que um Estado pode ter uma visão específica e diferente de outros do que é segurança energética.

É importante salientar também que segurança energética não é algo que os países conseguem alcançar sozinhos. Pergher (2016) afirma, por exemplo, que “a administração conjunta dos recursos energéticos, há muito tempo, é temática central de grande número de processos integracionistas em várias regiões do globo” (Pergher, 2016, p. 59). Entretanto, Castro *et al* (2014) aponta que esse é um processo complexo, necessitando de estratégias que permitam que as barreiras políticas, econômicas, culturais e técnicas sejam superadas. Uma das estratégias que podem ser utilizadas para solucionar essas questões é a criação de normas e regras que permitam uma maior estabilidade na relação entre os países no momento de solução de controvérsias.

Dentro desse contexto, surge também a discussão sobre complementaridade energética. Complementaridade energética é um conceito basilar na discussão desse trabalho e, segundo Angulo (2011), ela caracteriza uma situação onde existem países em uma determinada localidade que detém uma grande produção e pouco consumo, e países que tem um alto consumo, mas pouca produção. Rodrigues (2012) afirma que por meio da complementaridade é possível utilizar os recursos energéticos de uma região de forma mais racional. Além disso, a complementaridade energética é importante porque ela permite diminuir os custos para atender a demanda energética por meio da energia que não é utilizada em países vizinhos, assim como também é possível aumentar a geração de energia e conseqüentemente aumentar também a oferta com preços mais competitivos no mercado. Outro ponto importante a respeito da integração por meio da complementaridade energética é que ela pode permitir que os países alcancem um desenvolvimento mútuo de longo prazo, superando certas adversidades que gerariam insegurança. Rodrigues (2012) destaca inclusive que o Brasil e a Argentina, que são objetos de análise deste trabalho, ao se integrarem energeticamente reduzem os custos das operações energéticas em 5%, gerando maiores ganhos econômicos para ambos os países, além de terem maior confiabilidade que terão acesso à energia de forma segura.

3. Políticas externas de FHC e Lula: continuidades e discontinuidades

Para analisar como ocorreu a cooperação no setor de energia entre o Brasil e a Argentina durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula da Silva é necessário de antemão entender de forma simplificada como era orientada a política externa brasileira durante esses dois períodos e como a Argentina se encaixa dentro da diplomacia brasileira.

Em primeiro lugar, para destacar a importância da Argentina no arcabouço da diplomacia brasileira, é possível afirmar, de acordo com Granato (2012), que:

Desde o final do século XIX, as relações bilaterais argentino-brasileiras evoluíram de uma fase inicial de rivalidade para uma cooperação baseada no entendimento de que uma aliança estratégica, entre ambos os países, constituiria o “motor” da integração regional na América do Sul. Nesse sentido, o compromisso argentino-brasileiro, que une os dois maiores Estados da região, é essencial para a condução e o fortalecimento do processo de união sul-americana em curto, médio e longo prazo. (Granato, 2012, p. 71).

Portanto, sabendo que a cooperação entre o Brasil e a Argentina é de extrema importância para o desenvolvimento tanto dos próprios países, como para a América do Sul, o que se pode dizer inicialmente sobre a política externa do governo FHC é que ela se iniciou com a busca de alterar o paradigma da autonomia pela distância, que foi presente durante o período anterior, pela autonomia da integração³. Vigevani e Oliveira (2003) vão dizer que essa era uma agenda mais proativa por parte do Brasil, que determinava que “o país deve ampliar o poder de controle sobre o seu destino, e a resolução de seus problemas internos é melhor viabilizada pela participação ativa na elaboração das normas e das pautas de conduta da ordem mundial.” (Vigevani & Oliveira, 2003, p. 2).

Os tomadores de decisões brasileiros acreditavam que por meio dessa atuação internacional, que envolvia o ajuste dos interesses brasileiros às tendências modernas e liberais, a política externa brasileira contribuiria para que o país alcançasse o seu principal objetivo: o desenvolvimento econômico. Vigevani e Oliveira (2003) apontam inclusive que a efetivação

³ Vigevani e Cepaluni (2007) definem autonomia pela integração como “a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa; nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional” (Vigevani & Cepaluni, 2007, p. 283).

dessa inserção internacional brasileira ocorreu “através de uma participação que o governo definia como construtiva e propositiva no que tange aos assuntos da nova agenda internacional: meio ambiente, direitos humanos, não proliferação nuclear, integração regional na América do Sul, respeito à democracia.” (Vigevani & Oliveira, 2003, p. 3).

No que tange a participação da Argentina na política externa durante o governo FHC “mesmo no momento onde as divergências ganharam maior intensidade, em janeiro de 1999, com a desvalorização do real, a política do governo FHC foi a de tentar formas de entendimento” (Vigevani & Oliveira, 2003, p. 17). Ou seja, buscando deixar uma boa imagem do Brasil, a política externa do governo Cardoso buscava uma melhoria nas relações entre os dois países, inclusive no que diz respeito a uma liderança no entorno regional. A ideia era que essa liderança ocorresse de forma natural sem provocar desentendimentos com a Argentina. Essa afirmação pode ser evidenciada, por exemplo, por um discurso realizado pelo próprio Cardoso no qual ele afirma que:

Entre uma cadeira no Conselho e a amizade com a Argentina e com nossos vizinhos, ficaríamos com a segunda. Eu via como melhor caminho para nosso país ingressarmos no clube dos desenvolvidos, na época o G-7, graças ao nosso trabalho e à integração com nossos vizinhos, em vez de lutarmos por uma posição política, desprestígio, para a qual talvez não tivéssemos o apoio deles, tão importante para o crescimento e para a consolidação de nossa experiência integradora. (Cardoso *apud* Vigevani & Cepaluni, 2007, p. 305).

Já na área de energia, durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso houve um redirecionamento na política energética do Brasil, que passou a descobrir novos parceiros de cooperação energética na região, superando parceiros antigos como Iraque e Arábia Saudita. A questão nuclear passou a receber maior atenção, como é destacado por Vigevani e Oliveira (2003), ao demonstrarem que certas medidas foram tomadas entre esses dois países, como por exemplo a assinatura do acordo de criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e a assinatura do Acordo Quadripartite de Salvaguardas Nucleares entre o Brasil, a Argentina, a ABACC e a Agência Internacional de Energia Atômica.

Em relação à política externa do governo Lula, o que se pode afirmar em primeiro lugar é que ela se diferenciava do seu antecessor devido a centralidade dessa política na atuação ativa do próprio presidente. Segundo Soares e Estensoro (2014), ao assumir a presidência em 2003, Lula definiu que a política externa do Brasil deveria ter como prioridade a integração da América do Sul. Eles afirmam que durante esse período foi dada uma maior atenção ao Mercosul, como também houve a realização de esforços para a efetivação da Unasul em 2008. Eles elucidam inclusive que “Neste exercício de integração, foram contempladas diversas atividades de cooperação regional que buscavam a superação conjunta dos desafios do desenvolvimento no continente.” (Soares e Estensoro, 2014, p. 7).

Segundo Ribeiro (2015), durante os governos de Lula da Silva a busca pelo desenvolvimento e pela autonomia foram peça central da política externa brasileira, na qual o governo buscou diversificar seus parceiros internacionais, fazendo com que essa diplomacia ficasse conhecida como autonomia pela diversificação⁴. Como ocorreu durante o governo FHC, houve novamente uma mudança de paradigma na política externa brasileira, na qual nesse momento o Brasil buscava diversificar suas parcerias, dando maior atenção a países em desenvolvimento e países do sul global, características das relações sul-sul.

Como houve uma mudança de paradigma na agenda diplomática brasileira, isso se refletiu na participação da Argentina na formulação dessa agenda nesse período. Segundo Almeida (2004), o vizinho platino obteve uma mudança na perspectiva em que o Brasil o enxergava. De acordo com esse autor, enquanto no governo FHC a Argentina era um parceiro estratégico em meio a outros, no governo Lula a Argentina era o principal parceiro estratégico. No entanto, como o Brasil modificou a sua estratégia na busca pela liderança regional em relação ao governo anterior, acreditando que era necessário uma atuação mais ativa para alcançar esse objetivo, “o governo de Néstor Kirchner (2003-2007) procurou dar resposta ao poderio “sul-americano” do Brasil, para isso adotou estratégias que pudessem contrabalançar o

⁴ De acordo com Vigevani e Cepaluni (2007), a autonomia pela diversificação pode ser entendida “como a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional” (Vigevani & Cepaluni, 2007, p. 283).

peso político econômico do seu vizinho.” (Braga, 2017, p. 7). Portanto, essas relações entre Brasil e Argentina passam a ser mais enfatizadas não só de forma bilateral, mas também em meio às organizações regionais.

No que diz respeito à política de energia do ex-presidente Lula, Simões (2007) destaca que os biocombustíveis tiveram grande importância tanto para o desenvolvimento das políticas de energia, como também para a agenda da política externa desse governo, em especial o etanol. Durante o governo de Lula os biocombustíveis deixaram de ser uma *commoditie* voltado simplesmente para consumo interno e para exportação, e passou ser prioridade na diplomacia brasileira aparecendo como uma forma de obter retorno político e econômico pelo governo brasileiro em relação aos demais países. Medeiros (2009) exemplifica essa afirmação ao demonstrar que durante o segundo mandato de Lula o Brasil priorizou o etanol em meio ao mercado internacional, com o intuito de obter mais destaque em meio aos países emergentes, e consolidar a posição do Brasil como um *global player*.

Beltrame (2008) relata que em seus encontros com líderes de outros países durante suas viagens ao exterior a temática dos biocombustíveis era tão importante nos diálogos realizados, que o presidente Lula se transformou no “garoto propaganda do etanol” (Beltrame, 2008, p. 5). Segundo Hage (2011), ao encontrar-se com líderes como George W. Bush e ao participar da abertura da Assembleia Geral da ONU em 2007, Lula buscava apresentar o Brasil como um país altamente capaz de produzir álcool combustível. O próprio ex-diretor do Departamento de Energia do Ministério das Relações Exteriores elucida inclusive que:

A determinação do Presidente em difundir o emprego de biocombustíveis no mundo é, sem dúvida, uma das marcas de sua administração. A energia é elemento fundamental para o crescimento e o desenvolvimento das sociedades modernas. A vantagem comparativa do Brasil em relação aos biocombustíveis pode ser fundamental para a consolidação do desenvolvimento do País e do seu novo papel no mundo. (Simões, 2007, p. 11).

Portanto, para concluir essa seção da discussão e facilitar a observação da discussão é possível ver de forma resumida no Quadro 1 quais foram as principais políticas desenvolvidas nos dois governos, apresentando as semelhanças, diferenças, continuidades e discontinuidades.

Quadro 1: Política Externa de FHC e Lula: Continuidades e Descontinuidades

FHC	LULA
Autonomia pela integração	Autonomia pela diversificação
Agenda diplomática proativa	Agenda diplomática proativa
Principal objetivo: desenvolvimento econômico	Principal objetivo: integração da América do Sul
Política realizada por diplomatas de carreira	Política realizada de forma proativa pelo próprio Presidente.
Política desenvolvida com a Argentina de forma harmoniosa, considerando-a um parceiro estratégico	Política desenvolvida em que a Argentina era considerada o principal parceiro brasileiro
Ajuste da diplomacia a tendências liberais e modernas	Busca por parceiros em desenvolvimento e pertencentes ao sul global
Busca pela liderança regional de forma natural	Busca pela liderança regional de forma ativa

Fonte: Elaborado pelo autor.

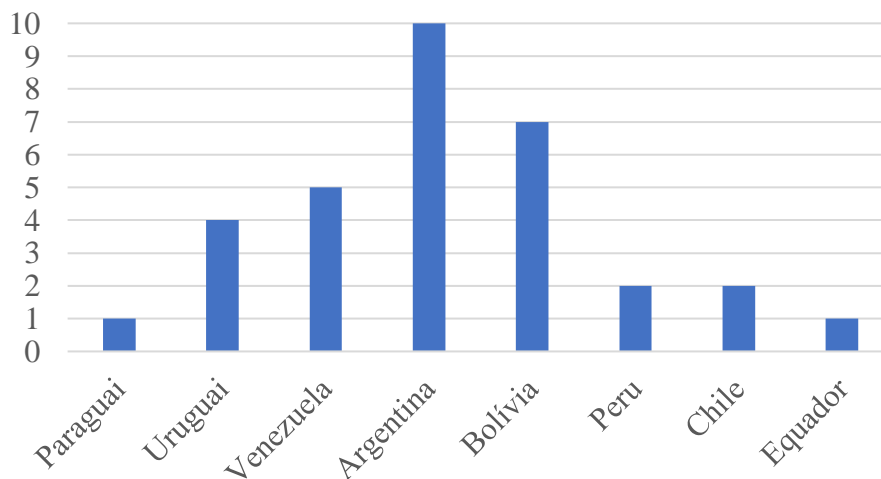
4. Análise dos acordos com a Argentina na área de energia

Sabendo então sobre o papel recebido pela Argentina durante os dois governos analisados e qual a orientação da política energética de cada um, agora será feita uma análise sobre os números gerais e o conteúdo dos atos internacionais realizados com esse país na área de energia. Busca-se observar as semelhanças e diferenças entre o governo FHC e Lula a partir da observação do número de atos realizados, os recursos energéticos contemplados nos atos, que tipo de documento estava sendo assinado, entre outras informações. Esses atos foram divididos de acordo com a importância que a temática energética recebe em cada um deles. Os atos que falam exclusivamente sobre energia foram classificados como atos de temática única. Já os atos que falam sobre mais de uma temática, mas que dão destaque aos assuntos energéticos foram denominados como atos de temática relevante. Já os atos que a energia recebe uma menção sem destaque foram chamados de atos de temática acessória.

Em primeiro lugar, para demonstrar um dos motivos pelos quais a Argentina foi escolhida para a presente análise, e porque ela é considerada nesse trabalho o principal parceiro

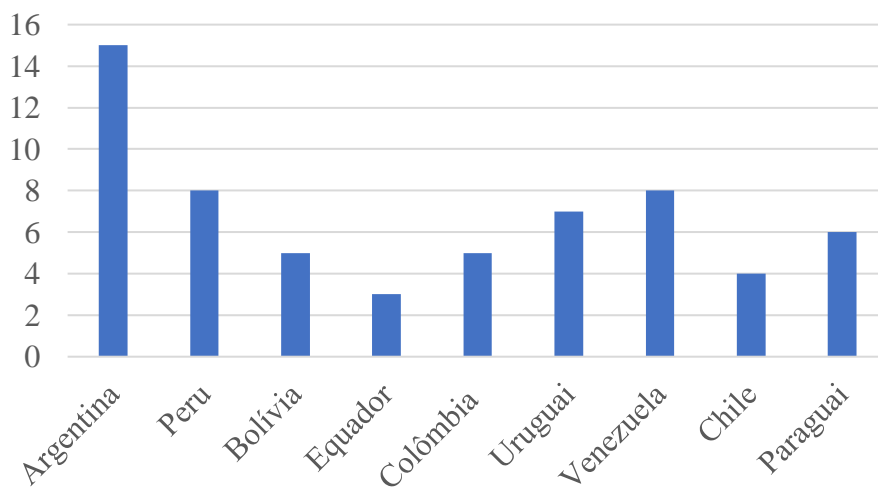
energético do Brasil, é preciso salientar que ela é o país da América do Sul que mais estabeleceu acordos energéticos com o Brasil tanto no governo FHC quanto no governo Lula. Como é possível ver nos gráficos 1 e 2, a Argentina no governo FHC realizou 10 atos com o Brasil, enquanto no governo Lula esse número subiu para 15.

Gráfico 1: Número de Atos realizados por país no governo FHC



Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 2: Número de Atos realizados por país no governo Lula



Fonte: Elaborado pelo autor.

Em relação à temática dos atos, o governo FHC apresenta cinco atos de temática única, representando 50% do total, quatro de temática relevante e um de temática acessória. Já no governo Lula foram oito atos de temática única, representando mais da metade dos atos realizados, sete de temática relevante e nenhum de temática acessória. Esses números podem sugerir que quando a energia era discutida entre o Brasil e a Argentina tanto no governo FHC, quanto no governo Lula, ela representava um assunto importante que necessitava prioridade ao discuti-la. As tabelas 1 e 2 apontam os números encontrados em cada um dos dois governos.

Tabela 1: Número de Atos por Temática no Governo FHC

Temática	Temática Única	Temática Relevante	Temática Acessória
Quantidade	5	4	1
Porcentagem	50%	40%	10%

Fonte: Resultados da pesquisa.

Tabela 2: Número de Atos por Temática no Governo Lula

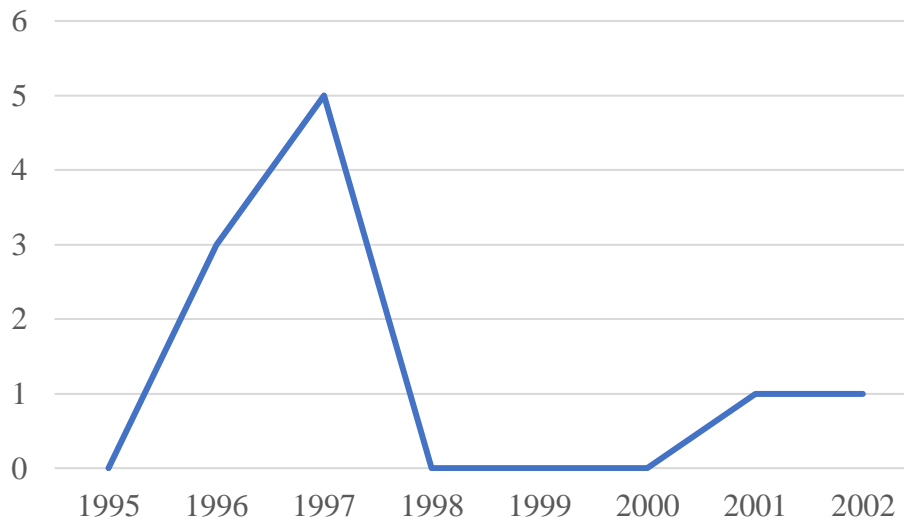
Temática	Temática Única	Temática Relevante	Temática Acessória
Quantidade	8	7	0
Porcentagem	53,3%	46,6%	0%

Fonte: Resultados da pesquisa.

Portanto, a partir dessa informação da quantidade de atos realizados em cada governo, é preciso verificar quantos atos foram realizados por ano. No governo FHC, por exemplo, observou-se que nos anos de 1995, 1998, 1999 e 2000 não foi realizado nenhum ato assinado com a Argentina na temática energética, ou seja, somente em quatro dos oito anos que esteve no poder Cardoso assinou acordos com a Argentina. O ano de maior destaque foi o ano de 1997, com 5 atos realizados, seguidos por uma bruta queda nos anos subsequentes, voltando a realizar acordos com o seu vizinho somente no ano de 2001. Já nos mandatos de Lula da Silva verifica-se que somente no ano de 2004 não foi assinado nenhum tipo de documento com a Argentina. O ano de 2005 foi o ano em que se realizou um maior número de esforços

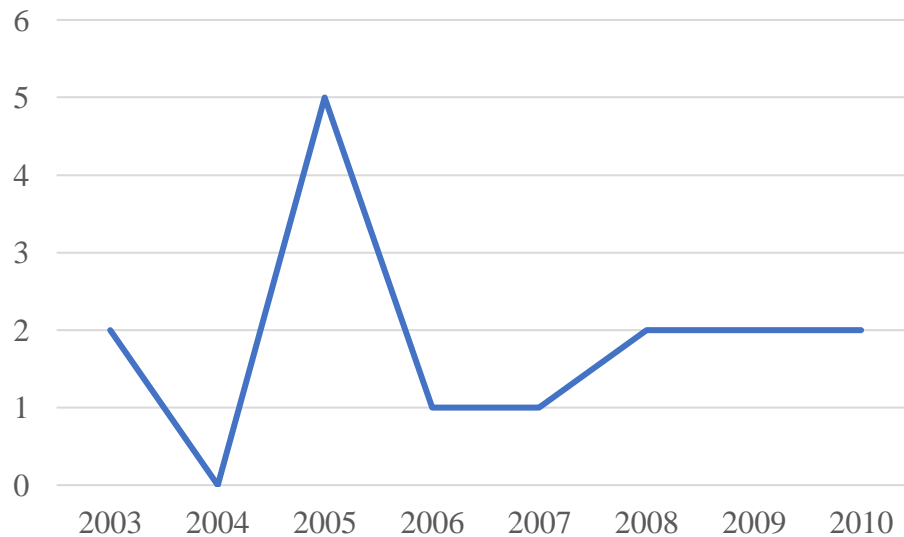
cooperativos, sendo realizados 5 atos, sofrendo uma queda nos números ano seguinte, mas voltando a subir em 2008.

Gráfico 3: Número de Atos Realizados por Ano no Governo FHC



Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 4: Número de Atos Realizados por Ano no Governo Lula



Fonte: Elaborado pelo autor.

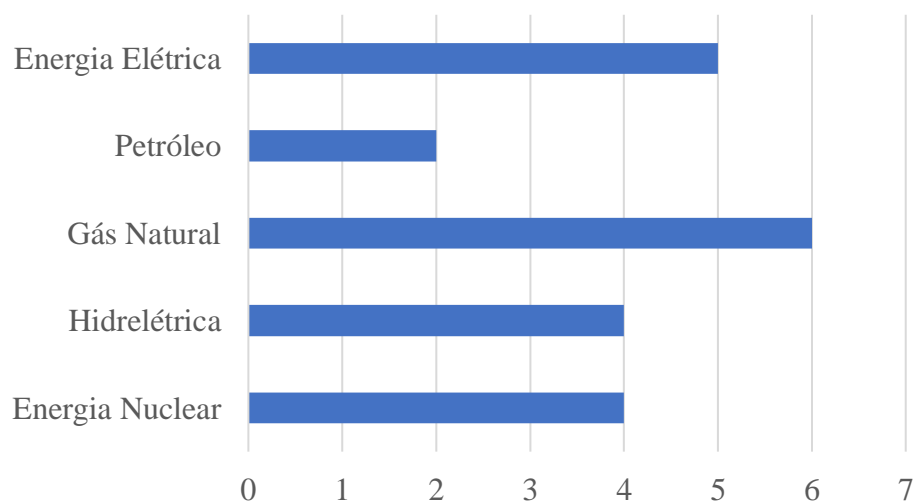
Outra informação importante a respeito dos atos realizados é sobre os recursos energéticos que estiveram presentes nas discussões. No governo FHC o destaque principal vai

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.1, julho/2019, pp. 82-104.

para o gás natural, sendo o recurso que mais apareceu nos acordos, sendo mencionado em seis deles. O termo energia elétrica também foi bastante pertinente nas discussões, aparecendo cinco vezes, sendo seguido pela energia nuclear e pela hidrelétrica, aparecendo quatro vezes cada. A energia elétrica é um destaque nas negociações entre esses dois países porque a proximidade existente entre ambos permite que seja possível realizar uma integração dos sistemas elétricos dos dois países, que foi objetivo da assinatura de alguns acordos entre os dois países.

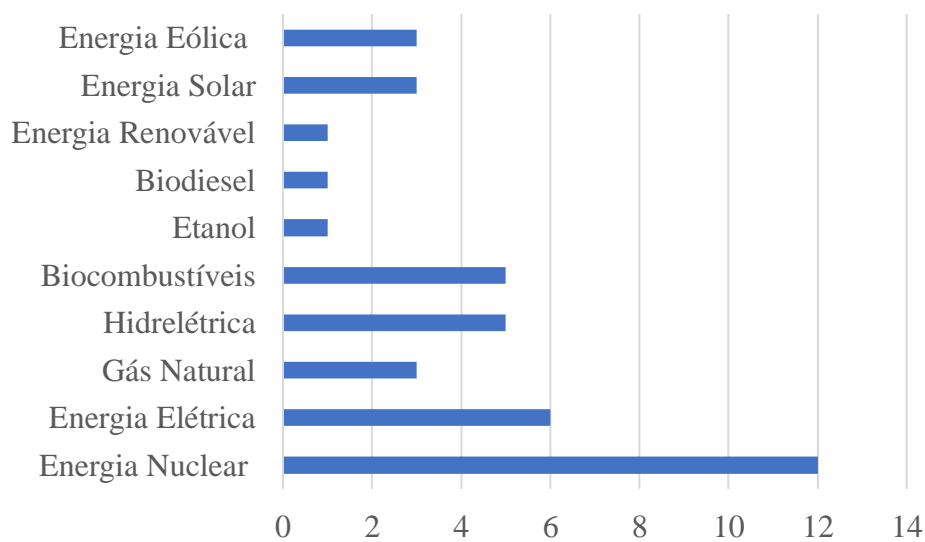
Sobre o governo Lula, há a aparição de novos termos utilizados nas negociações, como por exemplo a energia eólica, a energia solar e os biocombustíveis, que foi o carro chefe da política energética em que esteve no governo. No entanto, em relação à Argentina, quem obteve maior destaque entre 2003 e 2010 foi a energia nuclear, aparecendo em doze atos. Ao somar os biocombustíveis, o etanol e o biodiesel, esse tipo de fonte energética aparece sete vezes, sendo seguidos pela energia elétrica, mencionada em seis acordos. Há de se destacar também a queda das menções aos hidrocarbonetos, já que o gás natural deixou de ser o principal recurso nas negociações entre os dois países, e o petróleo que não apareceu nenhuma vez.

Gráfico 5: Número de Vezes em que os Recursos Energéticos Foram Contemplados no Governo FHC



Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 6: Número de Vezes em que os Recursos Energéticos Foram Contemplados no Governo Lula

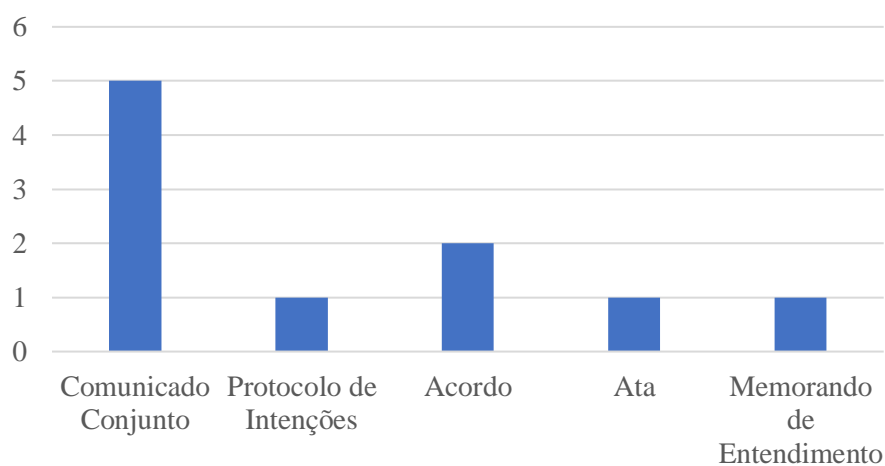


Fonte: Elaborado pelo autor.

Por último no que diz respeito aos números encontrados na pesquisa, será exposto quais foram os tipos de documentos assinados. É importante ter esse tipo de informação pois dependendo do tipo do conteúdo presente no ato, adotam-se diferentes nomes. Eles podem variar entre acordos, tratados, ajustes, protocolos, memorandos de entendimento, entre outros. Cada um deles representa uma forma diferente de concordância entre as partes. Os tratados, por exemplo, são acordos internacionais feitos de forma bilateral ou multilateral. Ao realizarem esses atos os países buscam atribuir importância política ao que foi estabelecido. Os acordos, por sua vez, estabelecem base institucional para a cooperação entre os países. Os memorandos de entendimento seriam atos realizados de forma simplificada que buscam estabelecer princípios gerais de como as relações entre as partes devem ser conduzidas em diferentes planos (Brasil, 2017). Já os comunicados conjuntos, são comunicados que são feitos quando os chefes de Estado das partes se reúnem e expõem o que foi acordado durante as negociações entre os países. Entre 1995 e 2002 observa-se que 50% dos atos assinados foram Comunicados Conjuntos. Isso exemplifica que metade dos atos assinados derivaram de encontros entre FHC e o presidente da Argentina no período. Observa-se também a presença de dois acordos, um protocolo de intenções, uma ata e um memorando de entendimento.

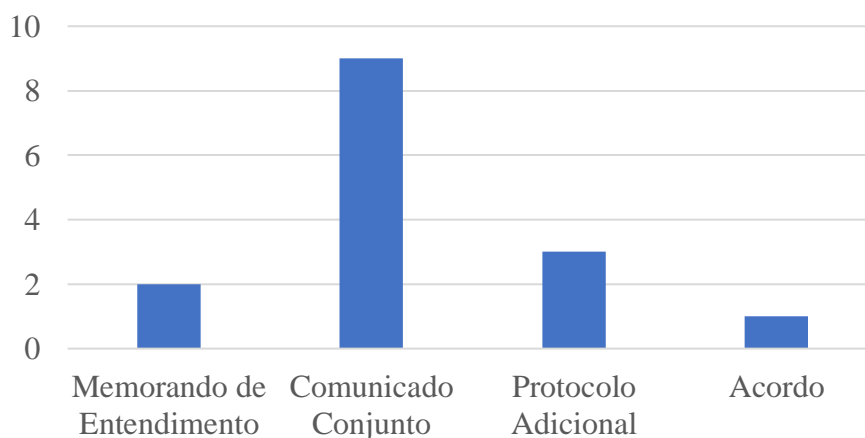
Durante o governo Lula os comunicados conjuntos permanecem sendo o principal ato assinado referente a temática energética, reafirmando o que foi dito anteriormente que durante os seus encontros com Chefes de Estado de outros países a temática energética era leva à tona. No entanto, merece atenção também o fato de terem sido realizados três protocolos adicionais com a Argentina. Isso significa que foram realizadas alterações em tratados já realizados anteriormente buscando aprimorar a cooperação entre ambos os países. Os números gerais dos atos realizados nos dois governos podem ser observados nos gráficos 7 e 8.

Gráfico 7: Tipo de Ato Assinado e a Quantidade de Vezes que Ele Foi Realizado no Governo FHC



Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 8: Tipo de Ato Assinado e a Quantidade de Vezes que Ele Foi Realizado no Governo Lula



Fonte: Elaborado pelo autor.

Portanto, sabendo desses números gerais sobre os atos bilaterais assinados entre os dois países, agora será feita uma análise sobre o corpo desses documentos de forma que seja possível ter uma noção de como ocorria essa cooperação. Devido à grande quantidade de atos foi realizado um recorte de três atos de temática única ou relevante de cada governo que exemplificam bem o objetivo da cooperação energética em cada um deles. Enquanto no governo FHC essa era uma cooperação para atender uma demanda interna de energia baseada na integração energética e na livre comercialização entre os países, no governo Lula ela ocorria com o intuito de promover uma cooperação no que tange à energia nuclear e os biocombustíveis, promovendo tanto o uso da energia nuclear para fins pacíficos, como também a cooperação técnica e científica no que tange esses recursos.

O primeiro ato que merece atenção de acordo com as diretrizes estabelecidas anteriormente é o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre Cooperação em Matéria Ambiental⁵. Esse é um ato de temática relevante assinado no dia 09 de abril de 1996 em que os dois países concordam em promover tanto novos projetos para a integração energética, por meio de usinas hidrelétricas, de reconversão, de gasodutos e oleodutos, como também um intercâmbio científico com foco no uso de combustíveis fósseis e fontes alternativas de energia. O segundo ato aqui analisado é o Protocolo de Intenções entre os Governos do Brasil e da Argentina sobre Cooperação e Interconexão Energéticas⁶ assinado também no dia 09 de abril de 1996. Nesse protocolo de intenções de temática única foi estabelecido que seria realizada uma integração energética que permitiria um melhor aproveitamento dos recursos energéticos e que garantiria a regularidade do abastecimento energético brasileiro. Além disso foi determinado que seria promovida a livre transação de energia elétrica e de gás natural entre as empresas dos dois países e seria utilizado o gás natural argentino que fosse excedente para atender a demanda interna brasileira. O último ato a se analisar é o Memorando de Entendimento sobre o Desenvolvimento de Intercâmbios Elétricos e Futura Integração Elétrica⁷, ato de temática única assinado no dia 13 de agosto de 1997, em que o Brasil e a Argentina se comprometem em desenvolver intercâmbios bilaterais em matéria de

⁵ Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/4238>>

⁶ Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/4234>>

⁷ Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/4374>>

energia elétrica entre os mercados de ambos os países, visando a complementação de seus recursos energéticos, como também buscam assegurar condições competitivas ao mercado de geração de eletricidade, sem a imposição de subsídios que possam alterar as condições normais de concorrência.

No tocante aos acordos realizados no governo Lula, um primeiro ato que merece destaque é a Declaração Conjunta dos Senhores Presidentes da República Federativa do Brasil e da República Argentina⁸. Nessa declaração de temática relevante é reforçado o uso da energia nuclear para fins pacíficos e é aprofundada as relações dos agentes técnicos e científicos dos dois países para propiciar a colaboração dos países no mercado regional. Um segundo ato para ser discutido aqui é a Declaração conjunta visita de Estado ao Brasil da Presidenta da República Argentina, Cristina Fernandez de Kirchner⁹ assinada no dia 23 de abril de 2009. Nessa declaração determinou-se que seria promovida a integração dos sistemas energéticos e do desenvolvimento dos biocombustíveis entre os dois países. Além disso decidiu-se que deveria ser realizada a criação de um Programa Bilateral de Energias Novas e Renováveis, que incluiria a capacitação de recursos humanos em nível de pós-graduação, pesquisas na produção de biocombustíveis, em energias provenientes do sol, dos ventos, do mar e dos rios, assim como em novas tecnologias associadas à economia do hidrogênio e ao uso racional de energia. Por último, merece destaque a Declaração de San Juan¹⁰, ato de temática relevante assinado em 03 de agosto de 2010, em que foi registrado os avanços na elaboração do Plano de Trabalho Científico-Tecnológico, no marco das áreas definidas como prioritárias do Programa Bilateral de Energias Novas e Renováveis e na definição de projetos na área de produção de hidrogênio a partir de álcoois e pequenas centrais hidrelétricas.

5. Considerações finais

Durante esse trabalho foram apresentadas discussões que envolvem a segurança energética e a importância da cooperação entre os países para que seja possível alcançá-la. Além disso, observou-se a política externa de FHC e de Lula de forma que fosse possível

⁸ Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/5036>>

⁹ Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/6223>>

¹⁰ Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/6901>>

entender as diferenças entre elas. Por meio dessas duas discussões foi possível realizar uma análise sobre os acordos realizados pelo Brasil e pela Argentina entre 1995 e 2010 procurando encontrar semelhanças e diferenças entre os dois governos. Apesar de ser uma análise descritiva ainda superficial sobre o tema, o material aqui adotado permite a realização de um estudo mais inferencial.

O que é possível concluir inicialmente é que a segurança energética apesar de ser muito importante para os países, ainda é um conceito vago ou multifacetado de acordo com Johansson (2013). Contudo, pode-se dizer que, apesar de a sua definição se modificar de acordo com a forma que os Estados a enxergam, é possível afirmar de forma resumida que ela trata sobre como os países vão conseguir suprir as necessidades energéticas dentro da sua sociedade, sem sofrer maiores consequências caso haja algum problema interno ou externo.

Sobre a comparação realizada entre as políticas externas dos dois ex-presidentes discutidos nesse trabalho, verificaram-se tanto continuidades como descontinuidades. Percebeu-se que houveram mudanças de paradigmas nos dois períodos, sendo da autonomia pela distância para a autonomia pela integração nos governos de FHC, como também da autonomia pela distância para a autonomia pela diversificação com Lula. Contudo, ainda era clara a importância da Argentina independente do presidente que estava no poder, sendo modificada somente a forma como era realizada a política externa em torno dela.

Já sobre a análise dos acordos energéticos é possível afirmar inicialmente que no governo Lula a Argentina recebeu maior atenção do que no governo FHC para a cooperação energética. Como pôde ser visto nos gráficos 1 e 2, no governo FHC a Argentina dividia a atenção da cooperação energética brasileira com países como Bolívia e Venezuela, mesmo sendo a primeira em termos de números, contudo, no governo Lula a Argentina passa a ter números de atos assinados com o Brasil muito maiores do que os demais países da região.

Outro ponto que ficou evidente na análise dos acordos é que no governo FHC a presença dos hidrocarbonetos ainda é relevante. O Brasil possuía uma alta dependência externa desses recursos e via a Argentina como uma possível saída para importar o gás natural demandado pelo país, por exemplo. Isso se modifica durante o governo Lula que passa a utilizar os bicomcombustíveis como fonte de influência não só com a Argentina, mas com diversos

países ao redor do mundo. A descoberta de petróleo e gás natural na camada pré-sal pode ter sido também outro fator que influenciou a diminuição da cooperação ao redor dos hidrocarbonetos, já que dessa forma acreditava-se que o Brasil poderia ter sua autossuficiência nesses recursos, podendo dispensar a importação de países vizinhos.

Por último, ao analisar o corpo dos documentos assinados, conclui-se que a noção de segurança energética utilizada pelo Brasil com a Argentina durante o governo FHC era de atender a demanda interna do país por meio da importação de recursos e da integração das linhas elétricas entre ambos, já que dependência externa do país em 1995 significava 30,2% da demanda total do país (MME, 2003). Enquanto isso, durante o governo Lula a dependência externa do Brasil por energia chegou a ser de somente 3,9% da demanda total do país, modificando a noção de segurança energética brasileira, na qual passou a se desenvolver em torno da cooperação técnica e científica para o desenvolvimento de novas formas de energia e do melhor aproveitamento de recursos já existentes na região.

Referências

Almeida, P. R. de (2004). Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 47 (1), 162-184.

Angulo, S. L. C (2011). *Complementarity and Integration of the Energy in South America. A Juridical Analysis Based on the Factors that Obstruct the Market Integration, Germany* (Tese de Doutorado). Faculdade de Direito da Universidad de Chile, Chile.

Barton, B (2004). Introduction. In: Barton, B., Redgwell, C., Rønne, A., & Zillman, D. N. *Energy Security: Managing Risk in a Dynamic Legal and Regulatory Environment* (pp. 3-13). Oxford: Oxford University Press.

Barufi, C. B., Santos, E. M. dos, & Ide, C. R. (2006). AutoSuficiência Energética e Desenvolvimento: o Comércio de Gás Natural entre Brasil e Bolívia. *Cadernos Prolam/usp*, São Paulo, v. 2, 183-208.

Beltrame, C. (2008). *O Etanol na Diplomacia Presidencial do Governo Lula* (Trabalho de Conclusão de Curso). Universidade do Vale do Itajaí, Brasil.

Braga, J. L. R. (2017). A emergência da América do Sul na agenda da política externa brasileira nos governos Lula da Silva (2003-2010). *Espaço e Economia*, 10.

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.1, julho/2019, pp. 82-104.

Brasil (2017). *Atos Internacionais*. Recuperado em 15/07/2019, de <http://brasil.gov.br/governo/2012/05/atos-internacionais>.

Chaudry, M., Ekins, P., Ramachandran, K., Shakoor, A., Skea, J., Strbac, G., Wang, X., & Whitaker, J. (2011). *Building a Resilient UK Energy System*. Uk Energy Research Centre.

Castro, N. J., Rosental, R., Brandão, R., Dantas, G. de A., & Leite, A. L. da S. (2014). Importância e Dificuldades da Integração Elétrica na América do Sul. In: Desiderá Neto, W. A., & Teixeira, R. A. (Org.). *Perspectivas para a Integração da América Latina* (pp. 115-126). Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Chester, L. (2010, novembro). Conceptualising energy security and making explicit its polysemic nature. *Energy Policy*, 38 (2), 887-895.

Ciuta, F. (2010, abril). Conceptual Notes on Energy Security: Total or Banal Security? *Security Dialogue*, 41 (2), 123-144.

Concórdia (2019). *Atos Internacionais Firmados com a Argentina na Temática Energética*. Ministério das Relações Exteriores. Recuperado de <https://concordia.itamaraty.gov.br/>.

Farias, T. G. de (2011, janeiro/junho). A sul-americanidade da política externa brasileira no Governo de Fernando Henrique Cardoso. *Univ. Rel. Int.*, Brasília, 9 (1), 247-272.

Granato, L. (2012, agosto/dezembro). As Relações Bilaterais Argentino-brasileiras no Quadro da Integração Regional: de um Quadro de Rivalidade ao Despertar de uma Efetiva Cooperação. *Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, 1 (2), 69-95.

Hage, J. (2011). Integração física regional e biocombustíveis. *Meridiano 47 - Journal of Global Studies*, 8 (89), 6-8.

Johansson, B. (2013, maio). A broadened typology on energy and security. *Energy*, 53, 199-205.

Medeiros, D. M. (2009). O etanol e o petróleo no processo de inserção internacional do Brasil no governo Lula. *Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP e PUC/SP)*. São Paulo, SP, Brasil, 2.

Ministério de Minas e Energia (MRE) (Ed.) (2003). *Balanço Energético Nacional 2003*. Brasília: Ministério de Minas e Energia.

_____ (2011). *Balanço Energético Nacional 2011*. Brasília: Ministério de Minas e Energia.

Paiva, I. (2010). Acordos de cooperação internacional como estratégia de política externa brasileira para a promoção do mercado de biocombustível nacional. *Congresso Brasileiro de Direito Internacional*, Foz do Iguaçu, PR, Brasil, 8.

Pergher, H. (2016). A integração energética na América do Sul: Uma análise das políticas de integração energética promovidas no MERCOSUL e na UNASUL. *RICRI*, João Pessoa, 3 (6), 58-82.

Ribeiro, R. A. (2015, agosto). A Energia na Política Externa Brasileira. *Neiba*, 4 (1), 45-58.

Rodrigues, L. A. (2012). *Análise institucional e regulatória da integração de energia elétrica entre o Brasil e os demais membros do MERCOSUL* (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-graduação em Energia - EP / FEA / IEE / IF, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Santos, T., Albuquerque, R., & Santos, L. (2013). Integração Regional e Cooperação Energética na América do Sul. *Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais*, Belo Horizonte, MG, Brasil, 4.

Scheibe, E. F. (2008). *Biocombustíveis e Política Externa Brasileira: Coerência Histórica Entre Política Energética e Política Externa e o Papel dos Grupos de Interesse na Questão dos Biocombustíveis* (Trabalho de Conclusão de Curso). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.

Simões, A. J. F. (2007). Biocombustíveis: A Experiência Brasileira e o Desafio da Consolidação do Mercado Internacional. In: BRASIL. Ministério das relações exteriores - MRE (Org.). *Biocombustíveis no Brasil: realidades e perspectivas* (pp. 10-33). Brasília: Arte Impressora Gráfica LTDA.

Soares, S. S. D., & Estensoro, M. P. (2014). Apresentação. In: Desiderá Neto, W. A. (Org.). *Perspectivas para a Integração da América Latina*. Brasília: Ipea.

Vigevani, T., & Cepaluni, G. (2007, julho/dezembro) A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, 29 (2), 273-335.

Vigevani, T., & Oliveira, M. F. de (2003). A Política Externa Brasileira na Era FHC: Um Exercício de Autonomia pela Integração. *Interthesis*, 1-44.

Yergin, D. (2006, março/abril). Ensuring Energy Security. *Foreign Affairs*, 85 (2), mar/abr: 69–82.

Formatos e determinantes da participação social em agendas da Política Externa Brasileira¹

Forms and determinants of social participation in Brazilian Foreign Policy

Melissa Elizabeth Pomeroy 

Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul

E-mail: melissapomeroy@gmail.com

Laura Trajber Waisbich 

Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul

E-mail: laura.waisbich@gmail.com

Resumo: No marco analítico que concebe a política externa brasileira (PEB) como política pública e, portanto, submetida a controles democráticos, e com base nos recentes estudos que evidenciam a pluralidade de atores e agendas e a complexificação do processo decisório em política externa, busca-se aqui analisar as iniciativas participativas existentes no marco da PEB e a qualidade democrática do diálogo entre Executivo e sociedade civil nas agendas de política externa. O trabalho se apoia nos avanços dos estudos sobre participação democrática e busca identificar similaridades e diferenças em formatos e dinâmicas das iniciativas de participação no âmbito da PEB, verificando assim a existência de tendências e determinantes. Para tanto, são analisadas iniciativas participativas em quatro âmbitos da política externa, quais sejam, negociações internacionais multilaterais comerciais, integração regional, cooperação sul-sul para o desenvolvimento e direitos humanos.

Palavras-Chave: Participação Social; Política Externa; Brasil; Políticas Públicas; Democratização.

Abstract: In close alignment with the analytical frameworks that conceive Brazilian Foreign Policy (BFP) as a public policy, hence subjected to democratic oversight, and drawing on the recent studies that highlight the plurality of actors and agendas and the increasing complexification of the decision-making process in foreign policy, this article intends to investigate participation initiatives in BFP and the democratic quality of state-society dialogue in foreign policy agendas. The present work is inspired by the developments in the study of democratic participation and seeks to identify similarities and differences in forms and dynamics of participation in BFP as to verify tendencies and determinants. This article analyses participation initiatives in four thematic areas of Brazilian foreign policy, namely multilateral

¹ Uma versão deste artigo foi apresentada durante o III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, em 2017. Agradecemos a Roberto Pires, Daniel Avelino e Ursula Peres pelos valiosos comentários feitos na ocasião.

trade negotiations, regional integration, South-South cooperation for development and human rights.

Keywords: Social Participation; Foreign Policy; Brazil; Public Policy; Democratization.

1. Introdução

Os processos brasileiros de democratização e abertura econômica ocorridos nas últimas três décadas favoreceram uma diversificação das agendas de política externa. A inserção político-econômica do país em um mundo globalizado, a diversificação de suas parcerias internacionais e o crescente protagonismo internacional do Brasil em uma série de agendas, âmbitos e temáticas fez com que a política externa brasileira (PEB) gerasse impactos distributivos internos, acentuando seu caráter competitivo (Lima, 2000) e sua politização (Lima, 2003; Milani & Pinheiro, 2013). Cresceram, por conseguinte, pressões por reformas e abertura do principal órgão executor da política externa: o Ministério das Relações Exteriores (MRE ou Itamaraty) (Milani, 2011).

Este fenômeno, definido por alguns estudiosos como “democratização da política externa”, é caracterizado por transformações em seu processo decisório em dois sentidos complementares e simultâneos: a horizontalização (aumento de atores estatais que passam a integrar o processo decisório) e a verticalização (maior abertura ao diálogo com atores não-governamentais) (França & Sanchez, 2009). Este fenômeno pode ser visto em diversas agendas temáticas; do comércio exterior à participação em Missões de Paz da Organização das Nações Unidas (ONU), de migrações a negociações multilaterais setoriais, como as do clima.

Juntos, ambos os processos têm promovido relativa abertura do Itamaraty ao diálogo social, desafiando o tradicional “insulamento burocrático” sob o qual o órgão historicamente consolidou sua atuação (Cheibub 1985; Faria 2008; Belém Lopes 2010), mantendo-se a si mesmo e a PEB pouco permeáveis às dinâmicas participativas que se avolumaram no Brasil desde a década de 1980 nas diferentes políticas públicas, sobretudo nas sociais.

No entanto, apesar da falta de instituições participativas² nos moldes mais tradicionais observados em outras políticas públicas (com conselhos e conferências estabelecidos em lei), esta progressiva abertura tem gerado uma miríade de diálogos de formatos e graus de formalização diversos; pontuais, ad hoc ou permanentes, que abarcam distintos aspectos da atuação diplomática brasileira. Dado esse ecossistema de formas de interação Estado-sociedade e considerado seu caráter globalmente não sistemático, a literatura avalia o marco contemporâneo do processo decisório em política externa como marcado por um “republicanismo mitigado” (Belém Lopes, 2014, pp.504) ou ainda por uma aproximação gradual, ainda que sem uma “institucionalização permanente” (Faria, 2015, pp.124).

Esta dinâmica no âmbito da PEB tem ocorrido paralelamente a significativas mudanças no âmbito doméstico. Por um lado, desde a redemocratização, o Brasil experimentou a institucionalização em escala de instituições participativas (Avritzer, 2012). Por outro, com o fim do período autoritário, a sociedade civil brasileira se descapsula e se fortalece, seja na forma de movimentos sociais ou organizações não-governamentais especializadas (Dagnino, 2002). Entidades brasileiras também se juntam, a partir do fim da década de 1990, à chamada “sociedade civil global” mobilizada nas mais distintas temáticas transfronteiriças. Assim, o espaço internacional passa a ser complementar à articulação de estratégias de contestação ou de incidência em políticas domésticas e globais.

Estes dois fatores, a democratização das políticas públicas brasileiras e o fortalecimento e internacionalização da sociedade civil, agregam elementos importantes à análise da abertura dos processos decisórios da PEB. Progressivamente, expande-se na academia, o conceito de política externa como política pública e sua caracterização como um contínuo das dinâmicas político-econômicas domésticas e, portanto, reflexo da disputa entre os atores e interesses presentes na sociedade que competem pelo acesso ao processo decisório (Pinheiro & Milani, 2011).

Ecoando esta abordagem, a literatura específica passa a esmiuçar diversos aspectos dessa caracterização da PEB como política pública, tais como os novos arranjos institucionais

² Por instituições participativas, entende-se a “série de formatos híbridos caracterizados pela presença de instituições com a participação da sociedade civil e de atores estatais” encarregadas da deliberação sobre políticas públicas (Avritzer 2007, pp. 443).

entre atores governamentais e as alterações e continuidades do papel tradicionalmente desempenhado pela burocracia diplomática brasileira. Emergem estudos sobre as competências constitucionais para atuar em distintas etapas do ciclo da política externa por parte do Executivo (Sanchez et al, 2006; França & Sanchez, 2011) e do Legislativo (Lima & Santos, 2001; Soares, 2005; Fares, 2005; Figueira, 2009), bem como análises sobre a internacionalização do Estado e ampliação das agendas da política externa (Milani & Pinheiro 2013; Cason & Power, 2009). Interessa-se, por fim, pelo novo papel de coordenador e articulador inter-burocrático do MRE (Faria, 2008; Faria, Nogueira & Belém Lopes, 2012) nas diferentes agendas das relações exteriores do Brasil.

Entretanto, subsiste um longo caminho a ser perfilado no que tange ao estudo da participação social no contexto da democratização da PEB, objeto do presente trabalho. Questões centrais da literatura sobre democracias participativas e deliberativas, como a representatividade (Lavalle et al, 2006; Avritzer, 2007), a contribuição efetiva de instâncias participativas para o processo decisório das políticas públicas (Avritzer, 2011; Pires, 2011), o desenho institucional e a efetividade de instituições participativas (Avritzer, 2008) ou ainda as dinâmicas de ativismo institucional (Abers, Serafim & Tatagiba, 2014), apenas começam a ser exploradas no âmbito da PEB (Pomeroy, 2016; Mesquita, 2016; Faria, 2017).

Assim, busca-se aqui analisar a qualidade democrática do diálogo entre Executivo e sociedade civil em temas de política externa. As questões centrais que se impõem são: como se dá o aprofundamento democrático na formulação da política externa? Em que medida, esse processo de democratização tem feito transparecer a pluralidade dos interesses em disputa e promovido uma construção democrática e inclusiva do conteúdo da política externa junto ao público doméstico?

Buscamos no artigo apontar e explicar similaridades e diferenças da participação da sociedade civil em distintas agendas de política externa, com o objetivo de identificar tendências e determinantes que contribuam para o entendimento sobre como se configuram as iniciativas participativas da política externa no Brasil pós-Constituição de 1988 até 2016.

Concretamente, analisaremos iniciativas de participação em quatro âmbitos da política externa, quais sejam, negociações internacionais multilaterais comerciais, integração regional,

cooperação sul-sul para o desenvolvimento e direitos humanos. Os âmbitos escolhidos perfazem áreas da PEB aonde existe significativa interação inter-burocrática (articulação e/ou conflito) ao longo do processo decisório e nos quais se identifica certo nível de mobilização de diferentes setores da sociedade civil. Dada a diversidade das temáticas e as particularidades político-institucionais de cada uma, este exercício comparado permite tecer comentários acerca das iniciativas participativas em política externa e dos arranjos que as sustentam, bem como dos desafios que estas trazem para o aprofundamento democrático da PEB.

O artigo analisa as iniciativas de participação a partir dos seguintes critérios - adaptados de Parés e Castella (2009):

(i) quem participa das iniciativas: extensão da participação ou qual o grau de abertura da iniciativa para um número suficientemente amplo de participantes; representatividade e diversidade dos participantes ou em que medida a iniciativa consegue incorporar representantes da diversidade da sociedade; e método de seleção, se é por meio de convite fechado a participantes específicos ou aberto à sociedade;

(ii) como se dá essa participação: metodologias utilizadas para organizar melhor o debate e proporcionar direito a voz a todos participantes; periodicidade contínua ou pontual/ ad hoc; e qualidade da informação proporcionada, entendendo esta como fundamental para formação de opiniões e decisões e, conseqüentemente, uma participação qualificada;

(iii) natureza de participação, traduzida em uma escala de menor a maior capacidade de incidência dos participantes: informativa, consultiva, vinculante, cogestão;

(iv) organização da participação: grau de formalização institucional ou em que medida a iniciativa participativa é formalizada e conta com regras que garantem clareza dos objetivos e formatos da participação; lócus institucional referente à entidade governamental responsável pela iniciativa; e origem da iniciativa - se foram iniciativas reivindicadas pela sociedade civil ou propostos pelo governo³.

De forma complementar, são adotadas ferramentas teóricas provenientes da Análise de Política Externa (APE) e da literatura sobre movimentos sociais, entendendo que a última

³ Este último critério é proveniente de Gaventa (2006) que trabalha com a tipologia de espaços autogeridos, por convite ou fechados (em inglês: “claimed spaces”, “invited spaces” e “closed spaces”).

oferece uma série de ferramentas analíticas para o entendimento da atuação da sociedade civil, dimensão em geral relegada pela primeira, cujo foco central segue sendo o Estado e os atores governamentais.

Assim, por um lado, o campo da APE aporta subsídios para acessar os determinantes domésticos e externos que influenciam os processos decisórios da política externa. Aponta, em particular, a artificialidade da separação entre política externa e doméstica e comprova empiricamente que o processo decisório da PEB responde às disputas e interesses dos grupos domésticos assim como de oportunidades e constrangimentos presentes no âmbito internacional (Milner, 2007). A APE nesse sentido contribui para a compreensão das dinâmicas que possibilitaram e/ ou motivaram – desde a perspectiva do Executivo – a abertura à participação de atores não-governamentais nos diferentes âmbitos selecionados.

Já o segundo bloco, contribui com aportes sobre as dinâmicas de mobilização social, incluso em sua vertente transnacional (Tarrow, 1998), para explicar – desde uma perspectiva dos agentes societários – a mobilização dos mesmos em pautas internacionais e de política externa, incluindo a relação entre as estruturas de oportunidades domésticas e internacionais. Segundo Tarrow (2005), os sistemas de normas doméstico e internacional condicionam os repertórios de política - contenciosa ou colaborativa - escolhidos pelos atores da sociedade civil. Entre estes repertórios, destaca-se, por exemplo, o “efeito bumerangue”, entendido como a capacidade de atores domésticos da sociedade civil para aceder ao âmbito internacional com o objetivo de influenciar decisões domésticas (Keck & Sikkink, 1998).

O presente estudo se apoia, na sistematização de dados existentes em fontes secundárias, quais sejam, os estudos sobre o processo decisório em agendas da política externa⁴. A análise é complementada com reflexões oriundas da observação participante em

⁴ Importante salientar que nem todos os estudos revisitados abordam a questão da participação no processo decisório ou na deliberação sob o marco teórico da participação ou da deliberação democrática. No entanto, todos eles trazem informações relevantes sobre atores e dinâmicas participativas em voga nas últimas décadas em distintos processos decisórios no campo da PEB. Ainda, dado a escolha por trabalhar primordialmente com fontes secundárias, cada um dos casos apresentados discute de maneira distinta os critérios delineados acima, não havendo, portanto, equivalência na quantidade de informação e no nível de detalhamento para cada critério entre os casos.

alguns dos espaços analisados entre 2013 e 2016, nas agendas de cooperação Sul-Sul, de integração regional e direitos humanos.

Na próxima seção, apresentaremos os quatro casos. A terceira seção inclui uma breve discussão comparada sobre fatores, determinantes e dinâmicas da participação em política externa no Brasil contemporâneo. A seção final conclui o artigo e traz propostas para futuras agendas de pesquisa no tema da participação social na PEB.

2. Participação em Questões de Política Externa: Quatro Casos

As próximas subseções analisam as dinâmicas participativas nas quatro áreas de Política Externa selecionadas à luz dos critérios propostos.

2.1. Negociações Internacionais Multilaterais Comerciais

No caso da participação nas negociações multilaterais de comércio, a maior parte da literatura se centra nas preferências e formas de atuação de grupos de interesse do setor privado e organizações da sociedade civil, analisando as condições domésticas e externas para explicar posições e resultados das negociações de acordo com as preferências de cada grupo (Veiga, 2007; Carvalho, 2010; Santana, 2001; Oliveira & Milani, 2012; Carvalho, 2003). Influenciadas pela teoria de jogos de dois níveis (Putnam, 1988), as produções analisam o processo decisório à luz de seus resultados, principalmente em dimensões como credibilidade, legitimidade e poder de barganha. Não obstante, proporcionam elementos para entender o formato de diálogo estabelecido entre atores não-governamentais, sobretudo o empresariado, e a burocracia diplomática.

Entre as iniciativas participativas analisadas pela literatura encontram-se: (i) no âmbito das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relacionados à Área de Livre Comércio das Américas (Senalca) em 1996, coordenada pelo MRE e autorizada a convidar, para participar como observadores, entidades representativas do empresariado, de sindicatos e da sociedade civil organizada⁵

⁵ Apesar de sua atualidade, o caso da participação de atores sociais no Acordo UE-Mercosul parece ser pouco estudado. Destaca-se, entretanto, a partir de documentos primários, similaridade com a tendência geral exposta

(Oliveira & Milani, 2012; Faria, 2017); (ii) o Grupo de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e de Serviços (GICI), criado por decreto em 1999 e sediado no MRE. O decreto não especificava critérios sobre a participação de representantes não-governamentais, mas o Grupo acabou convidando representantes do setor produtivo e dos trabalhadores (Carvalho, 2003); (iii) no âmbito das negociações Mercosul e UE, a Seção Nacional de Consulta sobre a União Europeia foi criada à luz da Senalca em 2001, porém com processos mais fechados à participação da sociedade civil organizada (Oliveira & Milani, 2012); (iv) no âmbito das negociações da Rodada Doha e no bojo da reformulação do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a Câmara Temática de Negociações Agrícolas Internacionais, criada em 2003, na qual organizações representativas do agronegócio tinham assento permanente (Carvalho, 2010); (v) nas negociações da Alca e na OMC, representantes da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) integraram a delegação brasileira e acompanharam as negociações dos diplomatas em tempo real (Oliveira & Milani, 2012).

Como principais características dessa participação destacam-se: (i) informalidade, baixa institucionalização e discricionariedade da burocracia diplomática respeito a abertura de canais de participação – em relação a quem convidar, quando convocar, sobre agendas e definição de formatos; (ii) escassas informações proporcionadas pela burocracia diplomática; (iii) carácter informativo ou consultivo das iniciativas; (iv) baixa representatividade dos participantes convidados pelo Executivo, com predominância do setor empresarial e produtivo; (v) a motivação em abrir os canais de participação centrada na busca por legitimidade de posições pré-estabelecidas pelas burocracias e não pela busca por consenso sobre a posição brasileira ou pressão por parte de atores não-governamentais (Veiga, 2007; Carvalho, 2003; Santana, 2001). Finalmente, ainda que atribuir a efetividade da participação no conteúdo final das negociações exija mais pesquisa, parece ser unânime na literatura sobre o tema a baixa capacidade de influência que esses canais de diálogo exerceram sobre as posições brasileiras (Veiga, 2007; Santana, 2001; Carvalho 2010).

nessa subseção. Por exemplo, a REBRIP (2017) denuncia a falta de transparência das negociações. Por outro lado, comunicados da Confederação Nacional das Indústrias (CNI) apontam para a regularidade do envio de missões empresariais que acompanham as Rodadas de negociação, realização de estudos e interlocução com negociadores (CNI 2017).

A respeito do caráter discricionário e informal, a produção acerca do tema, refletindo as primeiras iniciativas de diálogo na década de 1990, identifica que a assimetria de informações entre representantes diplomáticos e atores não-governamentais contribuiu para que o poder de agenda-setting se concentre no governo (Santana, 2001; Oliveira & Milani, 2012). Nesse sentido, setores empresariais, movimentos sociais e sindicatos buscaram estratégias autônomas para superar a dependência de informações do governo. No caso dos atores da sociedade civil, seu histórico de articulação internacional contribuiu para que acessassem informações junto a redes transnacionais de movimentos e sindicatos (Santana, 2001). O setor empresarial, por sua vez, se organizou domesticamente para gerar conhecimento e expertise necessários para uma atuação mais informada junto ao governo (Carvalho, 2010).

Esse processo também gerou novas institucionalidades, como a criação da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), do Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais, da Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP). Estas contribuíram para maior expressão da diversidade de atores nas instâncias de diálogo, conformadas a partir de convites feitos pelo Itamaraty, sem utilização, entretanto, de critérios de representatividade (Santana, 2001; Carvalho, 2003; Oliveira & Milani, 2012; Veiga, 2007). As produções também pontuam que os diálogos se estenderam para outros ministérios, como por exemplo para o MAPA, o Ministério de Desenvolvimento Agrário - MDA (hoje extinto), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - MDIC e Ministério do Meio Ambiente - MMA, impondo desafios à questão de coordenação por parte do MRE (Veiga, 2007; Carvalho, 2013).

2.2. Integração Regional

Ao tomar a integração regional como uma das áreas de análise, é importante esclarecer que diversos temas e setores apresentam interfaces regionais. Nesse sentido, pincelamos algumas características da participação da sociedade civil sob o prisma da integração a partir de dois âmbitos: (i) doméstico, através do Programa MERCOSUL Social Participativo (PMSP), coordenado até 2016 pela então Secretaria Geral da Presidência (SGPR) e que estabeleceu diálogo permanente entre governo e sociedade civil sobre os diversos temas da integração no MERCOSUL; (ii) regional e temático, através da Rede Especializada de Agricultura Familiar

(REAF), que configura uma participação diretamente no âmbito institucional do MERCOSUL. O primeiro foi selecionado por ser o principal espaço institucionalizado de debate participativo sobre integração regional no âmbito do Executivo, enquanto o segundo é reconhecido como um dos fóruns mais abertos à participação da sociedade civil no âmbito do MERCOSUL (Alemany & Leandro, 2006).

O PMSP destaca-se por contar com institucionalização, representatividade e diversidade dos participantes. Instituído por decreto presidencial em 2008, o Programa contava um Conselho, reuniões periódicas e uma proposta de regulamento que previa composição e funcionamento. Representantes da sociedade civil, de setores variados⁶, podiam participar e encaminhar propostas para as Cúpulas Presidenciais do MERCOSUL (Mesquita, 2016).

O fato de o MERCOSUL contar com espaços formais de participação, e com uma Unidade de Participação Social, seguramente influenciou a necessidade de estabelecer um espaço doméstico de coordenação de posições da sociedade civil brasileira (Mesquita, 2012). Vale ressaltar também que a SGPR foi, até 2016, o órgão responsável pela participação social no Executivo Federal e, portanto, o acúmulo de experiência e conhecimento específico na matéria contribuiu para que o programa contasse com uma concepção de participação mais qualificada (Pomeroy, 2016).

A REAF, por sua vez, foi criada em 2004, congregando “organizações de referência” em agricultura familiar, como resultado da confluência dos interesses do governo brasileiro e um grupo de movimentos sociais e sindicatos (Bülow & Carvalho, 2012). Para o governo, particularmente MRE e o extinto MDA, a REAF conferiria coerência às interfaces doméstica e internacional da política externa. Domesticamente, por meio das políticas de apoio à agricultura familiar e, internacionalmente, por meio da apresentação de alternativas ao modelo de integração proposto no marco das negociações da ALCA. Para as organizações brasileiras mobilizadas para influenciar o processo de integração regional, a REAF representava uma oportunidade para fortalecer suas agendas e ampliar os espaços de influência (Bülow & Carvalho, 2012). Além disso, o consenso existente sobre a necessidade de

⁶ Mesquita (2016) registra, a partir de documentos proporcionados pela SGPR, a participação dos seguintes setores: Academia, Comunicação, Cooperativismo, Direitos Humanos, Educação/ Cultura, Empresarial, Fóruns e Redes, Igualdade Racial, Juventude, LGBT, Migração, Movimento Urbano, Mulheres, Sindical e Trabalho Rural.

envolvimento das sociedades no processo de integração regional contribuiu à abertura do MERCOSUL para a sociedade civil (Ramanzini Júnior & Farias, 2015). Por outro lado, vale destacar que a missão institucional do MDA identificava a sociedade civil como ator central para a formulação de políticas públicas, já que sua criação visava “responder às demandas da sociedade e dos movimentos sociais por políticas de reforma agrária e desenvolvimento rural sustentável, com ênfase na agricultura familiar” (Brasil, s/d).

A breve análise de ambas iniciativas aponta para as seguintes características (i) alto grau de formalização institucional das experiências; (ii) elevado nível de representatividade e diversidade de participantes; (iii) continuidade dos espaços participativos; (iv) participação de natureza consultiva; (v) influência, no formato final das experiências, da concepção sobre o papel da sociedade civil e da participação cidadã dos atores que promovem as iniciativas (SGPR e MDA) (v) confluência de motivações domésticas e internacionais para a criação dos espaços participativos.

2.3. Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento

O processo decisório da cooperação sul-sul brasileira é marcado por sua descentralização. A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), entidade subordinada ao MRE, tem responsabilidade legal para coordenar a cooperação técnica recebida e fornecida. A esse quadro, somam-se os ministérios e agências governamentais, responsáveis pela implementação da cooperação técnica e que também têm competências legais para atuar internacionalmente (Leite et al, 2014).

Tal descentralização resulta em possibilidades variadas para a participação da sociedade civil, dado que aumenta as interfaces de interlocução com as estruturas governamentais. Assim, é possível identificar ao menos três dinâmicas simultâneas de participação da sociedade civil nessa agenda: (i) participação em iniciativas governamentais; (ii) esforços autogeridos para a criação de espaços de debate e influência, e (iii) ação direta transnacional, por meio de redes de solidariedade e iniciativas de cooperação autogeridas (Pomeroy et al.,2016; Berrón & Brant, 2015).

Uma tentativa inicial de identificação de iniciativas de participação promovidas pelo governo que abarcam as agendas da cooperação sul-sul, indicam que esses espaços costumam ser consultivos e apenas tangenciais ao tema da cooperação (Leite et al., 2014).

Já os projetos de cooperação específicos com participação da sociedade civil são escassos. Nesses poucos casos, o conhecimento especializado da sociedade civil, em geral, serve como ponto de partida para implementar projetos concebidos pelo governo (Santos, 2013).

Em alguns casos, a sociedade civil apresentou propostas para implementar seus próprios projetos e angariou apoio do governo. Como exemplo, o Projeto Bancos comunitários de sementes crioulas para a agricultura familiar, com participação da SGPR, do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, Movimento Camponês Popular e Movimento de Mulheres Camponesas (Suyama & Pomeroy, 2015). Ou ainda, como o caso da ONG Viva Rio, que chegou inicialmente ao Haiti a convite da MINUSTAH e expandiu sua atuação implementando projetos autonomamente e em parceria com instituições brasileiras (Waisbich & Pomeroy, 2014). Destaca-se, ainda, a participação do extinto Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), por meio de trocas com a sociedade civil dos países participantes, no programa Purchase from Africans for Africa (PAA AFRICA), coordenado pela extinta Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CG-Fome) (Beghin, 2014). Nesta iniciativa, um maior protagonismo da sociedade civil pode ser explicado pela existência de consenso, por parte dos atores governamentais liderando o PAA AFRICA, sobre a participação social como fator de êxito na implementação doméstica do Programa de Aquisição de Alimentos (no qual se inspira o PAA AFRICA) (Leite et al, 2015).

No âmbito da cooperação, a participação social encontra maior terreno em espaços autogeridos, que buscam fortalecer a capacidade da sociedade civil em monitorar e influenciar as práticas de cooperação oficiais (Ciommo & Amorim, 2015), ou em iniciativas de cooperação solidária ou ativista (Marcolini, 2014; Berrón & Brant 2015). No caso dos espaços que buscam debater e influenciar o papel do Brasil na cooperação internacional, os participantes incluem acadêmicos e think-tanks, assim como organizações da sociedade civil com amplo histórico de atividade transnacional em temas da governança multilateral (Ciommo & Amorim, 2015).

Já às iniciativas de cooperação solidária se apoiam nos laços políticos transnacionais construídos entre organizações de países em desenvolvimento, e encontram-se diretamente ligadas a agendas de resistência ao modelo de desenvolvimento hegemônico e às prescrições neoliberais das Instituições Financeiras Internacionais, das décadas de 1980 e 90 (Pomeroy et al, 2016). As atividades desenvolvidas no marco dessa cooperação ativista variam num contínuo entre colaboração e atividades contenciosas, centradas em troca de conhecimento, apoio à mobilização política e coordenação de agendas de resistência internacional (Berrón & Brant, 2015). O caso da mobilização entre movimentos brasileiros, moçambicanos e japoneses em torno da Campanha não ao ProSAVANA é um exemplo emblemático dessa agenda de política contenciosa. A existência de laços anteriores e uma agenda política comum facilitaram a coordenação dos movimentos que juntos desenvolveram uma série de atividades, incluindo conferências internacionais, cartas aos três governos, visitas para troca de experiência e uma agenda de influência para pressionar os governos por maior transparência do projeto (Aguiar & Pacheco, 2016).

Assim, no âmbito da cooperação sul-sul, é possível observar uma maior predominância de experiências autogeridas e de iniciativa da própria sociedade civil, nas quais a articulação e presença internacional pré-existente das organizações é um fator determinante. A participação em iniciativas governamentais, por meio da implementação de projetos de cooperação sul-sul, é mais tímida e necessita de maior pesquisa empírica para um melhor entendimento das interfaces e de como são feitos e negociados os convites e a natureza da participação.

2.4. Direitos Humanos

A política externa brasileira de direitos humanos (PEBDH) pode ser pensada a partir de três eixos: (i) implementação no Brasil de tratados, decisões e recomendações internacionais; (ii) participação do Brasil em órgãos internacionais (regionais ou universais); (iii) saliência do tema nas relações bilaterais do país. Nos três observa-se tentativas por parte de organizações da sociedade civil de participar e influenciar o processo decisório. Sua mobilização possui forte viés jurídico-normativo, amparado pela Constituição de 1988, que prevê a prevalência dos direitos humanos na condução das relações internacionais do Brasil (Art. 4, II). Como em

outras temáticas, a participação da sociedade civil é facilitada e garantida em paralelo pelo sistema internacional por meio de canais próprios e relativamente formalizados⁷ (Lindgren Alves, 2001).

A participação social nesta temática cresceu em tandem com a redemocratização do país e com sua adesão aos principais instrumentos internacionais na matéria. Parte deste processo se deu no marco da chamada “década social das ONU”, que contou com ativa participação do Estado e da sociedade civil brasileiros, por vezes de forma coordenada e outras de maneira autônoma (Lindgren Alves, 2001).

Nas últimas décadas, a tônica do diálogo Estado-sociedade variou entre a colaboração e o conflito, com interações que vão da fiscalização e denúncia (por exemplo de votos e posicionamentos), ao diálogo “por convite”, mediação social e coexecução de políticas e serviços (Silva, 2016), com prevalência das duas primeiras. Ademais, dado as muitas instâncias internacionais das quais o Brasil participa (tanto no Sistema Interamericano de Direitos Humanos – SIDH quanto no âmbito da ONU), as dinâmicas de participação possuem distintos padrões de diálogo e graus de formalização. Entre os canais formalizados inclui-se a participação no âmbito da agenda social e de direitos humanos do MERCOSUL, no marco do PMSP, mencionado anteriormente. Nas demais subagendas, a literatura aponta para um panorama no qual a participação ocorre de modo pouco formalizado, pontual e ad hoc (por meio de canais formados para uma negociação ou de uma conferência que tendem a se extinguir findado o evento), respondendo a necessidades do Itamaraty e sem intenção de garantir cogestão nas decisões tomadas. Aponta também para as resistências da parte do Estado de prover os grupos de interesse com informações substantivas que auxiliem no diálogo e na interação (Silva, 2016; Nader & Waisbich, 2015).

Outro elemento abordado é a interação da PEBDH com as políticas domésticas de direitos humanos e com suas instituições participativas, como o Conselho Nacional de Direitos Humanos. A literatura aponta para o diálogo e coordenação entre a Divisão de Direitos Humanos do Itamaraty, a então Secretaria de Direitos Humanos (SDH) e o Ministério da

⁷ A sociedade civil tem direito à voz no CDH da ONU e tomam parte de contenciosos em cortes e órgãos quase-jurídicos internacionais contra o Estado, seja como vítimas ou representantes de vítimas.

Justiça em certos âmbitos, como, por exemplo, nas respostas a casos contra o Brasil no SIDH, bem como no marco da elaboração de relatórios aos órgãos de tratados da ONU e dos planos nacionais de direitos humanos (Milani, 2011). No entanto, esse diálogo é inconstante e varia de acordo com a agenda. No caso das instituições participativas, observa-se baixa mobilização das mesmas na construção das posições internacionais do Brasil, ainda que haja indícios de uma maior interação direta destes conselhos com o sistema internacional, como canal de denúncia ou utilizando da “jurisprudência internacional” como instrumento na barganha interna com outros órgãos estatais. É visível ainda os efeitos das mútuas interações entre as dinâmicas de horizontalização e verticalização na PEBDH em subagendas como a de “empresas e direitos humanos”; dada à natureza transversal do tema e em resposta à pressão da própria sociedade civil para que a formulação dos posicionamentos externos do país seja melhor articulada com atores domésticos, sejam eles governamentais ou não.

Nos anos mais recentes, observam-se também dinâmicas complementares às formas ad hoc dominantes. Um exemplo, impulsionado por uma demanda vinda da sociedade civil, do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa - CBDHPE, foi a criação de audiências públicas anuais no Congresso sobre a PEBDH e das videoconferências periódicas entre entidades da sociedade civil, o MRE, a SDH e a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão - PFDC (órgão do Ministério Público Federal) para discutir posições internacionais do Brasil. Estas interações promovidas pelo Comitê simbolizam uma “primeira tentativa de utilização de um espaço institucional permanente para a interlocução entre Estado e sociedade civil na área da PEBDH” (Silva, 2016, pp.21) e uma novidade importante no padrão de participação, apontando para a maior saliência de interações facilitadas por arranjos híbridos, composto por órgãos de Estado e por entidades da sociedade civil. As videoconferências também dialogam com formas nascentes de participação virtual.

No caso da PEBDH, reconhece-se uma gradual abertura à participação, sobretudo no Itamaraty, que, todavia, coexiste com dinâmicas de politização e tensão (Milani, 2011) e com frequentes críticas, por parte da sociedade civil, à baixa transparência do órgão e a pouca frequência e efetividade das interações (Silva, 2016; Martins, 2016, Waisbich et al., 2017). Salienta-se também, a baixa diversidade e capilaridade no território nacional dos atores sociais

que participam das interações, ainda dependente do ativismo e protagonismo de organizações profissionalizadas e concentradas no eixo Rio de Janeiro-São Paulo-Brasília.

Assim, em linhas gerais, é possível caracterizar a participação na PEBDH como constituída de uma miríade de iniciativas autogeridas e crescentes interfaces – nem sempre formalmente institucionalizadas - com atores estatais, para além do MRE. A participação tem sido historicamente impulsionada pela existência de oportunidades e recursos no âmbito dos sistemas internacionais de direitos humanos, abrangendo sub-temáticas distintas de direitos humanos. Nacionalmente, o diálogo com os formuladores de política externa também reflete as múltiplas dimensões da PEBDH, mas segue limitado a ONGs profissionalizadas da região Sudeste do país.

3. Dinâmicas e Fatores Determinantes da Participação na PEB

Apesar da diversidade dos quatro casos discutidos, os mesmos nos permitem traçar reflexões mais sistêmicas sobre dinâmicas e determinantes da participação na PEB.

Primeiramente, atenta-se para a multiplicidade de canais de participação na PEB, com graus variados de formalização. Apesar da discricionariedade na abertura das iniciativas e sua natureza frequentemente ad hoc, aquelas formalizadas por lei ou decreto administrativo têm ganhado saliência em quase todas as temáticas. Observa-se a existência simultânea de espaços de participação criados pela sociedade civil, aonde predominam articulações de incidência para influência ou contestação, e de espaços “por convite”, cuja seleção de participantes é discricionária, e sua natureza/finalidade é informativa ou consultiva. É necessário atentar ainda para o fato de alguns dos espaços “por convite” terem tido sua origem em iniciativas da sociedade civil, progressivamente incorporadas pelas burocracias.

Prevalece, entre as iniciativas analisadas, o caráter consultivo, informativo e não vinculante dos canais de participação da sociedade civil na PEB abertos pelos órgãos estatais. Nos quatro casos, identificam-se similaridades com relação à escassez e à assimetria de informações para a participação e falta de metodologias estruturadas para balizar a interação. Com relação à diversidade, representatividade e extensão da participação, as iniciativas analisadas possuem em geral, baixa representatividade de atores sociais, pouca diversidade

geográfica e capilaridade no território nacional e faltam critérios de representatividade para participantes, com entraves à ampliação da participação a um universo mais amplo da sociedade civil brasileira. Os principais interlocutores são organizações profissionalizadas com capacidade de interlocução com a burocracia diplomática e conhecimento técnico nas diferentes temáticas. De fato, a criação de novas institucionalidades no âmbito da sociedade civil e do setor privado no caso das negociações comerciais, assim como a mobilização para a criação de redes de intercâmbios e debate no âmbito da cooperação sul-sul, indicam a relevância da construção de capacidades para a participação. Ainda, a própria atuação internacional da sociedade civil, seja entre homólogos ou no âmbito das organizações internacionais, contribui para sua capacidade de interlocução.

A respeito dos determinantes da abertura à participação, identificam-se diversos fatores que têm sua origem no âmbito internacional; como resposta à recomendações ou determinações internacionais com relação à necessidade de estabelecer processos participativos domésticos, a busca por legitimidade de posições pré-estabelecidas pelas burocracias, e a necessidade de coordenar posições naqueles casos em que existem mecanismos de participação no âmbito de instituições multilaterais, como no caso do MERCOSUL.

Observam-se também evidências do impacto positivo de uma maior horizontalização do processo decisório em temas de política externa, com a progressiva e crescente entrada de novos atores governamentais, na abertura de novas estruturas de oportunidade políticas para a mobilização dos atores não-governamentais na agenda. A coordenação de agendas da PEB junto a outros órgãos governamentais traz consigo, para a arena da política externa, as dinâmicas de relação entre Executivo e sociedade civil existentes no âmbito de distintas políticas setoriais, incluindo a experiência e a concepção de participação social dos demais órgãos, bem como os canais institucionais formais ou informais para diálogo social existentes no desenho das políticas domésticas. Tal aspecto evidencia a complementariedade dos processos de horizontalização e verticalização do processo decisório em política externa. Percebe-se inclusive, em alguns casos, a aposta estratégica dos atores não-estatais na ampliação do diálogo interburocrático e no fortalecimento da posição de outros atores governamentais vis-

à-vis o MRE para a criação de mais e melhores canais para a participação social e influência neste mesmo processo decisório.

Por fim, de maneira agregada, os casos revelam, por um lado, que a pluralização de atores governamentais com capacidade de agência no âmbito da PEB e a abertura de canais de participação social de maneira descentralizada promovem mudanças significativas na capacidade de coordenação da agenda por parte do MRE. Por outro, faz-se, todavia, necessário um maior debate sobre diretrizes claras e transparentes sobre como e em quais momentos do ciclo da política deve dar-se a participação, quais formatos adotar e quais funções e papéis poderia desempenhar.

Ainda que o MRE tenha investido em ferramentas de “diplomacia pública” (Faria, 2017), o entendimento vigente do órgão acerca de transparência e diálogo social tem pouca aderência aos critérios normativos propostos pelas teorias de participação. Dada essa dissonância, e apesar do aumento nas iniciativas do Itamaraty neste âmbito (como o progressivo uso das mídias sociais, criação do Blog Diplomacia Pública e o plano de Dados Abertos), não cessaram de crescer demandas por maior transparência e previsibilidade da PEB, por exemplo por meio da publicação de um Livro Branco da Política Externa e pela criação de um órgão institucionalizado permanente de participação na PEB, no modelo de um fórum consultivo ou um conselho nacional (Pinheiro & Milani, 2015). No entanto, apesar do aumento do debate público a esse respeito (inclusive no contexto eleitoral com menções explícitas ao tema da participação social em política externa durante as eleições presidenciais de 2014) as perspectivas atuais de criação tanto do Livro Branco quanto de um órgão participativo formal são quase nulas. O fato de ambos instrumentos terem sido ventilados nos últimos anos, e não terem saído do papel até hoje, alerta para os persistentes desafios para consolidação democrática no âmbito da PEB.

4. Conclusão

O presente trabalho buscou contribuir com reflexões acerca dos desafios a serem considerados no processo de abertura e participação social em política externa. Ao sistematizar estudos em quatro áreas temáticas distintas da atuação internacional do Brasil agregam-se

evidências importantes para um maior entendimento sobre o exercício do controle vertical entre Estado e sociedade e de seus arranjos e arcabouços institucionais.

O trabalho permite ainda ampliar as áreas de contato entre estudiosos no âmbito da análise de política externa e no campo das políticas públicas, dado que o debate sobre participação no Brasil, raramente considera os âmbitos da política externa e vice-versa. Acredita-se que o crescente foco no estudo da democratização da PEB por parte dos analistas de política externa tem muito a se beneficiar dos aportes vindos da teoria participativa, ampliando seu entendimento do processo de democratização, de seus efeitos e de seus limites. Por outro lado, para os estudiosos da participação, o campo da política externa permite testar hipóteses consolidadas em uma política pública cujos efeitos distributivos são menos evidentes e cujo grau de mobilização social é tradicionalmente mais baixo, apesar de certamente em expansão.

De forma sistemática, ainda que não exaustiva, entre as principais características da participação levantadas ao longo deste trabalho destacam-se: (i) informalidade, baixa institucionalização e discricionariedade da burocracia diplomática a respeito da abertura de canais de participação – em relação a quem convidar, quando convocar, sobre agendas e definição de formatos e metodologias de consulta; (ii) escassas informações proporcionadas pela burocracia diplomática para apoiar a participação; (iii) caráter informativo ou consultivo das iniciativas; (iv) baixa representatividade e diversidade dos participantes.

Os determinantes da abertura dos órgãos públicos, e sobretudo do MRE, ao diálogo e à participação social na PEB são dependentes de três fatores principais: (i) da existência de uma coalizão ao redor de uma determinada temática que reúna setores da sociedade civil com histórico de atuação internacional ou capacidades específicas para dialogar com burocracias altamente especializadas; (ii) da participação dos demais atores governamentais, para além do MRE, no processo decisório e de sua concepção e práxis sobre participação; e (iii) oportunidades no âmbito internacional que incentivem, induzam ou causem algum tipo de constrangimento para iniciativas ou decisões não participativas por parte do Estado brasileiro.

Destaca-se também a pouca saliência na literatura de análises acerca da qualidade da deliberação, nos casos aonde os mecanismos permitem algum nível de coconstrução de

posicionamentos, e do grau de influência dos espaços de participação nos processos decisórios e nos produtos da deliberação. Esta última, no entanto, se apresenta como uma agenda de pesquisa futura já apontada por alguns como a nova fronteira a ser explorada por aqueles que se interessam pelo tema da democratização da PEB (Farias & Ramanzini Júnior, 2015). Em conjunção com esse ponto, um mais aprofundado exercício de tipificação das iniciativas participativas ou interfaces socioestatais existentes nas distintas agendas de política externa segundo suas finalidades, tal como desenvolvido por Pires e Vaz (2014) em seu estudo com gestores federais acerca de um rol de políticas públicas domésticas, pode avançar esse debate no sentido de trazer à tona não apenas os formatos, mas também seus papéis e contribuições para a produção desta política.

Outros campos que se abrem para futuras investigações que aprofundem o diálogo entre os estudiosos de política externa e a produção sobre instituições participativas, seriam mapeamentos e análises mais extensivos de iniciativas de participação no âmbito da política externa e pesquisas sobre diversidade e representatividade dos participantes. Abrem-se igualmente novas fronteiras de estudos sobre o papel dos burocratas do nível da rua ou de médio escalão e de suas interações com a sociedade civil na implementação da política externa brasileira.

Por fim, no médio prazo seria importante investir em novos estudos empíricos que tragam dados de como a participação social tem ocorrido desde 2016, desde o impeachment de Dilma Rousseff, e mais recentemente sob o governo de Jair Bolsonaro, dadas as mudanças de prioridades na PEB bem como os câmbios institucionais no MRE e em outros ministérios, com a extinção de pastas e a reorganização de competências.

Referências

Abers, R. N.; Serafim, L.; Tatagiba, L. (2014) Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, 57 (2), 25-357.

Aguiar, D.; Pacheco, M.E (2016) *A Cooperação Sul-Sul dos Povos do Brasil e de Moçambique: Memória da Resistência ao ProSavana e Análise Crítica de seu Plano Diretor.* Rio de Janeiro: FASE.

Aleman, C.; Leandro, B. (2006) *Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR.* Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.

Avritzer, L. (2007) *Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação.* Dados 50(3), 443-464.

_____. (2008) *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.* Opinião Pública, 14(1), 43-64.

_____. (2011) *A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate.* In Pires, R. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.* (pp. 13-15) Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

_____. (2012) *Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil.* Texto para discussão 1739, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

_____. (2014) *O que está em jogo no segundo mandato de Dilma Rousseff?* Recuperado a partir de <https://diplomatie.org.br/o-que-esta-em-jogo-no-segundo-mandato-de-dilma-rousseff/>

Beghin, N. (2015) *A Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional: avanços e desafios; onde estamos e para onde vamos?* Brasília: INESC

Belém Lopes, D. (2010) *Da Razão de Estado Ao Republicanismo Mitigado.* Tese de doutorado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

_____. (2014) *Da razão de estado ao republicanismo mitigado: uma narrativa Faoriana sobre a produção da Política Externa Brasileira.* Dados, 57(2), 481-516.

Berrón, G; Brant, M. *Expertise, Disputa Política ou Solidariedade? Variações sobre o Engajamento da Sociedade Civil Brasileira na Cooperação Sul-Sul.* In: Ramazini Júnior, H; Ayerbe, L F (Eds.), *Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais.* (pp 251-284) São Paulo: Cultura Acadêmica.

Brasil. (s/d). *Ministério do Desenvolvimento Agrário.* Recuperado a partir de <http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/hist%C3%B3rico#sthash.Xxm2Kmsy.dpuf>

Bulow, M; Carvalho, P.D. (2012) Entre o nacional e o transnacional. O caso das organizações da agricultura familiar no Mercosul. In: GOHN, M. G; BRINGUEL, B. M. Movimentos Sociais na Era Global. (pp 229-246) Petropolis: Vozes.

Cason, J W.; Power, T. J. (2009) Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review* 30(2), 117-140.

Carvalho, M.I. (2003) Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle. *Contexto Internacional*, 25(2), 363-401

_____ (2010) Condicionantes internacionais e domésticos: o Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da rodada Doha. *Dados*, 53(2), 405-445

Cheibub, Z. B. (1985) Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Dados*, 28(1), 113-131

Ciommo, M.; Amorim, A. (2015) Brazil as an International Actor: Drivers for Development Cooperation. *Development Initiatives Briefing*

Confederação Nacional das Indústrias (2017) Indústria brasileira quer agilizar acordo comercial com União Europeia. Recuperado a partir de <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/industria-brasileira-quer-agilizar-acordo-comercial-com-uniao-europeia/>

Dagnino, Evelina (2002) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra/Unicamp

Fares, S T. (2005) *Democratização da Política Externa Brasileira: O papel do Legislativo*. Dissertação de Pós-Graduação, Brasília: Universidade de Brasília

Faria, C. A. P. (2008) Opinião pública e política externa: Insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51(2), 80-97.

Faria, C. A. P.; Nogueira, J. L. M.; Belém Lopes, D. (2012) Coordenação intragovernamental para a implementação da política externa brasileira: o caso do Fórum IBAS. *Dados*, 55(1), 175-220.

Faria, V.D. (2017) Política Externa e participação social: trajetória e perspectivas. *Cadernos de Política Exterior*, 2(4), 133-140.

Farias, R.S; Ramanzini Júnior, H. (2015) Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy. *Revista Brasileira de Política Internacional* 58(2), 5-22.

Figueira, A. C. (2009). *Processo Decisório em Política Externa*. São Paulo: Universidade de São Paulo.

França, C; Sanchez, M. R. (2009) A horizontalização da política externa brasileira. *Valor Econômico, Opinião*, 24 abril.

_____. (2010) *A Inserção Internacional do Poder Executivo Nacional Brasileiro. Análises e Propostas*, Friedrich Ebert Stiftung.

Gaventa, J. (2006) Finding the spaces for change: a power analysis. *IDS Bulletin* 37, 23-33.

Keck, M. E., & Sikkink, K. (1998). *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.

Lavalle, A. G., Houtzager, P., & Castello, G. (2006). Representação, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. *Lua Nova* (57), 49-103.

Leite, I. C., Suyama, B., Waisbich, L., & Pomeroy, M. (2014). *Brazil's Engagement in International Development Cooperation: the state of the debate*. Brighton: Institute of Development Studies.

Leite, I., Pomeroy, M., & Suyama, B. (2013). *Africa-Brazil co-operation in social protection: Drivers, lessons and shifts in the engagement of the Brazilian Ministry of Social Development*. Helsinki: UNU-WIDER.

Lima, M. R. (2000). Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, 22(2), 265-303.

_____. (2003) O Legislativo e a Política Externa. In: Rebelo, A; Fernandes, L; Cardim, C.H. (eds.). *Política Externa do Brasil para o Século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, Série Ação Parlamentar. 41-52.

_____. (2010) *Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira*. Working Paper, Rio de Janeiro: Plataforma Democrática.

Lima, M. R; Santos, F. (2001) O Congresso e a Política de Comércio Exterior. *Lua Nova*, (52), 121-149.

Lindgren Alves, J A. (2001) *Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências*. Brasília: Funag/IBRI.

Marcolini, M. D. (2014). La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la Cooperación Sur-Sur de Brasil: buscando un enfoque integral de participación. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 3(2), 130-147.

Martins, M. (2016) Advocacy e Influência na Política Externa Brasileira em Direitos Humanos: The Advocacy Coalition Framework como referencial teórico para pesquisa empírica. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 1(2), 91-110.

Mesquita, L. R. (2012). Sociedade civil e Política Externa Brasileira: os espaços participativos na PEB contemporânea. *OIKOS*, 11(2), 281-301.

_____. (2016) Representação, democracia e política externa. A participação social como indutora de mudanças na política externa? Tese (doutorado), Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Milani, C. (2011) Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: Pinheiro, L; Milani, C. *Política externa brasileira a política das práticas e as práticas da política*. Rio de Janeiro: FGV, 33-70.

_____. (2015) Brazil's Human Rights Foreign Policy: Domestic Politics and International Implications. *Politikon: South African Journal of Political Studies*, 42(1) 67-9,

Milani, C., & Pinheiro, L. (2013). Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. *Contexto Internacional*, 11-41.

Milner, H. (2007). *Interests, institutions, and information: domestic politics and international relations*. Princeton: Princeton University Press.

Nader, L., Waisbich, L. (2015) The long march towards the democratization of Brazilian foreign policy. In: van Lindert, T.; van Troost, L. (eds.). *Shifting Power and Human Rights Diplomacy Brazil*, Amsterdam: Amnesty International, 87-95.

Oliveira, I. T., & Milani, C. (2012). Atores Não Estatais e Trade Policy-Making no Brasil: Análise dos Interesses e das Estratégias da CEB e da REBRIP. *DADOS*, 55(2), p. 367-401.

Parés, M; Castellà C. (2009) Una propuesta de criterios de calidad democrática para evaluar los procesos participativos. In: Parés, Marc. *Participación y Calidad Democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona: Ariel, 241-266

Pinheiro, L., & Milani, C. (2011). *Política externa brasileira a política das práticas e as práticas da política*. Rio de Janeiro: FGV Editoria.

Pires, R. C. (2011). Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Brasília: IPEA.

Pomeroy, Melissa. (2016) Participación Ciudadana y Política Exterior. La confluencia entre actuación doméstica y transnacional de la sociedad civil brasileña. Tese (doutorado), Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, Institut de Govern i Polítiques Públiques.

Pires, R. C.; Vaz, A. C. N. (2014). Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. *Lua Nova*, 93, 61-91.

Putman, R. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 42 (3), 427-460.

Ramanzini Júnior, H; Farias, R. S. (2015) Missão impossível? Mercosul, participação social e política externa no Brasil. *Pensamento Próprio*, 40, 355-275.

REBRIP (2016) Proposta de Acordo com a União Europeia é ataque aos direitos e ao futuro do país! Acesso em 21 de maio de 2019. Recuperado a partir de <http://www.rebrip.org.br/noticias/proposta-de-acordo-com-a-uniao-europeia-e-ataque-aos-direitos-e-ao-futuro-do-pai-3288/>

Sanchez, M. R., Silva, E., Cardoso, E., & Spécie, P. (2006). Política Externa como Política Pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). *Revista de Sociologia Política*, 125-143.

Santana, H. (2001). Grupos de Interesse e a Política Externa para a ALCA. *Contexto Internacional*, 23(1), 167-196.

Santos, T.C.S.S (2013). Entre o norte e o sul: um estudo sobre o papel das organizações da sociedade civil brasileira na cooperação internacional para o desenvolvimento. Tese (doutorado). Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador.

Schmitz, G. d. (2014). A Sociedade civil brasileira e a cooperação sul-sul para o desenvolvimento: estudo de caso do Viva Rio no Haiti. *Boletim de Economia e Política Internacional*, 16, 75-90.

Silva, D. C. (2016) A incidência das ONGs na agenda da Política Externa Brasileira de Direitos Humanos: O Caso do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa. Artigo apresentado no 10o Encontro da ABCP, Belo Horizonte - MG, 30 de agosto a 02 de setembro.

Suyama, B., Pomeroy, M. (2015). Supporting 'Autonomy and Resistance': the Brazil-Mozambique-South Africa native seed bank project (No. Case Study 4). Brighton: Institute of Development Studies.

Soares, C.L.B. (2005) O processo legislativo e a aprovação de acordos internacionais assinados pelo Brasil. Brasília: Instituto Rio Branco.

Tarrow, Sidney. (1998) Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics. Cambridge: Cambridge University Press.

Tarrow, S. (2005). The New Transnational Activism. Cambridge: Cambridge University Press.
Veiga, P. d. (2007). Trade policy-making in Brazil: Changing patterns in state-civil society relationship. In M. Halle, & R. Wolfe, Process matters: Sustainable Development and Domestic Trade Transparency (pp. 143-183). Winnipeg: IISD.

Waisbich, L. T., Pomeroy, M. (2014). Haiti - Um laboratório de engajamento multisetorial. São Paulo: Observatório Brasil e o Sul, Articulação Sul.

Waisbich, L. T., Cetra, R.; Marchezini, J. The Transparency Frontier in Brazilian Foreign Policy. *Contexto internacional*, 39(1), 179-200.

Harmonização de Normas para o Transporte Rodoviário Internacional de Cargas entre Países da América do Sul

Harmonization of Rules for the International Road Freight Transportation between South American Countries

Hugo Alves Silva Ribeiro 

Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)

E-mail: hugoalves.ribeiro@yahoo.com.br

Nathane Eva Santos Peixoto 

Instituto Federal de Brasília (IFB)

E-mail: nathaneeva@hotmail.com

Kleber Carlos Ribeiro Pinto

Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

E-mail: kleber@ufu.br

Resumo: As negociações internacionais que envolvem aspectos técnicos e políticos normalmente são pautadas em interesses específicos de cada nação. No caso do transporte rodoviário internacional de cargas (TRIC) não é diferente. Alguns países impedem o ingresso em seu território de veículos de carga com pesos e dimensões um pouco acima do padrão tradicional, especialmente devido às estratégias mercadológicas ou às limitações de infraestrutura. Esses fatos podem prejudicar a logística internacional que afeta tanto o Brasil quanto os demais países signatários de acordos de transporte terrestre, uma vez que o avanço tecnológico faz com que haja veículos cada vez maiores. Este artigo tem a finalidade de propor a harmonização de regras do TRIC nessas nações sul-americanas, a partir da análise dos normativos de cada Estado Parte. Para isso, foi utilizada uma ferramenta de gestão dos registros das atas de reuniões bilaterais e multilaterais para análise sistemática dos acordos dos países. Como método, o trabalho alia a teoria do direito comparado e integração regional na busca por subsidiar futuras pesquisas e negociações internacionais.

Palavras-Chave: acordos internacionais; transporte rodoviário internacional de cargas; pesos e dimensões; integração regional.

Abstract: International negotiations involving technical and political aspects are usually based on the specific interests of each nation. In the case of international road freight transportation (IRFT) it is no different. Some countries prevent entry into their territory of weight vehicles

with weights and dimensions slightly above the traditional standard, especially due to market strategies or infrastructure limitations. These facts can undermine the international logistics that affect both Brazil and other countries that are signatories to land transportation agreements, since the technological advance makes vehicles bigger and bigger. This paper proposes the harmonization of IRFT rules in these South American nations, based on the analysis of the regulations of each State Party. For this purpose, a tool was used to manage the records of bilateral and multilateral meetings, in order to systematically analyze the agreement between the countries. As a method, the scientific work combines the theory of comparative law and regional integration to support future international research and negotiations.

Keywords: international agreements; international road freight transportation; weights and dimensions; regional integration.

1. Introdução

Estima-se que o Transporte Rodoviário Internacional de Cargas (TRIC) movimentou no ano de 2018 aproximadamente US\$14,5 bilhões (Free On Board – FOB¹), o que corresponde a aproximadamente 70% da carga exportada do Brasil para o Mercosul e 40% do Brasil para a América do Sul (Comex Stat, 2018). Esses dados ressaltam a relevância das tratativas que envolvem o TRIC para os interesses comerciais das nações.

No entanto, para efetiva transação comercial, foram firmados diversos acordos entre os países interessados, não apenas no viés mercantil, mas também no âmbito de regulação do transporte internacional. Isso porque um pacto econômico poderia não ser operacionalizado sem a devida harmonização normativa entre os países. Por exemplo, antes de 1990, as ausências de acordos internacionais específicos sobre transportes terrestres resultavam, em alguns casos, em restrição da movimentação de carga entre as nações.

Cada país, dependendo de sua cultura, estratégia econômico-social e infraestrutura rodoviária, estabelece normas de trânsito de veículos de carga que melhor se adequem às suas necessidades. Dessas normas destacam-se duas: (i) a capacidade de carga máxima permitida por eixo do veículo – aqui tratado como “peso”; (ii) dimensões máximas dos veículos que podem transitar pelas vias sem a necessidade de autorizações especiais.

¹ Trata-se do montante movimentado na modalidade de compartilhamento de responsabilidades entre comprador e vendedor. Na modalidade FOB, o comprador assume os riscos e custos com o transporte após o carregamento, enquanto que o fornecedor se responsabiliza até que a mercadoria seja colocada dentro do veículo.

Devido às diferenças das regras existentes entre os países limítrofes ao Brasil e a necessidade de trânsito mútuo de veículos de cargas entre os Estados Parte, é essencial buscar a harmonização de seus normativos internos a fim de que haja manutenção da ordem e inibição de conflitos. Para tanto, diversos acordos foram realizados durante as últimas décadas acerca especificamente dessa temática. Esses acordos foram pactuados em reuniões das delegações que representam cada país e, atualmente, alguns estão internalizados como normas, resoluções ou decretos, enquanto outros estão contidos apenas nas atas das reuniões.

Com o objetivo de propor uma harmonização normativa sobre o assunto visando a integração regional, este artigo analisa, por meio da técnica do direito comparado, os documentos referentes às ações pactuadas acerca de pesos e dimensões no transporte rodoviário internacional de cargas. Para isso, utiliza a revisão sistemática meta analítica dos acordos dos países, realizada mediante uma ferramenta de gestão governamental, mantida pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), intitulada Sistema Transporte Rodoviário Internacional – TRI (ANTT, 2018). Trata-se de um repositório de documentos, de livre acesso, que contém a consolidação e estruturação das atas de reuniões bilaterais e multilaterais realizadas entre o Brasil e demais Estados Parte.

2. Transporte Rodoviário Internacional de Cargas

O transporte de cargas é um importante impulsionador econômico, tanto brasileiro quanto da América do Sul. Por essa razão, no ano 2000, formou-se a Iniciativa para Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e, em sua decorrência, foram criados Eixos de Integração e Desenvolvimento, dos quais destaca-se o Eixo Interoceânico Central (EIC) como um dos prioritários à integração regional (Jaeger, 2017).

De forma exemplificativa, apenas entre o Brasil e o Peru no âmbito rodoviário citam-se as seguintes ações de aproximação entre países (Ribeiro, 2017): (i) construção da ponte sobre o Rio Madeira em Abunã-RO (BR-364); (ii) a assinatura do Acordo de Ampliação Econômico-Comercial, firmado no final de 2016, que prevê a liberalização de serviços bem como a criação de novos acordos comerciais; (iii) a perspectiva de operação da “Rota Transoceância” para o escoamento da soja, a qual se apresenta como opção aceitável em caso de eventual pane

logística dos portos brasileiros para exportação para a China. Da mesma forma, ações semelhantes existem para cada país sul-americano, e grande parte delas originam e demandam serviços de TRIC.

Em termos quantitativos, o TRIC também é fortemente presente no país. Segundo dados da ANTT, em 31 de maio de 2019 havia 1.534 empresas nacionais e 1.860 empresas estrangeiras habilitadas para prestar serviços de TRIC, das quais mantinham quase 110 mil veículos registrados para essa finalidade. Segundo dados da Associação Brasileira de Transportadores Internacionais (ABTI), no ano de 2016 quase 550 mil caminhões cruzaram apenas as fronteiras do Brasil com o Uruguai, Paraguai, Argentina e Bolívia (ABTI, 2016).

No contexto brasileiro, a chamada Faixa de Fronteira (FF) é uma região importante para essa movimentação de mercadorias, a qual equivale à região entre os limites geográficos do país e a sua distância em linha reta de 150 km, representando 34% do território nacional (Santos, 2017). Nessa FF estão contempladas as cidades limítrofes, que normalmente possuem Comitês de Fronteira que visam o fortalecimento e a integração regional, algumas delas muito dependentes do TRIC. Ainda tomando como exemplo o Peru, um fato interessante ocorreu em 2014 durante a cheia do Rio Madeira, que isolou o Acre do restante do país, fazendo-o ser essencialmente abastecido por mercadorias peruanas transportadas por meio rodoviário.

De acordo com Huertas (2013), que estudou o transporte rodoviário de mercadorias no Brasil, o epicentro desse modo de transporte no país é o Estado de São Paulo, mas “a força desse conjunto também reside nos acessos rodoviários ao Mercosul” (Huertas, 2013, p. 250). O autor destaca os eixos rodoviários e suas importâncias no contexto econômico e geográfico da nação.

Na busca por essa integração entre os países da América do Sul, existem 258 projetos para melhoria da infraestrutura rodoviária de ligação internacional a serem concluídos até 2022, com investimento previsto de US\$ 69.354,20 milhões (COSIPLAN, 2017). Mas, para que seja possível operar de modo integrado e com mais eficiência nesse ambiente, é fundamental a harmonização normativa entre Governos desses Estados Parte especialmente, no que tange ao TRIC. Pesquisa da Confederação Nacional das Indústrias (CNI) confirma que, dentre outras, são causas para a baixa integração logística na América do Sul tanto os acordos conflitantes

entre as esferas binacionais, sub-regionais e regionais realmente, quanto as diferentes prioridades de cada nação (CNI, 2015).

3. Referencial teórico-metodológico

Na busca pela harmonização normativa dos pesos e dimensões dos veículos de transporte rodoviário internacional de cargas entre os países participantes do Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT) ou do Mercosul, este artigo se fundamenta em três vertentes teórico-metodológicas. A primeira se sustenta na integração regional, a segunda nas negociações internacionais, e a última no direito comparado. Para seleção dos normativos que tratam sobre a temática, este trabalho utilizou a técnica de revisão sistemática com enfoque meta analítico por meio do sistema TRI.

3.1. Integração Regional

Para Pecequillo (2015) existem dois tipos de atores: estatais e não estatais. Segundo Granato & Batista (2018), enquanto as políticas públicas tradicionais têm por contraparte um cidadão, a integração regional possui como contraparte um outro Estado, soberano e com interesses próprios. Trata-se de uma técnica cotidianamente utilizada no âmbito de negociações internacionais, que tenta convencer outros países acerca dos benefícios de uma harmonização normativa. A consequência desse processo de integração costuma gerar a transferência de parte de sua soberania para uma entidade política ou para determinada instituição (Granato & Batista, 2018; Juárez & Conde, 2015).

No âmbito da teoria funcionalista, a melhor forma de integração é a cooperação de certas tarefas funcionais entre os Estados Parte, considerando aspectos de longo prazo (dinâmicos) com menor interferência partidária (Pinto, 2004). Acerca disso Pinto (2004) recomenda que sejam feitos acordos sem a criação de novas estruturas institucionais no plano político, aproveitando efeitos de economias de escala e vantagens de especialização. Trata-se da aplicação prática da teoria funcionalista, concebida por Mitrany (1933). Nesse contexto, a ANTT pode ser considerada uma autarquia estratégica para o Brasil, ou seja, a instituição já

consolidada que possui ferramentas e meios capazes de promover essa harmonização normativa do TRIC.

3.2. Negociações Internacionais

Para Gonçalves (2016), o Estado não atua unilateralmente, sendo sua conduta uma reflexão de disputas dentro de grupos de interesse. Portanto, as negociações internacionais exigem dos profissionais que atuam nessa área o conhecimento de diretrizes práticas a fim de conseguirem o melhor negócio possível com pessoas e organizações (Acuff, 2004).

No âmbito teórico, as negociações aqui almejadas podem ser análogas ao modelo dos Jogos de Dois Níveis (JDN), de Putnam (1993). Acerca disso, o autor considera que toda negociação internacional envolve dimensão doméstica, a qual estabelece limites para o negociador do país atuar no processo de convencimento com outras nações. Para isso é essencial que o negociador desenvolva uma situação cooperativa de modo que viabilize o acordo e, conforme o caso, barganhar os interesses de sua nação (Veiga, 2002).

3.3. Direito Comparado

Diante do exposto, tendo em foco o objetivo de harmonização normativa, é necessário analisar o arcabouço legal de cada Estado Parte que integrará a negociação, de modo a compará-los e consolidá-los em um entendimento único comum. De acordo com Maia & Jacintho (2018), essa técnica pode ser conhecida por direito comparado. Para os autores, esse estudo reduz os riscos da atividade normativa, pois amplia a visão do legislador por meio do conhecimento e das soluções práticas aplicadas em outros países. Tal técnica é interessante a fim de fundamentar posicionamento de um Estado Parte nessas negociações internacionais.

Para Cardoso (2010), o direito comparado também é útil nas investigações históricas, para aperfeiçoar o direito nacional e ainda para compreender os povos estrangeiros de modo a melhor estabelecer relações da vida internacional. Trata-se de uma técnica comumente aplicada quando se trata de aspectos relacionados à harmonização de regras entre culturas distintas (Nascimento & Muniz, 2012).

3.4. Revisão Sistemática de Normativos: Sistema TRI

Nada adianta comparar normativos se não houver um meio sistemático para realizar as buscas na legislação vigente. Para isso procedeu-se com pesquisa à base de dados do Sistema TRI (ANTT, 2018), com enfoque sistemático e meta analítico. Essa abordagem de pesquisa se assemelha à técnica conhecida por Teoria do Enfoque Meta Analítico (TEMAC), apresentada por Mariano & Rocha (2017), mas neste aspecto se restringe a uma única base consolidadora de informações, ou seja, o sistema TRI publicamente acessível e disponível pela ANTT (2018). A busca sistematizada foi realizada em 15 de fevereiro de 2017, por meio das seguintes etapas:

- Etapa 1: Consulta ao sistema por meio da palavra “dimensão” (sem aspas). Resultado: 170 documentos.
- Etapa 2: Filtragem por assunto “Pesos e Dimensões”. Resultado: 81 documentos.
- Etapa 3: Filtragem por data, da mais antiga para a mais recente. Resultados:
 - Antes de 1992: 14 documentos.
 - 1992 – 1997: 8 documentos.
 - 1998 – 2002: 4 documentos.
 - 2003 – 2007: 21 documentos.
 - 2008 – 2012: 14 documentos.
 - 2013 – 2016: 18 documentos.
 - 2017 ou mais recente: 2 documentos.
- Etapa 4: Procedeu-se a análise de todos os documentos, um a um. Resultado: 81 documentos.
- Etapa 5: Foram descartados 17 documentos da análise, os quais não contribuiriam para o objetivo do trabalho. Resultado: 64 documentos.
- Etapa 6: Tabulação e comparação dos resultados. Resultado: 64 documentos.

4. Contextualização Histórica: Mercosul e ATIT

Um dos acordos que traz os primórdios da regulamentação do TRIC é o Tratado de Montevideu 1980, que foi aprovado e internalizado no Brasil mediante publicação do Decreto

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.1, julho/2019, pp. 131-151.

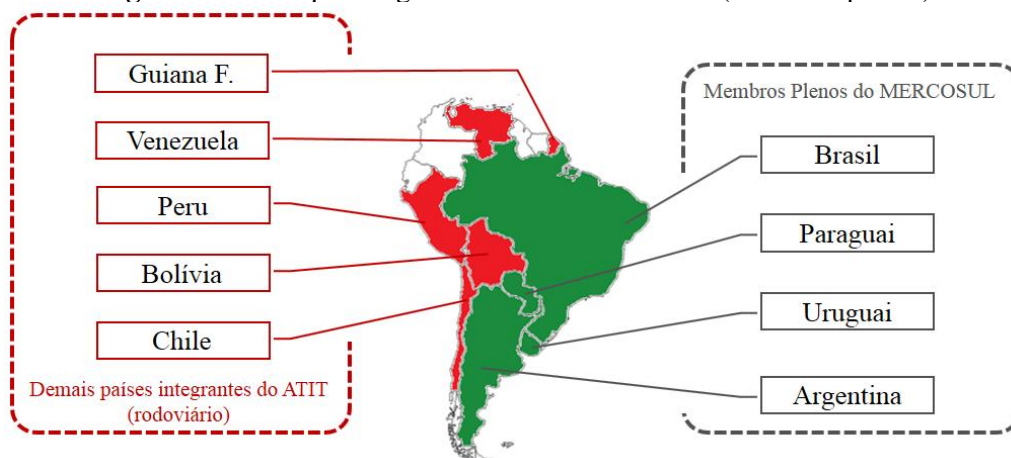
nº 87.054, em 1982. Desde então, o seu art. 14 permite que os países membros estabeleçam normas específicas de outras modalidades de acordos, das quais incluem a regulamentação de dimensões e pesos máximos de veículos de carga que transitarem entre os Estados Partes.

Em 1990, foi promulgado pelo governo brasileiro o Decreto nº 99.704, que dispõe sobre a execução do Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT) entre o Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai. No que tange às habilitações de veículos de carga para trânsito entre os países, destaca-se o art. 31, que aceita eventuais acordos bilaterais diferentes daqueles originalmente estabelecidos multilateralmente.

Portanto, o acordo geral para o trânsito de determinado veículo entre os Estados Partes que executam o ATIT é que o transportador deverá observar as normas de dimensões e pesos máximos do país em que ocorre a movimentação da carga. Essa situação acaba por gerar possíveis conflitos normativos e operacionais, o que prejudica a eficiência logística. Ademais, tal fato pode eventualmente causar concorrência desleal entre transportadoras de países distintos, uma vez que a capacidade do veículo influencia no preço unitário de alguns fretes. Entretanto, nada impede que haja acordos específicos entre as nações, os quais comumente ocorrem e serão abordados posteriormente neste trabalho.

Vale destacar que os membros plenos do Mercosul são Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina. Já os países que integram o ATIT quanto ao transporte rodoviário de carga são, além dos membros plenos do Mercosul, Peru, Bolívia e Chile. Ademais, a Venezuela e a Guiana Francesa possuem acordos bilaterais específicos com o Brasil sobre algumas temáticas (Figura 1).

Figura 1: Países que integram o ATIT e o Mercosul (membros plenos)



Fonte: Elaborado pelos autores.

5. Pesos e Dimensões no Mercosul

Nas II e III Reuniões do Subgrupo do Mercado Comum Brasil/Argentina, realizadas em Foz do Iguaçu entre novembro e dezembro de 1990, iniciaram-se as tratativas mais importantes para concretizar os “Acordos sobre Pesos e Dimensões”. Esse acordo só foi aprovado na II Reunião Quatripartite do Subgrupo de Trabalho nº 5 – Transporte Terrestre do Mercosul, realizada em Assunção em 19 e 20 de junho de 1991, intitulado “Acordo sobre Pesos e Dimensões de Veículos”. Porém, esse pacto não chegou a ser incorporado ao acervo normativo do Mercosul.

Com isso, desde então, diversas reuniões bilaterais e multilaterais voltaram a discutir a pauta de pesos e dimensões, tanto pelo descumprimento de alguns Estados Partes daquilo que fora estabelecido nas reuniões, quanto pela necessidade de revisão da matéria. O consenso só ocorreu em 2008, com a publicação da Resolução nº 65/08 do Grupo Mercado Comum (GMC), intitulado de “Acordo Sobre Pesos e Dimensões para Veículos de Transporte Rodoviário de Passageiros e Cargas”. Esse ato foi assinado pelos representantes do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. A internalização desse conteúdo ocorreu, no Brasil, por meio do Decreto nº 7.282 em 2010, mas desde 2009 já estava sendo aplicado mediante Resolução nº 318 do Conselho Nacional de Trânsito (Contran).

No que tange aos pesos, esses últimos normativos estabelecem os limites máximos para cada eixo, dependendo do número de rodas disponíveis. Existem eixos com duas rodas ou quatro rodas, e eixos “simples”, “duplo” ou “triplo”. A Figura 2 ilustra essa diferenciação.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Ainda houve regulamentação do Peso Bruto Total (PBT) máximo de uma composição, que não deve exceder 45 toneladas (ton). Quanto a isso, é válido lembrar que o PBT contempla o somatório da tara do veículo com a lotação total imposta (Figura 3).

Figura 3: Representação do Peso Bruto Total (PBT) de um veículo.



Fonte: Adaptado de Frete Com Lucro (2019).

Feitas essas considerações, para cada composição de eixos e rodas, a Resolução GMC nº 65/08, internalizada pelo Decreto nº 7.862/10, define o limite máximo de carga. Esse limite está apresentado na Tabela 1.

Tabela 1: Limite de carga por eixo, conforme o número de rodas por eixo

Eixos	Quantidade de Rodas	Limite (ton)
Simples	2	6
Simples	4	10,5
Duplo	4	10
Duplo	6	14
Duplo	8	18
Triplo	6	14
Triplo	10	21
Triplo	12	25,5

Fonte: Resolução GMC nº 65/08

Quanto às dimensões, o referido normativo define que, para ser considerado eixo “duplo” ou “triplo”, a distância entre os centros das rodas deve estar entre 1,20 m e 2,40 m. Ademais, há limitação de largura máxima em 2,6 m e de altura máxima de 4,3 m. A Figura 4 representa essas dimensões.




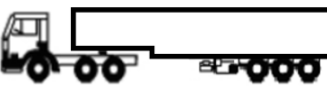
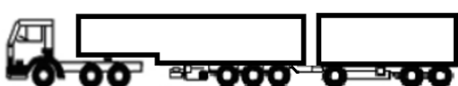
Figura 4: Representação esquemática dos comprimentos máximos definidos pelo Mercosul



Fonte: Elaborado pelos autores, com informações da Resolução GMC nº 65/08

O comprimento máximo do veículo varia conforme a sua característica. Caminhão simples não deve ultrapassar 14 m, enquanto que um caminhão trator com semirreboque tem seu comprimento limitado a 18,6 m. A Figura 5 apresenta esquematicamente essas distâncias.

Figura 3: Comprimento máximo dos veículos conforme estabelece o Mercosul

	Comprimento Máximo (m)
Caminhão Simples 	14
Caminhão com Reboque 	20
Reboque 	8,6
Caminhão Trator com Semirreboque 	18,6
Caminhão Trator com Semirreboque e Reboque 	20,5

Fonte: Adaptado de Frete Com Lucro (2019), com informações da Resolução GMC nº 65/08

Porém, esse regramento não traz a forma em que a medição da carga deve ser realizada, devido aos diversos tipos de instrumentos (balanças) disponíveis ao longo das rodovias dos

Estados Partes. Isso impossibilitou o estabelecimento de tolerâncias admitidas, fazendo com que o normativo, embora bem estruturado, careça de normas essenciais para a fiscalização. A discussão sobre essas tolerâncias está constantemente presente nas pautas das reuniões do Subgrupo de Trabalho nº 5 – “Transportes”, do Mercosul.

Conforme já apresentado, ainda que haja um consenso aparente acerca de “pesos e dimensões” entre os países do Mercosul, nada impede que acordos bilaterais se sobressaiam entre as nações. Na verdade, isso é bastante comum devido às características regionais de transporte. No caso do Brasil e dos demais países limítrofes, por exemplo, muitos desses acordos foram definidos em reunião bilateral, e apenas constam nas atas assinadas entre os participantes. Infelizmente, diversos deles sequer foram oficialmente internalizados em seus regulamentos nacionais, mas encontram-se vigentes devido à existência da referida ata. Por essa razão, e devido à dificuldade de consolidação de tantos normativos em um único documento, busca-se identificá-los e consolidá-los em uma proposta harmônica entre os países.

6. Resultado da Análise dos Acordos Bilaterais.

6.1. Paraguai

Em 2010, durante a Reunião Extraordinária Brasil/Paraguai dos organismos de aplicação do ATIT, a delegação paraguaia informou que em seu país foi aprovado o PBT máximo de 49,5 toneladas para caminhões tratores com reboques. Esse fato ocorreu mediante a Resolução do Ministério de Obras Públicas e Comunicação (MOPC) de nº 2.043/2010. Sendo assim, solicitou que a delegação brasileira cedesse a permissão para que esse tipo de composição pudesse trafegar em vias do Brasil.

Diante dessa solicitação, em 2011 durante a XXXII Reunião Bilateral Brasil/Paraguai dos Organismos de Aplicação do ATIT, a delegação brasileira concordou em aumentar o PBT do caminhão trator com semirreboque para um meio-termo entre o existente e o apresentado pela delegação paraguaia. Ficou definido que entre os países haveria incremento do PBT máximo de 45 ton para 48,5 ton.

6.2. Uruguai

A preocupação da delegação uruguaia normalmente se versou sobre a infraestrutura de suas vias, especialmente no que tange à capacidade de carga sobre pontes e viadutos, e à altura máxima dos veículos devido aos eventuais obstáculos existentes. Nesse sentido, foi apresentado à delegação brasileira em 2008 um mapa contendo as rotas permitidas para o trânsito de composições de até 25,5 ton em eixos triplos de 12 rodas e altura máxima de 4,3m. Esse mapa e demais aspectos específicos estão detalhadamente apresentados no artigo de Rotondo (2018).

Em 2011 a delegação uruguaia tentou inserir nas discussões do Mercosul a possibilidade de utilização de pneus extralargos (pneumáticos mais largos que o convencional – Figura 6), com aumento na capacidade máxima de carga de 6 ton para 7 ton. Trata-se de uma tecnologia de pneus cada vez mais presente no mercado interno de cada país (já adotada no Brasil, Uruguai, Argentina, Venezuela e Chile), tanto por substituir a rodagem dupla quanto pelas vantagens econômicas em algumas situações (Lema, 2013). No entanto, esse assunto não está pacificado no âmbito internacional entre os Estados Parte. O tema sobre harmonização do uso desses pneus foi retirado da pauta daquelas reuniões desde 2014, e não houve relatos de novas tratativas que envolvem o Brasil.

Figura 4: Comparação entre rodagem dupla com pneus normais (esquerda) e rodagem com pneus extralargos (direita)



Fonte: Lema (2013).

Desde 2011, com a internalização da Resolução GMC nº 65/08 pelo Uruguai, a altura máxima de 4,3 m passou a ser atendida na maioria das rotas internacionais. Em 2012, na XX Reunião Bilateral Uruguai – Brasil, a delegação uruguaia apresentou nova rota que permitiria o

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.1, julho/2019, pp. 131-151.

tráfego de veículos com 25,5t de carga, mas lembrou que não há consenso acerca das tolerâncias de medição em balanças. Durante a Reunião Multilateral de aplicação do ATIT entre Uruguai, Argentina e Brasil, ocorrida em 2013, acordou-se que esses Estados aplicariam a totalidade da Resolução GMC nº 65/08 a partir de 1º de julho de 2013.

6.3. Bolívia

Em 1993, em reunião bilateral entre Brasil e Bolívia, as delegações acordaram que cada veículo de carga deveria respeitar as normas vigentes no país de trânsito, conforme definido no Acordo do Cone Sul. Isso prosperou até as discussões sobre pesos e dimensões no Mercosul, finalizadas em 2008.

Posteriormente, em 2013 durante a XIII Reunião Bilateral com o Brasil, o governo boliviano assumiu a preocupação desses acordos no que tange à sua infraestrutura nacional. Segundo a delegação boliviana, suas estradas estavam sendo reformadas para adequar às regras do Mercosul mas, de modo geral, só seriam permitidos veículos de até 4,1 m de altura, e carga máxima de 45 ton para veículos com 6 eixos e 42 ton para veículos de 5 eixos. Excepcionalmente para o Brasil, a Bolívia permitiria a altura máxima de 4,3 m em algumas rotas, que seriam apresentadas em momento posterior. Não há relatos de atualizações sobre essa temática.

6.4. Venezuela

Desde 1997, na Segunda Reunião Bilateral dos organismos nacionais, Brasil e Venezuela vêm estabelecendo negociações acerca de pesos e dimensões de veículos rodoviários de carga. Naquela época, como não havia consenso, ficou estabelecido que cada veículo deveria respeitar as normas do país de trânsito.

Em 2005, durante a VI Reunião Bilateral Brasil e Venezuela dos organismos de aplicação do ATIT, a delegação brasileira apresentou à delegação venezuelana um estudo comparativo das normas de pesos e dimensões em ambos os países. Ainda não há registro de acordos sobre a temática.

6.5. Chile

Em 1991, na III Reunião Bilateral Brasil-Chile, ambos os países concordaram em utilizar os métodos chilenos na determinação dos pesos e dimensões aceitáveis para os veículos rodoviários de carga. Em 2001, durante a VII Reunião Bilateral Brasil-Chile, a delegação chilena solicitou que o governo brasileiro aceitasse tolerância de 50 cm no comprimento máximo dos veículos.

Em 2003, na IX reunião bilateral entre as nações, a delegação brasileira decidiu não criar óbices nas operações de transporte dos veículos estrangeiros que ultrapassem as normas previstas na legislação brasileira, até que seja determinado acordo entre as partes.

Em 2007, na IV Reunião do conselho de segurança viária do Mercosul – Subgrupo de Trabalho Transportes, a delegação chilena alegou, durante as discussões das propostas apresentadas sobre pesos e dimensões, que o limite de carga por eixo simples de duas rodas em seu país era de 7 ton e não 6 ton conforme estava sendo a tendência de acordo entre as nações. Do mesmo modo, para eixo simples de quatro rodas era de 11 ton e não 10,5 ton, bem como que o eixo triplo de doze rodas era de 25 ton e não 25,5 ton. Ademais, o Chile alegava que a altura máxima de seus veículos era de 4,20 m, e não 4,30 m, e o comprimento máximo de um caminhão com um acoplamento era de 20,5 m e não 20 m. Ainda não há registro de acordos bilaterais entre Brasil e Chile sobre essa temática.

6.6. Argentina

Desde 1990 a delegação argentina aceitava, nos termos do Convênio do Transporte Internacional Terrestre do Cone Sul, a verificação técnica do material rodante e dos pesos e dimensões vigentes em seu país. Em 2006, por meio de acordo bilateral, ficou determinado que entre Brasil e Argentina haveria aceitação de veículos de carga com até 18,6 m de comprimento. Em 2007 a delegação brasileira solicitou que a altura máxima dos veículos pudesse ser de até 4,30 m, no entanto não houve consenso.

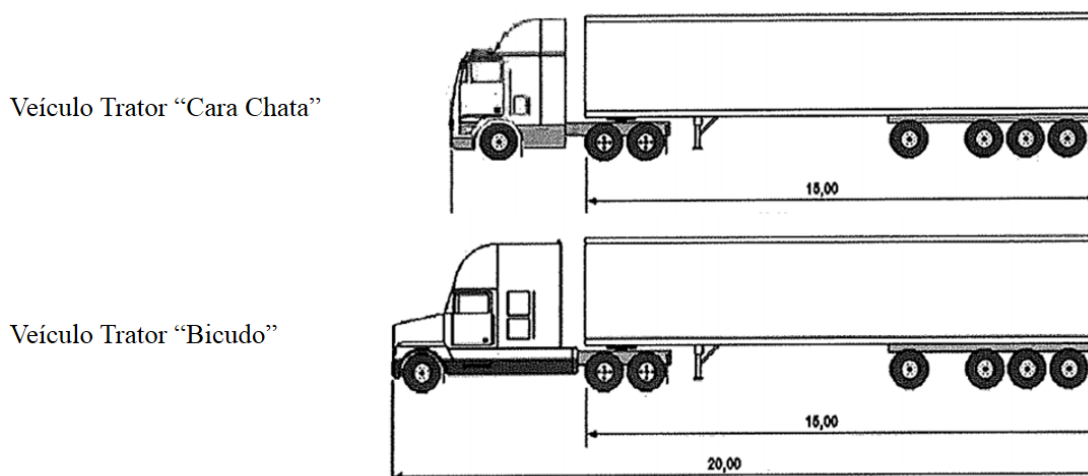
O governo argentino internalizou a Resolução GMC nº 65/08 em 2010, por meio da Resolução da Secretaria de Transportes de nº 197/2010, permitindo que fossem aplicadas as

regras acordadas em sua totalidade. No entanto, a sua operacionalização veio de forma paulatina.

Durante a Reunião Multilateral de aplicação do ATIT entre o Uruguai a Argentina e o Brasil ocorrida em 2013, acordou-se que esses Estados aplicariam a totalidade da Resolução GMC nº 65/08 a partir de 1º de julho daquele mesmo ano.

Desde 2011, quando ocorreu a XLIII Reunião do Subgrupo de trabalho nº 5, a delegação argentina vem apresentando propostas no sentido de uniformizar alguns temas polêmicos ainda indefinidos, tanto no campo do Mercosul quanto na temática bilateral com o Brasil, dos quais se destacam as tolerâncias máximas dos pesos e dimensões, e a diferenciação do comprimento máximo dos veículos dependendo do modelo do cavalo trator (veículos “cara chata” versus “bicudo”). Quanto à dimensão dos veículos tratores, foi proposto que o veículo “bicudo” pudesse ter até 20 m de comprimento, o que é maior que os 18,6 m acordado (Figura 7). Esse tema não foi acatado pelas delegações participantes, sendo retirado da pauta de discussão em 2014.

Figura 7: Proposta da delegação argentina rejeitada em 2014, que buscava elevar o comprimento máximo de veículos tratores do modelo "bicudo"



Fonte: Adaptado da ata da XLIII Reunião do Subgrupo de trabalho nº 5.

7. Proposta de Harmonização

Uma vez consolidados os normativos e as argumentações das delegações brasileira, paraguaia, uruguaia, boliviana, venezuelana, chilena e argenina, este trabalho permite propor

diretrizes para uma harmonização normativa na busca pelo consenso desses países. A intenção é que essa nova proposta seja apresentada pelo Brasil conjuntamente ao Mercosul e aos Estados Parte do ATIT visando a integração regional.

As diretrizes aqui colocadas consideraram as boas práticas das negociações internacionais e a técnica do direito comparado, bem como perseguiu os anseios do setor rodoviário de cargas na busca pela liberdade de uso das novas tecnologias que vêm sendo implantadas. Acerca disso destacam-se os caminhões cada vez maiores e mais seguros, e a utilização de pneus extralargos. Ressalta-se que essa abordagem converge harmoniosamente com aquilo já definido no Mercosul, com poucas adequações pontuais a fim de evitar os conflitos atualmente existentes. Diante do exposto, este estudo propõe as seguintes diretrizes:

- Não deve haver tolerância em balanças, uma vez que cada nação adota metodologias de medição e tecnologias distintas de balança.
- Quanto ao peso máximo por eixo, uma vez que não haveria tolerância nas balanças, sugere-se ampliar o limite de carga em 0,5 tonelada por eixo em comparação com a tabela do Mercosul, bem como ampliar o PBT máximo de 45 ton para 48,5 ton atendendo a parte dos anseios das delegações uruguaia, chilena e paraguaia.
- Deve-se permitir o uso de pneus extralargos em todos os países signatários do Mercosul e ATIT, tendo em vista que é uma tecnologia mais eficiente de pneumáticos para certas aplicações, e já utilizado internamente no Brasil, Uruguai, Argentina, Venezuela e Chile.
- O comprimento máximo do veículo deve ser independente das características do veículo trator (“bicudo” ou “cara chata”), conforme anseios de Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Venezuela e Chile. Para o comprimento máximo, sugere-se como regra geral 20 m para caminhão trator com semirreboque e 20,5 m de caminhão com reboque, sem tolerâncias, buscando adequações com as regras de Argentina, Chile e Paraguai. As demais dimensões seriam análogas ao acordado pelo Mercosul.
- Em regra geral, deverá ser permitida altura máxima de 4,3 m conforme previsto no Mercosul. Excepcionalmente, algumas rotas com viadutos ou túneis podem ser restritas ao transporte desses veículos. Não deve haver tolerância de altura para o transporte convencional, apenas para cargas especiais devidamente autorizadas.

- Propõe-se que os demais pesos e dimensões não elencados nas diretrizes anteriores sejam mantidos nos moldes daquilo definido nas Resoluções do GMC.

Com isso, acredita-se no avanço das negociações na busca pela integração regional, uma vez que há subsídios para que cada país ceda a alguns de seus interesses para angariar o bem comum de todos. Ressalta-se que essas diretrizes consideraram os registros apontados nas atas de reunião e nos documentos técnicos selecionados pelo método anteriormente apresentado e, por essa razão, pressupõe-se que eventuais limitações de infraestrutura de cada país já tivessem sido tratadas durante as discussões. Assim, essas diretrizes foram obtidas por meio de evidências, e devidamente fundamentadas, o que potencializa o sucesso em negociações.

8. Conclusão

Este trabalho sistematizou técnicas de coleta de informações, as quais criam fundamentos para subsidiar negociações internacionais. Por meio do sistema TRI (ANTT, 2018) foi possível realizar o levantamento de 64 documentos, dentre normativos internos de cada nação, atas de reuniões bilaterais e multilaterais entre o Brasil e demais países.

A partir da análise dessas informações, foi possível utilizar as técnicas do direito comparado para identificar os anseios e limitações levantadas por cada delegação a fim de reduzir os riscos de futuras negociações infrutíferas entre os Estados Parte. A intenção é buscar meios para construir a integração regional da América do Sul em prol da harmonia entre as regulamentações dos pesos e dimensões dos veículos prestadores de serviço rodoviário internacional de cargas.

Diante da revisão desses documentos foram verificados os acordos que envolvem o Brasil e os seguintes países: Paraguai, Uruguai, Bolívia, Venezuela, Chile e Argentina. Como resultado, este trabalho propõe que as normas de pesos e dimensões do TRIC não contemplem quesitos de tolerância de balanças, mas em contrapartida, sejam ampliados os limites de carga em 0,5 toneladas por eixo em comparação com a tabela do Mercosul, bem como permita veículos com PBT máximo de até 48,5 ton. Ademais, a proposta recomenda autorizar o uso de pneus extralargos e aumentar o comprimento máximo do caminhão trator com semirreboque para 20 m, e com reboque para 20,5 m. Quanto a altura máxima do veículo, propõe-se 4,3 m,

mantendo todos os outros regramentos nos moldes das Resoluções do GMC. Excepcionalmente, em rotas com limitações de infraestrutura, esses valores podem ser reduzidos. Isso, caso acatado, modificaria parte daquilo estabelecido na Resolução GMC nº 65/08.

Ao final, essa propositura visa facilitar a movimentação de mercadorias por meio rodoviário entre os países da América do Sul, diminuindo barreiras logísticas e ampliando a eficiência do transporte. Como conclusão, o trabalho também auxilia no aperfeiçoamento da gestão pública internacional, uma vez que sistematiza meios para melhorar o planejamento e a estratégia em negociações.

Referências

ABTI – Associação Brasileira de Transportadores Internacionais (2016). *Fluxos. Informações dos fluxos de veículos habilitados ao cruze internacional rodoviário de cargas (ingresso e regresso)*. Disponível em: <<http://www.abti.com.br/informacao/fluxos>>. Acesso em 21 de abr. 2019.

Acuff, F. L. (2004). *Como negociar qualquer coisa com qualquer pessoa em qualquer lugar do mundo*. 2ª Ed. São Paulo: Editora Senac São Paulo.

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres (2018). *Sistema Transporte Rodoviário Internacional (TRI)*. Brasília-DF. Disponível em: <<http://tri.antt.gov.br>>. Acesso em 16 de fev. de 2018.

Cardoso, G. V. (2010). O direito comparado na jurisdição constitucional. *Revista de Direito GV*, São Paulo, 6 (2), 469 - 492.

CNI – Confederação Nacional das Indústrias (2015). *Desafios para a integração logística na América do Sul*. Armando Castelar. Brasília, 113 p.: II.

Comex Stat (2018). *Sistema de Consulta e Extração de dados do Comercio Exterior*. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>. Acesso em: 21 abr. 2019.

COSIPLAN – Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (2017). *Informe de Actividades 2017. Preidencia Pro Tempore – Argentina 2017-2018*. Buenos Aires.

Frete Com Lucro (2019). *Lei da balança, saiba seus direitos de forma prática*. Disponível em: <<https://fretecomlucro.com.br/lei-da-balanca/>>. Acesso em 02 de jun. 2019.

RIBEIRO, Hugo Alves Silva; PEIXOTO, Nathane Eva Santos; PINTO, Kleber Carlos Ribeiro.
Harmonização de Normas para o Transporte Rodoviário Internacional de Cargas entre Países da América do Sul.

Gonçalves, R. (2016). *Economia Política Internacional: edição atualizada – fundamentos Teóricos e as Relações Internacionais do Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro. Elsevier Brasil

Granato, L., & Batista, I. R. (2018). Mercosul à prova: estratégias e limites da integração regional periférica. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI)*, 3(1), 230-253.

Huertas, D. M. (2013). Território e circulação: transporte rodoviário de carga no Brasil. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. doi:10.11606/T.8.2013.tde-04112013-130623

Jaeger, B. C. (2017) Investimentos chineses em infraestrutura na América do Sul: impactos sobre a Integração Regional. *Revista Conjuntura Austral*, Porto Alegre, 8 (39-40), p. 4-23.

Juárez, H. H., & Conde, T. (2015). La importancia de las aduanas en el proceso de integración MERCOSUR. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, Asunción, 3 (6), p. 251 - 268.

Lema, E. A. (2013). Effect of super single tires on Tanzania road network. Annual Road Convention, Dar es Salaam, Tanzania, 28 – 29 november.

Maia, E. G. R., & Jacintho, J. M. M. (2018). A pesquisa e o direito comparado: um panorama evolutivo e os desafios enfrentados no Brasil. *Revista de Pesquisa e Educação Jurídica*, 4 (1), 54-70.

Mariano, A. M., & Rocha, M. (2017) Revisão da literatura: apresentação de uma abordagem integradora. AEDEM International Conference. Reggio di Calabria (Italy).

Mitrany, D. (1933) The progress of international government. New Haven, CT: Yale University Press.

Nascimento, V. H. A., & Muniz, T. L. (2012) A Unificação do Direito Privado no Mercosul segundo o Direito Comparado Funcional. *Scientia Iuris*, 16 (2), 143-174.

Pinto, M. S. (2004) A Área de Livre Comércio das Américas e os interesses da União Europeia na América Latina. Tese de Doutorado apresentada na Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, Portugal.

Putnam, R. (1993). Diplomacy and domestic politics – The logic of Two Level Games. In: Putnam, R., Jacobson, H., & Evans, P. Double-Edge Diplomacy – International bargaining and domestic politics. University of California Press, 1993.

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.1, julho/2019, pp. 131-151.

RIBEIRO, Hugo Alves Silva; PEIXOTO, Nathane Eva Santos; PINTO, Kleber Carlos Ribeiro.
Harmonização de Normas para o Transporte Rodoviário Internacional de Cargas entre Países da América do Sul.

Ribeiro, H. A. S. (2017). Cotas de transporte rodoviário de cargas entre o Brasil e o Peru: razões para eliminá-las. *Revista Cenário do Transporte*. Associação Brasileira de Transportadores Internacionais – ABTI. Ano XI, Ed. 46, p. 11-13. Disponível em: <<http://www.abti.com.br/images/cenario-do-transporte/pdfs/46.pdf>>. Acesso em 02 de jun. 2019.

Rotondo, S. (2018). O transporte rodoviário internacional de cargas e o processo de integração sul-americano. In. *Anuário NTC&Logística 2017 – 2018, Edição Técnica. Especial da Revista Brasil Transportes*, p. 132 – 145. Disponível em: <https://www.portalntc.org.br/images/jce/arq_down/anuario_NTC_2017-2018.pdf>. Acesso em 02 de jun. 2019.

Santos, T (2017). Integração regional como Política Pública para a América do Sul: uma análise à luz da Faixa de Fronteira brasileira. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, 6 (12), 177 - 198.

Veiga, J. P. C. (2002). Regime automotivo brasileiro: negociações internacionais. *São Paulo em Perspectiva*. 16 (2), 76 - 81.

Cooperação Técnica Sul-Sul, Capacidades Estatais e Desenvolvimento Social: o caso do projeto de fortalecimento da autoridade sanitária do Haiti

South-South Technical Cooperation, State Capacities and Social Development: the case of the project to strengthen Haiti's sanitary authority

Douglas Valletta Luz 

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

E-mail: dvallettaluz@gmail.com

Resumo: Desde que o Brasil assumiu o comando militar da MINUSTAH, em 2004, o Haiti adquiriu centralidade em suas relações internacionais. No campo da Saúde, em 2010 foi estabelecida a Cooperação Tripartite Brasil-Cuba Haiti e foi firmado o “BRA/10/005 - Projeto de cooperação Sul-Sul de fortalecimento da autoridade sanitária do Haiti”, instrumento por meio do qual o Brasil executa a maior parte de seus compromissos na Cooperação. Entre suas principais atividades, estão a construção e a reforma de infraestruturas físicas, aquisição de veículos e equipamentos para o sistema público de saúde haitiano, e a manutenção e custeio de serviços, que não seriam ações de fortalecimento de capacidades preconizadas pela orientação tradicional da cooperação brasileira. Este trabalho buscou compreender como a concepção do BRA/10/005 aborda o desenvolvimento de capacidades estatais para o fortalecimento da saúde pública no Haiti.

Palavras-Chave: Cooperação Técnica Sul-Sul; Haiti; Desenvolvimento social; Capacidades estatais; Cooperação Tripartite Brasil-Cuba-Haiti.

Abstract: Since Brazil had the military command of MINUSTAH, in 2004, Haiti has acquired centrality in their international relations. In 2010, the "BRA/10/005- South-South cooperation project to strengthen Haiti's health authority" was signed as the instrument through which Brazil implements most of the commitments made by Tripartite Cooperation Brazil-Cuba-Haiti on health. Among its main activities, there are: building and reforming health infrastructure; purchasing of vehicles and equipment for the public health system; and maintaining the services of the built infrastructures. These activities would not be recommended by the traditional guidance of Brazilian cooperation for strengthening capacities. This study sought to understand how the design of the BRA/10/005 addresses State capacity-building to strengthen public health in Haiti.

Keywords: South-South Technical Cooperation; Haiti; Social development; State capacity; Tripartite Cooperation Brazil-Cuba-Haiti.

1. Introdução

A partir do início dos anos 2000, a política externa brasileira teve entre suas prioridades a cooperação internacional para o desenvolvimento com países “do Sul”, com ênfase no fortalecimento de capacidades estatais e em políticas sociais, como uma maneira de criar ou fortalecer laços políticos e comerciais, obter maior projeção internacional e dotar esses países de protagonismo em suas políticas públicas (Sá e Silva, 2016).

Desde 2004, o Haiti passou a ser prioridade nas relações internacionais brasileiras, tanto pela liderança militar brasileira da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), assumida nesse ano, quanto pela resposta ao terremoto que assolou o país em 2010 – quando 47,4% dos gastos brasileiros com cooperação para o desenvolvimento internacional foram destinados ao Haiti (IPEA & ABC, 2013). O Ministério da Saúde (MS) é um dos principais atores da cooperação técnica brasileira, e tem especial relevância no Haiti.

Logo após o terremoto de 2010, o governo brasileiro destinou R\$ 375 milhões de crédito extraordinário para ações no Haiti, sendo R\$ 135 milhões para o MS desenvolver ações de cooperação técnica e humanitária. A ação contou com a parceria de Cuba, por meio de cooperação trilateral – a chamada “Cooperação Tripartite Brasil-Cuba-Haiti” foi estabelecida por memorando de entendimento firmado pelos ministros da saúde dos três países, em 27 de março de 2010. Nesse, cada país assumiu compromissos para o “fortalecimento do sistema e dos serviços públicos de saúde e de vigilância epidemiológica no Haiti”.

As ações para honrar os compromissos brasileiros foram coordenadas pelo MS e executadas em parceria com instituições brasileiras ou organismos internacionais, sendo que a maior parte do recurso – R\$ 105,2 milhões – foi executada em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) por meio do projeto “BRA/10/005 - Projeto de cooperação Sul-Sul de fortalecimento da autoridade sanitária do Haiti” e de um projeto complementar ao BRA/10/005, que são o objeto de análise do presente artigo.

Apesar de sua notoriedade, a cooperação brasileira ainda carece de um marco legal que a reconheça como política pública, que garanta sua continuidade, que permita executar projetos no exterior sem a obrigatoriedade de firmar parcerias com organismos internacionais ou outros atores, que defina suas atividades e que promova uma maior mensuração, avaliação e

monitoramento – inclusive com vistas a melhor demonstrar seus êxitos. Um dos poucos instrumentos oficiais em mérito é o Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul, elaborado pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que expressa a visão geral da orientação brasileira para a cooperação Sul-Sul e instruções para a elaboração de projetos. As atividades do projeto ora analisado destoam em boa parte dessa orientação – a despeito das reiteradas análises que apontam o sucesso dessas – sendo majoritariamente construções e reformas de infraestruturas física, aquisição de equipamentos, ambulâncias e veículos, pagamento de bolsas de estudo e custeio e manutenção de serviços – o que o tornam uma experiência singular do tipo de cooperação técnica tradicionalmente firmada pelo Brasil com países em desenvolvimento, comumente centrada na transferência de políticas, com enfoque em capacitação de burocracias.

O presente artigo buscou entender e discutir “como a concepção do BRA/10/005 aborda o desenvolvimento de capacidades estatais para o fortalecimento da saúde pública no Haiti”. Para tanto, revisa conceitos de cooperação internacional para o desenvolvimento, de capacidades estatais, e discute o caso do projeto de fortalecimento da autoridade sanitária haitiana.

1.1. Método de pesquisa

Este artigo apresenta parte dos achados de uma dissertação de mestrado (Luz, 2018b), que se utilizou de estudo de caso, com pesquisa em registros administrativos e publicações do projeto; entrevistas semiestruturadas; e pesquisa bibliográfica em literatura especializada. Foram entrevistados sete gestores(as) ou colaboradores(as) governamentais ligados aos processos de concepção ou revisões do projeto BRA/10/005, tanto do Brasil, quanto do Haiti, que atuaram, então: no MS, no Ministério das Relações Exteriores (MRE), na ABC e no Ministério da Saúde Pública e da População do Haiti (MSPP). Das entrevistas emergiram outros achados e percepções para além do objetivo da pesquisa, que foram sistematizadas na dissertação citada.

1.2. Delimitação

O projeto BRA/10/005 está inserido no marco de uma cooperação técnica trilateral em saúde entre países em desenvolvimento, que executam projetos conjuntos no Haiti. Quando o Brasil se disponibilizou a apoiar a reconstrução e fortalecimento do sistema de saúde haitiano, considerado que a Brigada Médica Cubana já atuava no país há mais de 10 anos, por sugestão haitiana houve um entendimento trilateral (PNUD, 2010). O projeto em questão, contudo, não inclui os compromissos ou as atividades de Cuba, e tampouco envolveu Cuba em seu arranjo de gestão direto.

Além do BRA/10/005, para execução dos R\$ 30 milhões não envolvidos nesse projeto, o MS firmou convênios com a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), e com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), e termos de cooperação com a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS/OMS), que tiveram como escopo, respectivamente: epidemiologia, imunização e comunicação e informação de saúde; formação de recursos humanos; gestão e organização de serviços e elaboração de protocolos de gestão assistencial; e fortalecimento da Vigilância Epidemiológica e Apoio ao Programa Ampliado de Vacinação haitiano. Nesses, houve considerável interação trilateral, com execução conjunta das atividades – foram desenvolvidos grupos de trabalho técnicos, envolvendo atores dos três países em diversos temas de saúde, além da OPAS/OMS. Ainda, o MS realizou ações de resposta emergencial ao terremoto e de cooperação humanitária.

Ademais, a pesquisa foi concluída em fevereiro de 2018, quando o projeto estava ainda vigente, embora próximo de seu encerramento. Ele foi encerrado em novembro de 2018, quando publicou um documentário. Está em curso uma avaliação externa oficial.

2. Cooperação Técnica para o Desenvolvimento

A cooperação internacional para o desenvolvimento é um conceito em voga desde a fundação da Organização das Nações Unidas e do estabelecimento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), e se relaciona com o desenvolvimento econômico e social dos países em desenvolvimento, como forma de promover a paz e reduzir as desigualdades. Em geral, indica o fluxo de recursos financeiros ou técnicos de um Estado ou

de um organismo internacional, com o objetivo declarado de promover o desenvolvimento de um outro Estado, sendo diferente de ajuda humanitária em casos de emergências ou da ajuda militar em casos de conflitos. Pode assumir diversas formas, como técnica, científica e tecnológica, educacional, humanitária, cultural, econômica, financeira, e formas mistas (Lopes, 2008).

A cooperação técnica internacional para o desenvolvimento diz respeito às atividades de capacitação técnica e transferência de conhecimento de um Estado a outro, para superar desafios do desenvolvimento local (Lopes, 2008; Caixeta, 2014).

Uma das principais formas de cooperação internacional para o desenvolvimento, desde então, ficou conhecida como “cooperação Norte-Sul”. Prestada por governos e agências de países desenvolvidos, parte do pressuposto de que áreas desenvolvidas colaborarem para levar desenvolvimento a áreas não desenvolvidas. Surgida no contexto da Guerra Fria, um de seus principais objetivos era sanar o subdesenvolvimento de ex-colônias, muitas com independência recém-conquistada, e aliar a promoção do desenvolvimento à luta contra o comunismo. Essa abordagem parte de uma premissa funcionalista, de que há etapas para o desenvolvimento e os países desenvolvidos teriam um receituário a compartilhar (Sá e Silva, 2016). De modo geral, há críticas quanto à sua verticalidade de ações, imposição de condicionantes à cooperação e ingerência em assuntos internos.

A cooperação técnica Sul-Sul, é um conceito surgido a partir do final dos anos 1970, centrada na ideia de um “Sul Global”, composto por países de baixa e média renda distribuídos tanto no Norte quanto no Sul geográficos, “cujas formações históricas estiveram marcadas por dominações colonialistas, intervenções ou exploração econômica de grandes potências” (Suyama, 2017, p. 7). Sá e Silva (2016) identifica três fases principais da cooperação Sul-Sul. Na primeira, no contexto da Guerra Fria, nos anos 1970, aparece como forma de atuação conjunta dos países do Sul pela promoção de uma nova ordem econômica global, liderada pelo Movimento dos Não Alinhados – uma bandeira política para emancipação de ex-colônias e para o fortalecimento dos países periféricos. Numa segunda fase, entre os anos 1980 e 1990, houve uma baixa da cooperação Sul-Sul, em função da crise internacional que colocou os

países do Sul em relações, principalmente, com seus credores do Norte global e implementando um modelo de políticas públicas neoliberal e programas de ajuste estrutural.

Em sua terceira fase, a cooperação Sul-Sul se colocou como alternativa à cooperação Norte-Sul, denotando principalmente a cooperação técnica entre governos, como proposta emancipatória de construção de capacidades entre países em desenvolvimento, “com base na recuperação das capacidades reguladoras do Estado como impulsionador do desenvolvimento e do fortalecimento do papel das instituições nacionais para governar os mercados” (Pino, 2013, p. 13), compartilhando boas práticas para superação de desafios comuns ao desenvolvimento. O próprio reconhecimento da importância do fortalecimento de capacidades dos Estados é indicativo de que a cooperação internacional por si não seria suficiente para levar ao desenvolvimento, sem fortalecer de fato as instituições nacionais.

O consenso político internacional em torno dos princípios e características da Cooperação Sul-Sul envolve uma série de entendimentos e conferências, como a Conferência de Bandung (1955), o Plano de Ação de Buenos Aires (1978) e o Consenso de Yamoussoukro do Grupo dos 77 (2008). A Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Cooperação Sul-Sul (Nairóbi, 2009) propôs a promoção da cooperação Sul-Sul com apoio do sistema ONU e apresentou seus princípios e elementos, como: respeito à soberania; não interferência em assuntos internos; não condicionalidade para a cooperação; horizontalidade; benefícios mútuos, alinhamento e orientação por demanda; participação de múltiplos agentes; desenvolvimento de capacidades e intercâmbio de conhecimentos; bem-estar, autonomia nacional e coletiva; e objetivos internacionalmente acordados (BRICS Policy Center et al., 2017). Com relação ao formato, indica a partilha de conhecimentos e experiências, formação, transferência de tecnologia, cooperação financeira e monetária e contribuições em espécie; apoio ao desenvolvimento de capacidades, instituições, expertise e recursos humanos e sistemas nacionais, conforme prioridades nacionais de desenvolvimento e sob demanda (ONU, 2009) – não versando diretamente sobre a questão da construção de infraestrutura.

A abordagem oficial brasileira de cooperação técnica Sul-Sul, alinhada aos princípios internacionais, preza pelo compartilhamento de boas experiências para o desenvolvimento, pelo processo de construção conjunta dos projetos e pela compreensão das especificidades locais. A

ABC, órgão responsável vinculado ao MRE, apresenta, por meio de seu Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul, formatos que considera “inelegíveis” à cooperação Sul-Sul brasileira e que estão diretamente relacionadas ao caso em estudo neste artigo:

apoio orçamentário ao país parceiro ou a doação de dinheiro em qualquer forma; [...] construção e/ou reforma de infraestruturas físicas em larga escala; [...] concessão de bolsas de estudo ou qualquer ação no campo acadêmico; pagamento de despesas continuadas ou financiamento de atividades-meio das instituições beneficiárias do(s) país(es) parceiro(s) (e.g. pagamento de salários de funcionários; gastos com taxas de serviços públicos); provimento direto de bens e serviços públicos (e.g. operação de escolas, hospitais e delegacias; policiamento; construção de infraestrutura sanitária ou de transporte; recolhimento de lixo). (Brasil, 2013, p.p. 90-91).

Para o caso em questão, é também importante conceituar a cooperação técnica trilateral conhecida por “Sul-Sul-Sul”. Ela ocorre quando três países cooperantes prezam pelos princípios, elementos e práticas da cooperação Sul-Sul. A respeito da prática brasileira nesse tipo de arranjo, Pino (2013, p. 42) defende que “cada parte financia suas atividades e compartilha os recursos humanos, técnicos e financeiros em todas as fases dos projetos”. Ela se difere da cooperação Sul-Sul triangular, que em geral é quando dois países do Sul cooperam com apoio ou financiamento de um doador tradicional.

Dentro das possibilidades da cooperação Sul-Sul, o conceito de cooperação estruturante em saúde vem sendo utilizado pelo governo brasileiro em sintonia com o objetivo de fortalecer bases tecnológicas, institucionais e de recursos humanos. Com essa visão,

[...] o propósito é ir além das formas tradicionais de ajuda externa e redefinir a cooperação brasileira em saúde como “estruturante”, isto é, centrada no fortalecimento institucional dos sistemas de saúde dos países parceiros, combinando intervenções concretas com a construção de capacidades locais e a geração de conhecimento, e ainda promovendo o diálogo entre atores, de forma a possibilitar que eles assumam o protagonismo na liderança dos processos no setor da saúde e promovam a formulação autônoma de uma agenda para o desenvolvimento futuro na saúde (Almeida et al., 2010, p. 28).

Desde 1988, com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), a saúde pública no Brasil remete à ideia dos direitos incondicionais de cidadania social, pois não se exige nada do habitante de um país para o gozo daqueles direitos além do seu próprio pertencimento àquela comunidade nacional, sob uma perspectiva sistêmica (Cardoso & Jaccoud, 2005). A regulamentação e as ações e políticas adotadas para a implantação do SUS subsequentes à sua instituição foram passos importantes e decisivos para a institucionalização de um sistema de saúde universal e público e, de certa forma, recente. “De um ponto de vista internacional, as conquistas da reforma sanitária brasileira, ainda que parciais, fazem do sistema de saúde do Brasil, uma experiência ímpar, sobretudo no contexto latino-americano” (Pires-Alves et al., 2012, p. 444), em que a maior parte dos países teve experiências de redução do gasto em saúde pública ao longo dos anos 1990. Promover a cooperação técnica e disseminar os avanços do SUS significa, assim, fortalecer o próprio sistema e suas perspectivas de direito universal, calcado em fundamentos democráticos e participativos, orientados para o bem-estar da população e para o desenvolvimento social e econômico do país.

3. Fortalecimento de capacidades estatais

O fortalecimento de capacidades estatais é tema recorrente na literatura de desenvolvimento e na cooperação técnica internacional. ‘Capacidade estatal’ refere-se a um conceito polissêmico, complexo e multifacetado, que pode ser desmembrado em diversas variáveis que se refiram às atividades mapeadas como aquelas que o Estado deva oferecer (Kjaer et al, 2002), sendo de difícil conceituação – compreender “o quê” e “para o quê” seriam as capacidades, pois cada problema público requer capacidades diferentes.

Pires e Gomide (2016) identificam duas gerações analíticas. A primeira enfoca em processos históricos da construção do Estado enquanto ente autônomo – criação e manutenção da ordem em um determinado território, de soberania, de administração de aparato coercitivo, de arrecadação de tributos e de administração de um sistema de justiça. A segunda centra-se na percepção de que a autonomia do Estado tem se verificado cada vez mais limitada e tem debatido “sobre as capacidades que os Estados – que já superaram seus estágios iniciais de construção – possuem (ou não) para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por

meio de suas políticas públicas, como a provisão de bens e serviços públicos” (Pires & Gomide, 2016, p. 123). Enquanto a primeira tinha uma perspectiva *state-centered*, a segunda adotou uma perspectiva *polity-centered* (Arretche, 1996).

A análise de Michael Mann (1984, 2008), mais ligada à primeira geração, tem relevância à presente pesquisa por abordar a dimensão territorial das capacidades do Estado. Mann argumenta a existência de dois poderes fundamentais no Estado, o despótico e o infraestrutural, interligados, porém distintos. O primeiro é "o conjunto de ações que a elite estatal tem a faculdade de levar adiante sem consultar grupos da sociedade civil", ao passo que o segundo diz respeito às "relações de poder limitadas a um determinado território, que, por sua vez, limitam os sujeitos a esse território, derivadas de um lugar central" e leva a uma "capacidade do Estado de penetrar a sociedade civil e implementar ações em seu território", inclusive com a participação da sociedade civil institucionalizada. Soifer e Vom Hau (2008), ligados à segunda geração, apontaram que, em relação a Mann, se o bom exercício do poder infraestrutural pressupõe um Estado autônomo, é verdade que há Estados desenvolvidos não dotados de grande autonomia, no sentido de que se colocam em relação com atores não estatais para a consecução de seus objetivos. Para eles, o poder de penetração no território isoladamente não confere ao Estado também o poder de formular ou implementar decisões políticas, nem tampouco legitimidade, o que se daria pelas relações com os diversos atores políticos e sociais.

Como resposta à questão da limitação da autonomia do Estado, alguns autores têm apontado a impossibilidade de, contemporaneamente, o Estado ser capaz de implementar políticas sozinho; outros notam a redução do Estado ao papel de regulador. Um terceiro grupo, contudo, tem centrado a noção de governança como solução e estratégia para a redução da autonomia do Estado (Pires & Gomide, 2016). Essa noção passa pelas percepções que: o Estado necessita de capacidade para ofertar políticas sociais aos seus cidadãos; a democracia coloca uma multiplicidade de atores e arenas decisórias; e a complexidade do atual sistema global também coloca ao Estado a necessidade de lidar com questões que extrapolam suas fronteiras. A noção de fortalecimento de capacidades estatais amplia-se, nesse sentido, para a “boa governança”, uma ação orquestrada pelo Estado que faça entregas à sociedade diante da multiplicidade de atores e arenas.

Assim, o para Pires e Gomide (2016), o debate contemporâneo sobre as capacidades que o Estado necessita fortalecer para o desenvolvimento requer tanto capacidades técnico-administrativas, “derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada”, quanto as capacidades político-relacionais, “associadas às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais” (p. 127), sem poder prescindir da presença de suas instituições no território.

O caso haitiano é peculiar ao tema, por ser fragilizado em capacidades consideradas básicas por muitos autores, como a capacidade fiscal e a plena soberania – por ser dependente de ajuda externa e cooperação internacional e, durante muitos anos sob missão de paz composta por forças armadas estrangeiras – e sem presença das instituições nacionais ao longo do território, estando a oferta de serviços públicos mais concentrada na capital, que foi devastada pelo terremoto de 2010. Ademais, verifica-se multiplicidade de organizações atuando em seu território – internacionais, não governamentais, religiosas, caridosas, filantrópicas etc. – assumindo inclusive serviços de competência do Estado e, em alguns casos, com orçamento maior que a própria instituição que deveria regulá-la. Não há plena coordenação ou regulação de suas ações. Existem denúncias relacionadas ao desvio ou à má aplicação de verbas, e são comuns as críticas aos trabalhos difusos e sem busca de interesse público dessas organizações.

O Haiti está entre os países mais pobres do mundo e é o mais pobre das Américas, portanto, a cooperação tem grande impacto no cotidiano de seus cidadãos – e o fortalecimento do Estado não é a tônica principal da comunidade internacional no país. Nessa conjuntura, o fortalecimento de capacidades estatais é considerado uma estratégia para colaborar com o fim da instabilidade política no país, que durou mais de duas décadas, além da reconstrução em si do país devastado pelo terremoto de 12 de janeiro de 2010. Nesse sentido, o Estado não só carece de dotar-se de autonomia e gerir a máquina burocrática, como também de se fazer

presente no próprio território e ser capaz de coordenar uma multiplicidade de atores em torno do interesse público nacional.

4. O projeto de fortalecimento da autoridade sanitária do Haiti

O Haiti reconhece direitos sociais em sua Constituição, inclusive à saúde pública. A ação social do Estado, contudo, é fragilizada. Dados oficiais haitianos dão conta de que 40% da população não tem acesso a cuidados formais de saúde, seja ela pública, privada ou filantrópica (Haiti, 2016). Bordin e Misoczky (Misoczky et al., 2015, p. 38) apontam que o terremoto gerou, entre outras situações, os seguintes impactos e repercussões para a área da saúde no Haiti:

[...] nos três departamentos afetados, 60% dos hospitais foram gravemente danificados ou destruídos; [... houve] 10.000 pessoas com deficiências diversas, mais de 4 mil amputações realizadas, 400 tetraplégicos e um grande número de pessoas com problemas de saúde mental no pós-terremoto; desestruturação econômica e destruição da infraestrutura e dos equipamentos públicos [...]; redução na oferta dos serviços de saúde, pela destruição da capacidade instalada ou diminuição do número total de profissionais de saúde (feridos em consequência do sismo ou pro êxodo), levando a uma desorganização plena dos serviços de saúde pública; piora da já pequena capacidade de gestão do Ministério da Saúde, seja na coordenação, infraestrutura, equipamentos ou recursos humanos.

Em resposta a essa situação, o governo haitiano optou por duas estratégias na área da saúde, paralelas e complementares: resposta à emergência por meio do atendimento à população; e um processo de reestruturação do sistema de saúde nacional, que passaria pelo fortalecimento da atenção primária à saúde, com serviços descentralizados e de complexidade crescente, para o incremento da cobertura e para sanar a questão do déficit do acesso.

Como visto, o governo brasileiro disponibilizou R\$ 135 milhões para que o MS apoiasse a demanda haitiana. Brasil, Cuba e Haiti firmaram uma cooperação trilateral em que

cada país assumiu compromissos e os executou coordenando e harmonizando suas ações em reuniões trimestrais do Comitê Gestor Tripartite¹. Os compromissos foram:

- Brasil: apoiar a recuperação e construção de unidades hospitalares; contribuir para a aquisição de equipamentos, ambulâncias e insumos de saúde; viabilizar bolsas de estudo para capacitar profissionais de saúde haitianos; apoiar a qualificação da gestão assistencial e de vigilância epidemiológica no Haiti; e apoiar medidas de fortalecimento do sistema de atenção básica do Haiti.
- Cuba: dar apoio e assessorar a logística das operações; colaborar com a disponibilização de profissionais de saúde e de apoio; e apoiar a formação dos profissionais de saúde haitianos.
- Haiti: identificar áreas para a instalação das unidades de saúde; identificar unidades de saúde a serem reformadas; apoiar a identificação da logística; fornecer segurança às unidades de saúde; identificar os profissionais de saúde a serem qualificados; identificar jovens secundaristas para serem formados na área técnica de saúde; e responsabilizar-se pela totalidade do salário do pessoal haitiano que trabalhará nas instalações contempladas no Memorando.

Para honrar seus compromissos, o Brasil firmou projetos e convênios com instituições brasileiras e organismos internacionais ou fez aquisições diretas, todos já concluídos. A Tabela 1 indica as parcerias, objetos e recursos empregados pelo Brasil. Cabe enfatizar que, diante da ausência de marco legal da cooperação Sul-Sul no Brasil, há muitas dificuldades em se executar recursos de projetos no exterior sem fazer parcerias com organismos internacionais – e também por isso o maior montante financeiro do projeto se dá com esses organismos, como PNUD e OPAS/OMS.

¹ A primeira reunião ocorreu em abril de 2010, no Rio de Janeiro. Em outubro de 2018, houve a XXXVI Reunião, em Porto Príncipe.

Tabela 1: Parcerias estabelecidas pelo MS com os recursos oriundos da Lei Nº. 12.239, de 19 de maio de 2010, destinados à Cooperação Tripartite Brasil-Cuba-Haiti, conforme parceria, objeto e valor total.

Parceiro	Objeto da parceria	Valor total (milhões de R\$)
PNUD (parcerias com o UNOPS e a OPAS/OMS)	BRA/10/005 - Projeto de cooperação Sul-Sul de fortalecimento da autoridade sanitária do Haiti	92,7
PNUD (parcerias com o UNOPS e a OPAS/OMS)	Plano de manutenção dos HCR	12,5
OPAS/OMS	Fortalecimento da Vigilância Epidemiológica e Apoio ao Programa Ampliado de Vacinação do Haiti	10,0
UFSC	Formação de Recursos Humanos na Atenção Primária à Saúde	6,5
Fiocruz	Desenvolvimento de atividades nas áreas de epidemiologia, imunização e informação e comunicação em saúde	5,8
OPAS/OMS	Apoio ao Programa Ampliado de Vacinação do Haiti	4,2
UFRGS	Gestão e organização de serviços em Saúde no Haiti e Elaboração de Protocolos de Gestão Assistencial	2,0
MS	Aquisição de insumos e medicamentos	0,9

Fonte: LUZ, 2018a, com informações de DESID/SE/MS, maio/2017.

O BRA/10/005, junto ao seu projeto complementar, o Plano de manutenção dos Hospitais Comunitários de Referência², foi responsável pela execução de R\$ 105,2 milhões para construir e custear três hospitais, um centro de reabilitação de deficiências físicas e uma oficina de órteses e próteses, custear bolsas para formação de cerca de 1.500 profissionais de saúde, apoiar a estruturação logística do país para vacinação, medicamentos, insumos e vigilância epidemiológica – com a construção de depósitos adaptados e a doação de veículos refrigerados e a construção e reforma de laboratórios de saúde pública –, entre outras atividades. A maior parte dos profissionais de saúde formados são agentes comunitários de saúde, numa perspectiva de fortalecer o componente comunitário da atenção primária no Haiti.

Sua versão inicial foi concebida ao longo do ano de 2010 e, após quatro reuniões deliberativas do Comitê Gestor Tripartite, o projeto foi firmado em 28 de novembro de 2010, em parceria com o PNUD, que foi escolhido por sua expertise em executar projetos desse porte no Haiti. O documento de projeto previa recursos da ordem de R\$ 47,7 milhões e duração de dois anos. Ainda em 2010, na revisão substantiva 2, esses recursos foram aumentados para R\$

² Apesar de utilizar a nomenclatura “plano”, tem características de projeto.

92,7 milhões. Ao longo de sua execução, houve sete revisões substantivas e uma revisão geral³. Também, em 2014, foram acrescidos R\$ 12,5 milhões, remanescentes da Lei n. 12.239, por meio de projeto complementar ao BRA/10/005, o Plano de Manutenção dos Hospitais Comunitários de Referência (HCR). Esses dois projetos foram concluídos em novembro de 2018, com todos os compromissos honrados.

Em suas primeiras linhas, o BRA/10/005 explicita seu objetivo de fortalecimento do Ministério da Saúde Pública e da População (MSPP) haitiano. O projeto se propôs a atuar em três frentes: investimento em infraestrutura e aquisição de veículos e equipamentos; apoio à capacitação de recursos humanos; e apoio à imunização e à vigilância epidemiológica. Os resultados previstos nesse documento são: contribuir para a reestruturação e organização dos serviços de saúde haitianos; e contribuir para a prevenção e controle de doenças imunopreveníveis; contribuir para a qualificação da vigilância epidemiológica.

Do ponto de vista financeiro, os produtos majoritários são as construções, aquisições e reformas. Para enfatizar seu objetivo de “fortalecimento institucional”, o projeto especifica que as estruturas de saúde construídas ou reformadas devem dar apoio à organização do sistema de saúde em suas localidades, e servirem como projeto piloto de modelo de sistema organizado de saúde⁴, e que as unidades de saúde sejam dirigidas pelo MSPP, com apoio gerencial das equipes brasileiras e cubanas. Prevê, ademais, que os recursos humanos dessas unidades sejam haitianos e cubanos (conforme compromisso cubano). Com relação à vigilância epidemiológica, prevê que as unidades de saúde funcionem como Centros Sentinela de Vigilância Epidemiológica e sejam locais de treinamento para técnicos, além de alinhar esses serviços de saúde ao nível central de vigilância epidemiológica – e, com isso, fortalecer capacidades e formar pessoal. A estratégia de saída do projeto está centrada na formação de pessoal e no apoio à gestão assistencial das unidades, com transferência de tecnologia de gestão assistencial e redes de serviço.

O documento de projeto não vincula diretamente os governos haitiano ou cubano em seu arranjo de gestão de projeto. São vinculados: o MS como financiador, executor e

³ Ver quadro detalhando e referenciando todas as revisões em Luz (2018b).

⁴ Como apresentado na delimitação, houve projetos paralelos destinados ao diagnóstico do sistema e organização dos serviços, formações e capacitações, comunicação, entre outras atividades.

coordenador; o PNUD como apoiador na execução do projeto, responsável pelo desenvolvimento de atividades de planejamento, monitoramento e assistência nos processos de aquisição de bens, serviços e utilização de insumos; e a ABC, para acompanhar o desenvolvimento do projeto sob os aspectos técnicos e administrativos. As decisões estratégicas e políticas da cooperação como um todo são tomadas de maneira colegiada no Comitê Gestor Tripartite, com reuniões presenciais trimestrais, contando com a participação dos coordenadores dos três países.

Nas revisões do projeto, seus produtos previstos passaram por algumas alterações: as previstas quatro Unidades de Pronto Atendimento (UPAs 24h) deram lugar a três Hospitais Comunitários de Referência (HCR)⁵; foi incluída a construção da Oficina de Órteses e Próteses e o Instituto Haitiano de Reabilitação; foram indicados laboratórios para reconstrução; foi incluída a construção de depósitos de vacinas; houve a inclusão de aquisição de equipamentos e veículos; e houve alteração na proposta das formações. Os objetivos mais recorrentes das revisões foram a atualização de orçamento, remanejamento de recursos entre linhas orçamentárias e prorrogações de sua vigência. Os entrevistados, de modo geral, justificaram a quantidade de revisões pela flexibilidade do projeto, pelo “fazer conjunto” e pelos desafios localizados durante a implementação.

Houve, também, ao longo da execução, a inclusão de dois parceiros: o PNUD transferiu algumas atividades, por meio de Carta Acordo, ao Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS), que implementou as estruturas físicas do projeto e acompanhou a manutenção dos HCR; e para a OPAS/OMS, que apoiou a aquisição e distribuição de insumos médicos e medicamentos com o seu Programa de Medicamentos Essenciais (PROMESS) e apoiou ações de vacinação e formação de agentes comunitários de saúde polivalentes.

Entre 2010 e 2014, a maior parte das atividades foi concluída. Os três HCR, a Oficina de Órteses e Próteses e o Instituto Haitiano de Reabilitação foram inaugurados em maio de 2014. A partir de então, a prioridade identificada pelo Haiti foi a utilização dos recursos remanescentes para a manutenção dos HCR e para apoio à rede de frio e programa de

⁵ Equipamento de saúde existente no sistema nacional de saúde haitiano, sendo a unidade de maior complexidade de atenção no nível da atenção primária à saúde. Ver Misoczky et al. (2015) e Luz (2018a) para mais informações.

vacinação, com fornecimento de gás propano (PNUD, 2015). A aquisição de gás propano foi justificada pela insuficiência do país de provimento de energia elétrica e problemas para a instalação de refrigeradores solares, o que demandou uma transição de modelo e o fornecimento contínuo de gás propano.

[...] o projeto BRA/10/005 [...] vem sendo executado de acordo com o estabelecido em sua matriz lógica inicial, porém, considerando o dinamismo dessa cooperação Sul-Sul, muitos ajustes foram necessários de 2010 a 2015, considerando as dificuldades encontradas em campo, tais como: a) a falta de orçamento do MSPP para a sequência de atividades iniciadas no âmbito do projeto; b) o atraso do MSPP em relação ao cronograma de seleção de profissionais especialistas para os três Hospitais Comunitários de Referência construídos e inaugurados; c) a dificuldade de execução de contrapartidas pelo MSPP, ou mesmo do governo haitiano; d) o contexto político de eleições em 2015; e) as várias mudanças de gestores do Ministério da Saúde do Brasil para o projeto BRA/10/005; f) a falta de pessoal qualificado no MSPP para as atividades básicas de funcionamento dos HCRs; g) vários pedidos de apoio financeiro para o custeio de atividades nas áreas de vacinação e de manutenção das estruturas físicas construídas; e h) dificuldades do MSPP em realizar as prestações de contas de recursos executados no âmbito do projeto (PNUD, 2015b, p. 23).

Em novembro de 2014, foi firmado o Plano de Manutenção dos HCR, como projeto complementar ao BRA/10/005, para “ações de sustentabilidade” dos três HCR construídos. Os recursos foram repassados ao PNUD, que firmou com o UNOPS uma carta acordo para execução local do projeto. O Plano previu a contratação de 83 especialistas (médicos e profissionais de saúde), o fornecimento de gás propano e de bens de consumo e serviços, atividades globais de manutenção (preventivas, corretivas e extraordinárias) e capacitações (Brasil, 2014; Misoczky et al., 2015). Como visto, entre os compromissos assumidos pelo Haiti no Memorando de Entendimento, estava o de “responsabilizar-se pela totalidade do salário do pessoal haitiano que trabalhará nas instalações”. O fato de o projeto assumir, com seu recurso remanescente, atividades de custeio de serviços de saúde e de insumos básicos podem ser indicativos da dificuldade de o Haiti assumir as estruturas previstas pelo projeto e de gerir os serviços construídos ou, mesmo, de uma dificuldade brasileira em transferir satisfatoriamente as estruturas no tempo previsto.

A duração do Plano, inicialmente prevista para vinte e quatro meses, foi estendida até novembro de 2018. Houve, contudo, dificuldade do governo haitiano em assumir as atividades de manutenção desses hospitais com o encerramento desse projeto, o que está sendo assegurado pelo “BRA/17/018 – Projeto para o Fortalecimento da gestão dos serviços e do sistema de saúde no Haiti”. O BRA/17/018 é um novo projeto de três anos entre os governos brasileiro e haitiano e o PNUD, firmado em 23 de junho de 2017, com recursos da ordem de US\$ 20 milhões oriundos de doação feita pelo governo brasileiro ao Fundo de Reconstrução do Haiti em 2010 (PNUD, 2017; Luz, 2018a). O projeto prevê a elaboração de um plano de sustentabilidade para a transferência total das instalações físicas até 2020, bem como o apoio ao fortalecimento do sistema de urgências e emergências do Haiti. Segundo entrevistados haitianos, o orçamento do MSPP de 2019 previu a assunção de algumas atividades dos HCR.

5. Conclusões

O BRA/10/005, já em seu título, é definido como um projeto de cooperação Sul-Sul para fortalecimento de capacidades estatais. O caso revela singularidades, como o fato de se propor a fortalecer institucionalmente o MSPP, ao passo em que a maior parte de seus recursos é dedicada ao investimento em infraestrutura e equipamentos e ao custeio e manutenção dessas, destoando da prática brasileira de cooperação Sul-Sul. A seguir, são sintetizados os resultados observados na pesquisa⁶.

Com relação à “como a concepção do BRA/10/005 aborda o desenvolvimento de capacidades estatais para o fortalecimento da saúde pública no Haiti”, cabe lembrar a peculiaridade do caso: o projeto em discussão insere-se no contexto de apoio ao desenvolvimento de capacidades de executar políticas públicas em um país fragilizado em capacidades consideradas básicas por muitos autores, como a plena soberania e a arrecadação de tributos, após a passagem de um terremoto que destruiu parte considerável da insuficiente estrutura pública de provimento de serviços.

⁶ Na dissertação, são apresentados dados primários, a sistematização de registros administrativos e informações coletadas nas entrevistas, bem como outros achados (LUZ, 2018b).

Os desafios e dificuldades apresentados pelos entrevistados e pelas revisões do projeto, como falta de equipamentos, de recursos humanos ou de recursos financeiros para custeio das estruturas de saúde, denotam baixa capacidade fiscal (recolhimento de impostos e disponibilidade de fundos públicos para a política de saúde), baixa capacidade administrativa (burocracia e gestão administrativa), baixa capacidade de cobertura territorial (ausência de serviços) e baixa capacidade política (instabilidade política). Ainda com relação às revisões, focadas principalmente em estender prazos, notou-se uma abordagem brasileira de optar por prazos curtos e revisões contínuas, ao invés de assumir um projeto de médio prazo, o que pode indicar fragilidade da própria cooperação brasileira. Aparentemente, a extensão de prazos ou a assunção do custeio dos serviços por parte do Brasil não necessariamente faz frente a todas as dificuldades listadas – na prática, sua ação imediata principal foi garantir que as estruturas construídas pelo Brasil no exterior não ficassem inoperantes – porém, conforme entrevistas, caso o Brasil não tivesse custeado as estruturas pelo período que o fez, dadas as condições haitianas, dificilmente ali teria sido desenvolvido um campo de prática rico, tanto para formação de recursos humanos, quanto para a organização de serviços de saúde orientada por uma perspectiva sistêmica.

Assim, é possível dizer que o BRA/10/005 foi concebido com bastante ênfase em apoiar o movimento de reconstrução do país e o aumento da cobertura de serviços, mas não somente, pois o fez sob o *modus operandi* da Cooperação Sul-Sul, com uma perspectiva estruturante, pautada pelo “fazer conjunto” e pelo apoio à formação de pessoal local que atue para o desenvolvimento de uma política de saúde sistêmica – o que acabou por se propor a desenvolver também capacidades técnico-administrativas e, em alguma medida, político-relacionais. Nesse sentido, o fortalecimento das instituições, do acesso a serviços públicos, da burocracia estatal e das políticas sociais são fundamentais para o desenvolvimento econômico e social, bem como para a estabilização política do Haiti e a consolidação de suas instituições democráticas.

O SUS configurou uma experiência brasileira relevante para o projeto. Para os entrevistados, a abordagem sistêmica do SUS opôs-se ao que tradicionalmente ocorre no Haiti – projetos fragmentados e sem coordenação – e buscou fortalecer a saúde pública amparada em sua política como um todo, e não apenas nas unidades construídas.

Ademais, embora não fosse o foco da pesquisa, das entrevistas emergiram alguns “efeitos colaterais positivos” do projeto no Haiti, como: o desenvolvimento de estratégias de coordenação e gestão que têm se mostrado perenes desde 2010, o fortalecimento da saúde comunitária no âmbito da política nacional de saúde, a organização das atribuições da equipe de saúde da família, o reconhecimento da organização dos serviços implantados como modelo e campo de prática para a formação universitária, a criação de um serviço pioneiro de reabilitação de deficiências físicas, e até uma possível política de participação social em gestação. Para o Brasil, emergiu a questão do aprendizado de gerir um projeto desse porte, o fortalecimento da cooperação e da projeção internacional brasileira, além de o aprendizado da burocracia e de suas instituições com o “fazer conjunto” e com o fato de repensar suas políticas em contextos diferentes. Fica latente, também, a impossibilidade que as instituições nacionais têm de executar recursos ou fazer contratos e aquisições internacionais sem fazer parceria com organismos internacionais, mesmo no marco de projetos de cooperação.

Da análise dos documentos e entrevistas também emergiram algumas contribuições e recomendações úteis do caso em questão, conforme tópicos abaixo:

- a) Apoio à formação de currículos replicáveis localmente. Uma das boas práticas levantadas pelas entrevistas foi a formação de agentes comunitários de saúde a partir do apoio ao estabelecimento de um currículo haitiano para tanto – que vem sendo replicado pelo país em suas formações. Houve indicativo de aparente insuficiência na questão de capacitações pontuais para formar burocracias ou sensibilizar gestores, com vistas à sua institucionalização e perenidade.
- b) Apoio à incorporação de atividades relacionadas à promoção da governança, tanto interna do projeto quanto sistêmica do sistema nacional de saúde e de proteção social, que sejam capitaneadas pelo próprio Estado haitiano.
- c) Incentivo a uma coordenação dos esforços dos atores internacionais por lideranças do Estado haitiano, de maneira a garantir uma cobertura territorial das ações e prezar pela sua perenidade.
- d) Contribuição para que o país desenvolva meios de assegurar financiamento à saúde pública – ou mesmo apoiar a melhoria de sua capacidade fiscal, orçamentária, de planejamento, de

recolhimento de tributos ou, mais especificamente para o setor da saúde, de temas de economia da saúde.

- e) Apoio à formação de recursos humanos em condições de fazer frente às atividades rotineiras do Estado e de suas políticas nacionais, com qualidade e em quantidade suficiente.
- f) Apoio à formação de normativas, protocolos, fluxos etc. e de uma base jurídico-normativa que seja perene e dê continuidade às ações de política social no país.
- g) Incentivo ao monitoramento e à avaliação locais e à promoção da transparência ativa de suas ações, tanto no Brasil quanto no Haiti; além de incentivar, na medida do possível e com respeito à soberania local, uma gestão com diálogo social e mecanismos participativos.

Finalmente, a cooperação técnica que o Brasil vem desenvolvendo desde o início dos anos 2000 está em grande parte ligada a temas e políticas nacionais relacionados ao desenvolvimento social, bem como às boas práticas advindas do enfrentamento dos desafios que se interpuseram no processo de implementação do projeto redistributivo da Constituição Federal de 1988. Contudo, no Brasil, onde a desigualdade ainda persiste em níveis altos, o sistema brasileiro de proteção social vem sendo enfraquecido pela redução de direitos sociais, por cortes no financiamento das políticas sociais e pela precarização de políticas públicas bem-sucedidas na área social – muitas delas são, inclusive, boas práticas que o Brasil vinha transferindo a outros países por meio de cooperação técnica internacional. A Emenda Constitucional n. 95, de 2016, congelou em termos reais os gastos primários na área social do governo federal por até 20 anos. Ademais, houve extinção de órgãos e políticas e a retomada de uma onda liberalizante, que pode reduzir e inviabilizar importantes políticas sociais, de modo a contribuir para processos de aumento da exclusão e da desigualdade sociais. Verificou-se também o estreecimento recente de relações internacionais com outros países, como Cuba. Essas questões podem ser indicativas de uma nova fase em que a cooperação técnica entre países em desenvolvimento volte a ser tímida no Brasil, representando uma descontinuidade em um processo relevante de desenvolvimento social e sustentável que o Brasil vinha apoiando e participando ativamente em âmbito internacional.

Referências

Arretche, M. (1996). Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, BIB*, 39, 3-40. Recuperado em 20/09/2016, de www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche_1996_BIB.pdf.

Almeida, C., Campos, R. P. de, Buss, P. Ferreira, J. R., & Fonseca, L. E (2010). A concepção brasileira de “cooperação Sul-Sul estruturante em saúde”. *RECIIS* [Internet]. Recuperado em 10/01/2017, de <https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/696>.

Brasil, Cuba, & Haiti (2010, março 27). *Memorando de cooperação entre o Governo do Brasil, o Governo de Cuba e o Governo do Haiti para o fortalecimento do sistema e dos serviços de saúde e vigilância epidemiológica no Haiti*. Port-au-Prince, Haiti. [cópia em arquivo eletrônico].

Lei nº. 12.239, de 19 de maio de 2010 (2010, maio 19). Abre crédito extraordinário. Brasília, DF: Diário Oficial da União. Recuperado em 20/03/2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12239.htm.

Brasil. Ministério da Saúde (2014). *Cooperação em Saúde no Haiti: quatro anos de construção*. 1ª ed. Brasília: Editora do Ministério da Saúde.

Brasil. Ministério das Relações Exteriores (2013). *Agência Brasileira de Cooperação. Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores.

BRICS Policy Center, Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul, & Agência Brasileira de Cooperação (2017). *Caminhos para a construção de sistemas e processos de monitoramento e avaliação da cooperação sul-sul*. 1ª Edição. Brasília: Ministério das Relações Exteriores. Recuperado em 08/11/2017, de <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/724>.

Caixeta, M. B. (2014). *Cooperação sul-sul como nova tendência da cooperação internacional: o discurso e a prática da cooperação técnica do Brasil com São Tomé e Príncipe para o combate à tuberculose* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, Brasília, Brasil.

Cardoso Jr, J. C., & Jaccoud, L. (2005). Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: Jaccoud, L., & Silva, F. B. da (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Haiti. Ministère de la Santé Publique et de la Population (2016). *Organisation des soins de sante communautaire*. Porto Príncipe-Haiti.

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.1, julho/2019, pp. 152-174.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), & Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (2013). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional – COBRADI 2010*. 2ª edição, revista. Ed Ipea: Brasília.

Kjaer, A. M., Hansen, O. H., & Thomsen, J. P. F. (2002, abril). *Conceptualizing state capacity*. (Relatório de pesquisa), DEMSTAR, No. 6, Department of Political Science/University of Aarhus.

Lopes, L. L. A. (2008). *A cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE): o Brasil como doador* (Dissertação de Mestrado). UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, SP, Brasil.

Luz, D. V. (2018a). *Cooperação em saúde com o Haiti*. In Brasil. Ministério da Saúde. Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde. *Saúde e Política Externa: os 20 anos da Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde* (pp. 111-148). Brasília: Ministério da Saúde. Recuperado em 15/10/2018, de <http://pesquisa.bvsalud.org/bvsms/resource/pt/mis-39839>.

_____ (2018b). *Cooperação técnica Sul-Sul, capacidades estatais e desenvolvimento social: o caso do projeto de fortalecimento da autoridade sanitária do Haiti* (Dissertação de Mestrado). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Escola Nacional de Administração Pública, Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento, Brasília, Brasil. Recuperado em 15/05/2018, de http://www.mestrado-profissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/douglas_valletta_luz.pdf

Mann, M. (2015). Poder infraestructural revisitado. In Banco de Desarrollo de America Latina. *Capacidades Estatales: diez textos fundamentales* (pp. 107-125). Corporación Andina de Fomento, (Argentina).

_____ (1984). The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie / Europäisches Archiv für Soziologie*, 25 (2), 185-213. Recuperado em 18/01/2016, de <http://www.jstor.org/stable/23999270>.

Misoczky, M. C., Bordin, R., & Barcelos, R. (2015). *Fortalecimento da Rede de Serviços de Saúde: um relato da cooperação Brasil/Cuba/Haiti*. Porto Alegre: Publicato Editora Ltda. Recuperado em 20/11/2016, de http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/fortalecimento_rede_servicos_saude_brasil_cuba_haiti.pdf.

ONU - Organização das Nações Unidas (2009, dezembro 21). *General Assembly Resolution 64/222 of 21 December 2009: Nairobi outcome document of the High-level United Nations*

Conference on South-South Cooperation. Recuperado em 15/11/2017, de <http://southsouthconference.org/wp-content/uploads/2010/01/GA-resolution-endorsed-Nairobi-Outcome-21-Dec-09.pdf>.

Pino, B. A. (2013, junho). *A cooperação triangular e as transformações da cooperação internacional para o desenvolvimento*. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Nº 1845.

Pires, R. R. C., & Gomide, A. de Á. (2016, junho). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, 24 (58), 121-143. Recuperado em 10/04/2017, de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000200121&lng=en&nrm=iso.

Pires-Alves, F. A., Paiva, C. H. A., & Santana, J. P. (2012). A internacionalização da saúde: elementos contextuais e marcos institucionais da cooperação brasileira. *Rev. Panam. Salud Publica*, 32 (6), 444-450.

PNUD (2015, setembro 5). *BRA/10/005 – Projeto de Cooperação Sul-Sul de Fortalecimento da Autoridade Sanitária do Haiti – Substantive revision 5*. Brasília [versão digital]. Recuperado em 01/02/2017, de [https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/BRA/revis%C3%A3o%20substantiva%205%20\(set%2015\)%20texto%20final.pdf](https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/BRA/revis%C3%A3o%20substantiva%205%20(set%2015)%20texto%20final.pdf)

_____ (2010, novembro 28). *BRA/10/005 – Projeto de Cooperação Sul-Sul de Fortalecimento da Autoridade Sanitária do Haiti*. Brasília [versão digital]. Recuperado em 01/02/2017, de https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/BRA/00060736_BRA%2010%20005%20Revis%C3%A3o%20Inicial%20-%20Capa%20assinada%20e%20Texto.zip.

_____ (2017, junho 23). *BRA/17/018 – Strengthening the management of services and the Health System in Haiti*. Porto Príncipe [versão digital]. Recuperado em 08/01/2018, de https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/BRA/BRA17018_revisao_inicial_assinada.pdf.

Sá e Silva, M. M. de (2016). *Catalisadores e Empecilhos ao Compartilhamento de Políticas de Direitos Humanos por meio da Cooperação Sul-Sul*. Buenos Aires: Clacso.

Soifer, H., & Vom Hau, M. (2008). Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power. *St. Comp. Int. Dev.*, 43, 219-230.

Suyama, B. (org.) (2017, abril). *Guia para o monitoramento e mensuração da cooperação sul-sul brasileira*. São Paulo: Articulação Sul e Oxfam Brasil.

IBAS: uma análise das ações quinze anos depois

IBSA: an analysis of the actions fifteen years later

Marcelo Xavier

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

E-mail: marceloxn@hotmail.com

Pedro Fonseca

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

E-mail: pe.fonseca@outlook.com

Resumo: O IBAS é um relevante instrumento de cooperação sul-sul que nasceu como uma plataforma de debates para uma instituição com objetivos bem delineados. Passados 15 anos desde sua criação, quais foram os avanços mais salientes deste arranjo institucional? A partir disso, este texto fez um balanço dos resultados, a partir do confronto entre os resultados concretos do Fórum e as declarações oficiais. Foi constatado que o Fundo IBAS além de ser a face mais visível do Fórum IBAS é o principal instrumento para os objetivos comuns dos países-membros. A partir da conceitualização da cooperação sul-sul será feita uma comparação dos objetivos iniciais do fórum com seus resultados após quinze anos.

Palavras-Chave: Cooperação Sul-Sul; IBAS; Cooperação.

Abstract: The IBSA is a relevant South-South cooperation instrument that was born as a platform for debates for an institution with well-defined objectives. After 15 years since its creation, what were the most salient advances of this institutional arrangement? From this, this text took stock of the results, from the confrontation between the concrete results of the Forum and the official declarations. It has been found that the IBSA Fund as well as being the most visible face of the IBSA Forum is the main instrument for the common objectives of the member countries. From the conceptualization of South-South cooperation, a comparison of the initial objectives of the forum with its results will be made after fifteen years.

Keywords: South-South Cooperation; IBSA; Cooperation.

1. Introdução

O IBAS nasceu da insatisfação dos países-membros com o funcionamento das instâncias de globais de poder e com o objetivo de claro de trabalhar por mudanças nas instituições multilaterais. O relevo dessa pauta é explícito na Primeira Declaração Conjunta de Presidentes (2006), que dedicou 2/3 do conteúdo às questões a temas internacionais¹ Contudo, o escopo do Fórum é bem mais amplo e contempla interesses em cooperação trilateral em esferas técnicas e políticas mirando impulsionar o desenvolvimento conjuntos dos membros.

Chama atenção que o IBAS é um dos primeiros organismos de cooperação sul-sul a se destacar nesse século. É patente que o momento atual apresenta uma nova correlação de forças, onde as potências emergentes ganham força na balança de poder global e ampliam seus poderes de barganha quando se unem em torno de pautas comuns. Por isso é relevante discutir os avanços do IBAS como um bloco coeso de poderes emergentes e como suas iniciativas concorrem para atingir os objetivos até então. Sendo assim, a pergunta de pesquisa que o trabalho busca responder é: “Quais foram os resultados do IBAS após quinze anos de existência?” A hipótese que orienta o artigo é que apesar de contemplar muitos temas, o Fórum avançou principalmente no tema de combate e alívio à pobreza através do Fundo IBAS. Em consequência do sucesso do fundo, o coro por mudanças na governança global ganhou musculatura.

O artigo se divide em quatro seções e os dados apresentados no corpo do trabalho foram coletados no *Overview of the IBSA Fund Project Portfolio 2018* do *IBSA Fund*, nos Ministérios as Relações Exteriores dos países-membros e instituições de pesquisa diversas.

2. A Cooperação Sul-Sul: Histórico, desenvolvimento e políticas

O desenvolvimento das nações periféricas esbarra em obstáculos cuja resolução passa pela construção de coalizões com objetivos comuns. A estrutura de governança global não atende aos interesses dos países em ascensão e ao mesmo tempo faltam-lhes recursos e competências internas para impulsionar o desenvolvimento.

¹ Dos 65 pontos da Declaração Conjunta, 42 trataram de temas relacionados à governança e segurança internacional.

A partir dessa premissa será apresentado o desenvolvimento da Cooperação Sul-Sul (CSS) ao longo do século XX. Antes disso é importante pontuar a dificuldade em torno do desenvolvendo de uma definição sobre CSS. A imprecisão em conceituar a Cooperação Sul-Sul surge inicialmente a partir a dificuldade de enquadrar quais relações entre países do Sul podem ser definidas como CSS. Uma visão inspirada no pensamento dos teóricos da dependência, definiria a Cooperação Sul-Sul como um mecanismo utilizado países do sul global para superar a condição de dependência que possuem com os países do norte a partir do fortalecimento da cooperação técnica, política e econômica (De La Fontaine & Seifert, 2010).

Num prisma mais formal, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) fala da cooperação em sentido técnico como um:

[...] importante instrumento de desenvolvimento, auxiliando um país a promover mudanças estruturais nos campos social e econômico, incluindo a atuação do Estado, por meio de ações de fortalecimento institucional. Os programas implementados sob sua égide permitem transferir ou compartilhar conhecimentos, experiências e boas-práticas por intermédio do desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais, com vistas a alcançar um salto qualitativo de caráter duradouro (ABC, 2012, s.p.)

No entanto, Milani e Carvalho (2013) apontam que a definição da ABC por ser restrita², deixa de abarcar uma série de dimensões que também podem ser caracterizadas como Cooperação Sul-Sul. São excluídas dessa definição questões políticas e objetivos para além do escopo das áreas técnicas apontadas. Desse modo, o presente artigo utilizará a definição dos autores que define a CSS como sendo:

[...] uma gama ampla de formas de cooperação entre países em desenvolvimento, desde os espaços multilaterais de negociação (por exemplo, o G-77 ou o G-20 comercial), a formação de coalizões políticas (IBAS, BRICS, por exemplo), passando pela promoção do comércio Sul-Sul (ALADI, SADC), pela construção de espaços regionais de integração (MERCOSUL, UNASUL), financiamento de projetos de infraestrutura via empréstimos subsidiados, até modalidades de transferência de tecnologia, intercâmbio de experiências no campo das políticas públicas e cooperação técnica por meio de ministérios, agências, entidades subnacionais, universidades e organizações não governamentais (MILANI & CARVALHO, 2013, p.16).

2 A ABC utiliza o termo “cooperação técnica entre países em desenvolvimento” (CTPD).

A Conferência de Bandung é considerada um marco para a Cooperação Sul-Sul (CSS), pois é nessa reunião que surgem “os primeiros passos da cooperação política entre países em desenvolvimento com o objetivo de combater as diferentes versões do colonialismo e da dominação ocidental, em nome da solidariedade entre os países do Terceiro Mundo” (Milani & Carvalho, 2013, p.13). É em Bandung que se enxerga a necessidade de um maior aprofundamento nas relações entre os países asiáticos e africanos, criando uma alternativa para o que se tinha na conjuntura presente, ou seja, duas superpotências, Estados Unidos da América (EUA) e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), disputando a hegemonia, buscando atrair os demais países para o seu centro de gravidade. É a partir dessa conjuntura, surge em Bandung, apesar da sua fundação só ocorrer em Belgrado em 1961, o Movimento dos Não Alinhados (MNA).

Em 1964, ocorre a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) que surge por uma demanda de parte dos países em desenvolvimento com o argumento que o GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) ou Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio não atendia os produtos exportados por esses países. Em 1978, no âmbito da UNCTAD, ocorre na Argentina uma conferência envolvendo 138 países, reforçando a Cooperação Sul-Sul. Nessa reunião, como pontua Renzio *et al* (2013) surge o Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), que buscava promover a cooperação técnica entre países em desenvolvimento e no qual o termo “cooperação horizontal” aparece pela primeira vez.

No entanto, nas duas últimas décadas do século XX a CSS passou por um período conturbado devido ao contexto global, perdendo, desse modo, relevância. Tal fato ocorre devido à crise que os países em desenvolvimento se encontravam devido ao endividamento externo, além disso, como pontua Milani e Carvalho (2013), com a crise sistêmica dos modelos nacional-desenvolvimentistas e a aceleração dos processos de globalização, observa-se o aprofundamento da dependência da cooperação Norte-Sul. Apesar dessa perda de relevância, é no século XX que há o surgimento de múltiplas ações de CSS que buscam promover amplas formas de cooperação entre os países do sul global nas mais variadas áreas, como se pode observar no Quadro 1 que apresenta as principais iniciativas ao logo do tempo.

Quadro 1: Principais iniciativas de Cooperação Sul-Sul por ano.

Iniciativas	Ano
Conferência de Bandung	1955
Organização do Países Exportadores de Petróleo	1960
Movimento dos Não Alinhados (MNA)	1961
I Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento	1964
G-77	1964
Conferência de Buenos Aires	1978
Programa de Arusha	1979
Programa de Ação de Caracas	1981
Agência Brasileira de Cooperação (ABC)	1987
Unidade de Cooperação Sul-Sul (PNUD)	1996
Primeiro Fórum de Cooperação China-África	2000
Fórum Índia-Brasil-África do Sul (IBAS)	2003
Primeira Cúpula do Sul	2003
Conferência de Alto-Nível das Nações Unidas sobre Cooperação Sul-Sul	2009
I Cúpula dos BRICS	2009
Primeiro Fórum China-CELAC	2015

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Milani e Carvalho (2013)

Além disso, ainda observando o Quadro 1, nota-se que o século XXI traz uma nova pujança de cooperações, com destaque para o BRICS, fórum criado pelas grandes potências emergentes Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul; o Fórum CHINA-CELAC que congrega a República Popular da China com a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos e o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS).

Cabe ressaltar um ponto importante levantado por Milani e Carvalho (2013, p.15) que diz respeito aos pressupostos formulados nesse começo de século XXI, ou seja, “de que os países em desenvolvimento podem e devem cooperar entre si com a finalidade de garantir reformas políticas da governança global (FMI, Banco Mundial, ONU) e resolver problemas econômicos e sociais com base em identidades compartilhadas (ex-colônias, *status* econômico, experiência histórica, etc.), esforços comuns, interdependência e reciprocidade”.

Por fim, é necessário notar que a Cooperação Sul-Sul, assim como a Cooperação Norte-Sul, não pode ser considerada como algo homogêneo, tendo em vista que os países em desenvolvimento, mesmo possuindo similaridades, estão em graus de desenvolvimento

diferentes, além de possuírem características idiossincráticas de cada sociedade (Narlikar, 2010; Milani & Carvalho, 2013).

3. IBAS: A nova geografia política.

O IBAS é criado em 6 de junho de 2003 a partir da Declaração de Brasília com o objetivo declarado de “examinar temas da agenda internacional e de interesse mútuo” (IBAS, 2003, p.01). Fruto de uma proposta da África do Sul, que argumentava que o G-8, grupo dos sete países mais industrializados mundo³ mais a Rússia⁴, não correspondia mais como único formulador de soluções para o mundo, sendo necessária a visão dos países em desenvolvimento.

Faz-se necessário pontuar que a formulação de um “G-8 do Sul”, como afirma Almeida Filho (2013, p.20), encontrou entraves. O principal refere-se ao fato de que o grupo poderia reunir países que apesar de estarem inseridos no mundo em desenvolvimento não compartilhariam posições e ideias dos demais, como por exemplo, o ideal democrático. Exemplo disso é o fato da sondagem de países como China e Arábia Saudita (Almeida Filho, 2013; Amorim, 2013). Desse modo, o IBAS foi formado por um G-3, resguardando as características que singularizam os membros.

Em seu livro intitulado “Breves Narrativas diplomáticas”, Celso Amorim destina um capítulo sobre o Fórum de Diálogos Brasil, África do Sul e Índia. No capítulo “IBAS: a nova geografia política” o ex-ministro do Ministério das Relações Exteriores (MRE) do governo Lula (2003-2011) relata como se deu o surgimento e demonstra a relevância desse importante fórum de diálogo entre os países. Apesar das distâncias geográficas, o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) reúne três países que apesar das distâncias geográficas, compartilham muitas semelhanças, dentre as quais são grandes democracias multiétnicas.

Segundo a Declaração de Brasília, os fatores que justificam a aproximação da Índia, Brasil e África do Sul é o fato dos países constituírem-se como nações democráticas, inseridas no mundo em desenvolvimento e atuantes em escala global. Outros fatores que não constam na Declaração, mas são observados por Almeida Filho (2009), e que reforçam as identidades dos

³ Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Reino Unido.

⁴ A Rússia foi excluída em 2014 devido à anexação da Criméia.

países é o fato de possuírem uma liderança regional, parques industriais desenvolvidos e mercados emergentes; aspirações a uma vaga permanente ao Conselho de Segurança da ONU; constarem como potências médias e, por fim, compartilharem problemas socioeconômicos, como desigualdade social e de renda.

Uma das premissas que orientam a ação do IBAS é o respeito às instituições multilaterais de governança global. Contudo, asseveram que as mudanças ocorridas desde a fundação das Nações Unidas e, em particular, o Conselho de Segurança não refletem a correlação de forças atuais. Por isso reiteram ao longo de todos os encontros que a inclusão de países em desenvolvimento é um ato de justiça e de reconhecimento do relevo de novos atores internacionais.

A pauta de reforma do sistema internacional de governança em todas suas instâncias é tema central do Fórum IBAS. Desde o primeiro encontro do grupo há o reforço explícito dessa ideia e uma manifestação conjunta sobre os temas que envolvem a comunidade internacional, numa tentativa de mostrar a posição do grupo e capacidade de propor soluções. Há uma clara associação entre a continuidade do bem-estar dos países em desenvolvimento e mudança na estrutura de poder global, ora representada pela abertura de novos assentos permanentes no Conselho de Segurança da ONU.

A criação do Fundo IBAS concorre no sentido de aprofundar a presença dos três membros como articuladores de ações de combate à fome e miséria no mundo, a exemplo de instituições tradicionais como o Banco Mundial. Também é uma demonstração da capacidade de articulação de países do Sul para resolver seus próprios problemas e ainda servir de exemplo de boa governança. Além disso, emerge como uma ferramenta para obter prestígio e liderança perante os países contemplados com os projetos e assim estabelecer uma rede paralela de governança em temas que compõe os Objetivos do Milênio.

São diversas as manifestações do IBAS sobre questões diversas ao da agenda global. Sempre se posicionando em favor do pacifismo, as Declarações dos sucessivos Fóruns e os encontros ministeriais marcaram posição a respeito da situação de países como a Síria, Afeganistão, Sudão, Palestina, Iran, Iraque, Guiné-Bissau e Haiti. Além disso, há uma constante tentativa de manter alinhamento com acordos regionais de cooperação (Mercosul, Nova Parceria para o Desenvolvimento da África e UNASUL).

Sobressai também a importância dada ao combate à AIDS/HIV, que é colocada com uma ameaça à segurança internacional, no mesmo patamar de terrorismo, tráfico de drogas, armas e desastres naturais. Essa é uma preocupação dos países-membros do IBAS, que também acomete a maioria dos países periféricos, mostra o interesse de tornar a agenda do Sul parte da agenda global de problemas a serem enfrentados.

A convergência da atuação também se expressa no âmbito de outros arranjos multilaterais em pontos comuns, a exemplo dos preparativos para a Rodada de Cancún em 2003 quando o IBAS nos seus primeiros passos liderou as discussões dentro do G20 sobre as disputas para liberalização do comércio internacional de gêneros agrícolas de interesse dos membros do grupo contra o protecionismo dos países desenvolvidos (Husar, 2017).

A atuação do IBAS pode ser dividida em três vertentes. A primeira diz respeito sobre coordenação política, em que os membros do IBAS buscam posições conjuntas em temas como democracia, direitos humanos, inclusão social e desenvolvimento sustentável. A segunda versa sobre cooperação setorial, onde por meio de três pilares do desenvolvimento sustentável, sendo eles o desenvolvimento social, econômico e ambiental, buscam “maior eficiência e efetividade das iniciativas de cooperação trilateral” e a terceira é o Fundo IBAS, voltado para promover a cooperação com outros países (Itamaraty, 2017).

3.1. O Fundo IBAS

O Fundo IBAS é desenhado com o objetivo de promover projetos em “países de menor desenvolvimento relativo ou egressos de conflitos” (IBAS, 2003). Cabe destacar que esse é lado mais visível do IBAS no que tange a realização conjunta de projetos. Criado em 2004 após a I Reunião de Comissão Mista, o Fundo IBAS para o Alívio da Pobreza e da Fome iniciou suas operações em 2006 e é apoiado e dirigido pelos governos dos países-membros, além de ser gerenciado pela Unidade Especial para Cooperação Sul-Sul (SU-SSC)⁵ organizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

O Fundo IBAS não põem condicionantes para os países que necessitam do apoio, no entanto, os princípios fundamentais do Fundo são que os projetos de cooperação devem ser orientados pela necessidade, bem como ser de propriedade local e gerenciados para assegurar a

⁵ *Special Unit for South-South Cooperation (SU-SSC)*

sustentabilidade e a continuidade dos resultados de desenvolvimento no terreno (IBSA, 2017). Desse modo, o IBAS ressalta a importância do impacto de capacitação em seus projetos; favorece a aquisição local; e promove o uso da expertise do sul (IBSA, 2017).

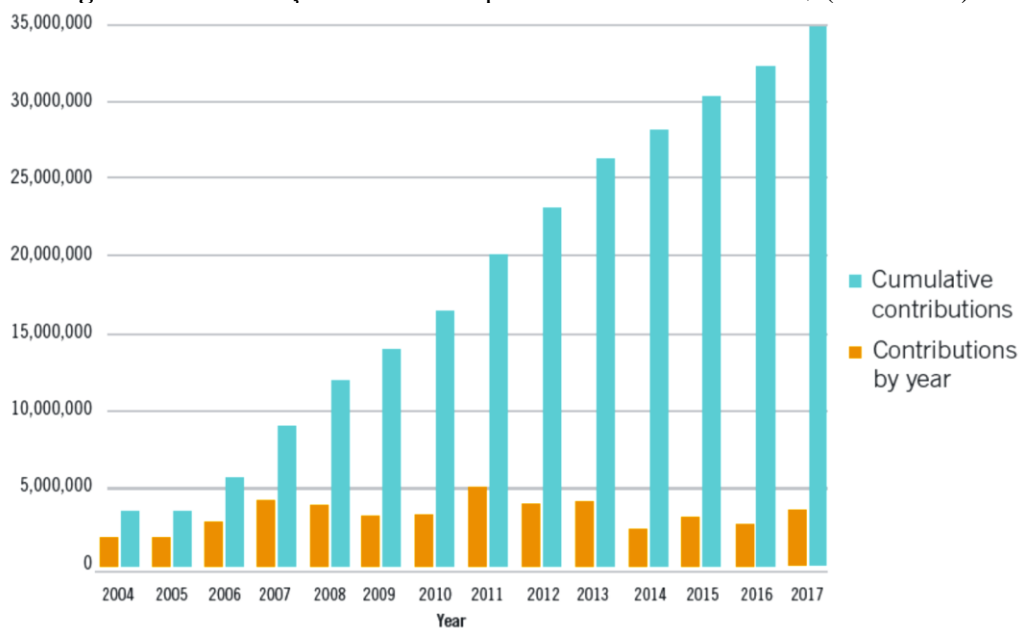
Os governos que possuem interesse no apoio enviam suas propostas ao Fundo. Tais propostas são avaliadas de acordo com os seguintes critérios: i) Redução da pobreza e da fome; ii) Propriedade nacional e liderança; iii) Cooperação Sul-Sul; iv) Uso das capacidades do país IBAS; v) Fortalecimento da capacidade local; vii) Propriedade; Sustentabilidade; Impacto identificável; viii) Replicabilidade; ix) Inovação; x) Prazo e Tamanho do projeto (IBSA, 2017). A partir disso, as propostas que recebem uma indicação favorável do IBAS são apresentadas para o Conselho de Administração do Fundo IBAS, composto pelos Representantes Permanentes Adjuntos do IBAS nas Nações Unidas em Nova York.

O Conselho de Administração do IBAS se reúne trimestralmente para rever e aprovar novos projetos, bem como monitorar a execução de projetos e fornecer orientação estratégica para atividades em andamento (IBSA, 2017). Já a Unidade Especial para Cooperação Sul-Sul atua como o gerente do fundo e a Secretaria do Conselho de Administração e inicia contato com potenciais agências de execução para avançar a formulação de projetos do IBAS para facilitar e apoiar a implementação (IBSA, 2017).

Para gerir todos os projetos aprovados, o Fundo IBAS conta com US\$ 35 milhões em contribuições acumuladas em 2017 (Figura 1), além de uma cota anual por parte dos países-membros de US\$ 1 milhão e 19 Estados parceiros, sendo a maioria países em desenvolvimento (IBSA Fund, 2018).

É necessário notar a evolução das contribuições financeiras ao Fundo durante o período de 2004 a 2017. O acumulado de contribuição cresceu cerca de 6 vezes entre o período de 2006 a 2017. Tal fato mostra que potencial de ajuda do Fundo vem evoluindo ao longo do tempo, colocando o IBAS como um importante organismo de cooperação sul-sul.

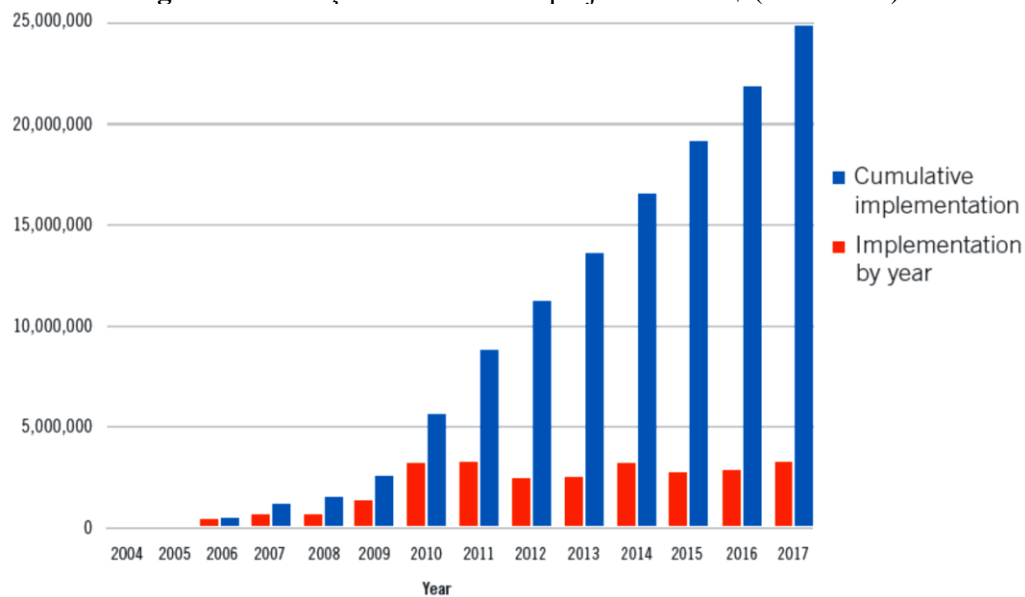
Figura 1: Contribuições financeiras para o Fundo IBAS em US\$ (2004-2017)



Fonte: IBSA Fund (2018)

Outro fator a ser notado são as aplicações financeiras aos projetos desenvolvidos pelo fundo. Observa-se na Figura 2 que até 2009 o acumulado não ultrapassava US\$ 4 milhões, no entanto já em 2010, nota-se um crescimento que ultrapassa, em 2017, a marca de US\$ 25 milhões.

Figura 2: Execução financeira dos projetos em US\$ (2004-2017)



Fonte: IBSA Fund (2018)

Dados do *Overview of the IBSA Fund Project Portfolio* 2018 apresentam um total de 29 projetos do financiados Fundo IBAS. Esses projetos são divididos em três categorias, projetos em progresso, aprovados e completos. A partir disso, 9 projetos são classificados como estando “em progresso”, enquanto 5 na categoria “aprovados” e 15 na categoria de “concluídos”.

Entretanto, observou-se que entre os 9 projetos classificados como “em andamento”, 3 foram finalizados de acordo com a data prevista apresentada no relatório. São eles: Projeto de “Melhoria da gestão de resíduos sólidos”, na Guiana, de abril de 2014 a setembro de 2018; “Promoção a integração socioeconômica de crianças e jovens vulneráveis”, no Haiti, entre julho de 2015 e dezembro de 2017, e o Projeto de “Redução da pobreza através do desenvolvimento da pecuária”, em Santa Lúcia, entre junho de 2015 e setembro de 2018.

Ao analisar os projetos aprovados, também foi observado que todos já estão em fase de execução de acordo com as datas apresentadas no relatório. Dessa maneira, optou-se por incluir a categoria de projetos “aprovados” em “em progresso” e de transferir os 3 projetos concluídos que estavam na categoria “em andamento” para “concluídos”.

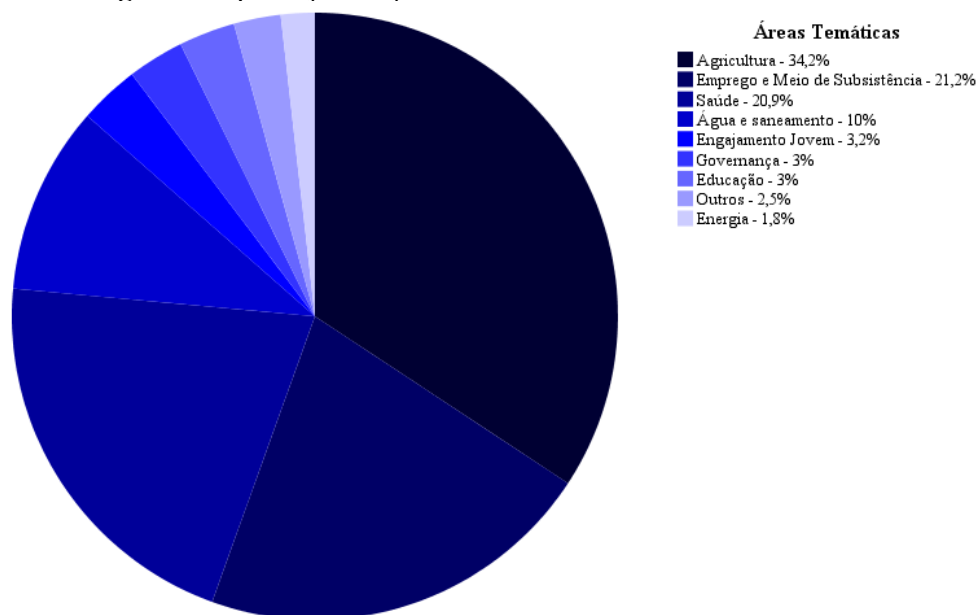
Tabela 1: Projetos financiados pelo Fundo IBAS.

Projetos	Quantidade	Montante (US\$ mil.)
Em progresso	14	14.697.925
Concluídos	15	18.095.137
Total	29	33.063.062

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de IBSA Fund (2018)

No que diz respeito aos investimentos, os dados coletados apresentam que o fundo IBAS financia/financiou 29 projetos, sendo 14 projetos considerados em progresso e 15 concluídos. O montante investido foi de cerca de US\$ 33 milhões dos quais US\$ 14.697.925 foram para projetos que estão em progresso, enquanto US\$ 18.095.137 foram destinados para projetos concluídos (Tabela 1). Outro ponto importante a ser observado são os setores a que se destina a ajuda financeira do Fundo. Em 2017, a área que mais recebeu aprovação de recursos foi a agricultura com quase 34%. Em seguida temos cuidados com a Emprego e Meio de Subsistência com 21,2% e Saúde com 20,9% (Figura 3).

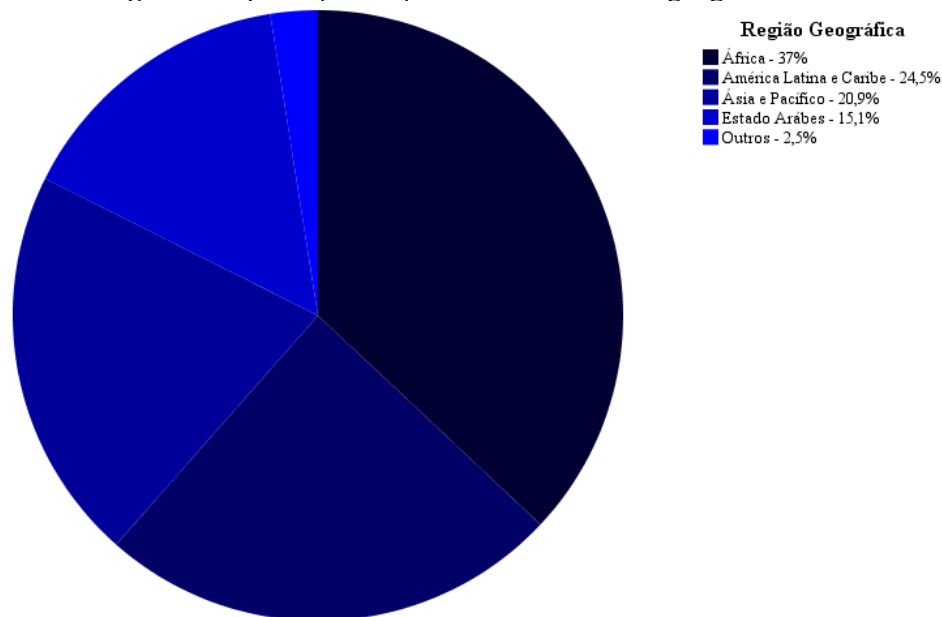
Figura 3: Aprovações orçamentais: Área temática em 2017.



Fonte: Elaboração própria com base no dado de IBSA Fund (2018)

As regiões que mais receberam ajuda do Fundo IBAS no ano de 2017 foram a África, principal região receptora, sendo destinado para o continente 37% do orçamento, América Latina (24,5%), Ásia e Estados Árabes com 20,9% e 15,1%, respectivamente (Figura 4). Além disso cerca de 64% dos projetos aprovados foram em países considerados menos desenvolvidos (IBSA Fund, 2018). Isso corrobora com o argumento de que o IBAS é um importante agente na cooperação Sul-Sul e que desenvolve esforços para promover o desenvolvimento e atenuar o subdesenvolvimento.

Figura 4: Aprovações orçamentais: Localidade geográfica.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de IBSA Fund (2018)

Com cerca de 17 metas de desenvolvimento sustentável avançadas nas áreas de erradicação da pobreza e da fome, educação, igualdade de gênero, saúde infantil e materna, prevenção e cuidados de HIV/AIDS, sustentabilidade ambiental e parcerias globais (IBSA Fund, 2018), o IBAS, através do seu fundo, desenvolve inúmeros projetos nos países em desenvolvimento. Projetos como o que ocorreu em Burundi de fortalecimento da infraestrutura e capacidade de combater o AIDS no período que corresponde janeiro de 2010 a dezembro de 2012. Em parceria com o Ministério da Saúde de Burundi, *Society for Women Against AIDS* (SWAA), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP) e o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA); o Fundo IBAS construiu e equipou um centro de prevenção, teste e tratamento de AIDS, fornecendo também outros serviços de saúde, cobrindo saúde reprodutiva, doenças sexualmente transmissíveis, pré-natal e planejamento familiar (IBSA Fund, 2018).

Outro importante projeto que está em curso recentemente aprovado foi o da redução da pobreza entre jovens no Camboja que tem como objetivo desenvolver um conjunto de habilidades de voluntários juvenis para maior empregabilidade. Em parceria com o Ministério

da Educação, Juventude e Esporte do Camboja e uma rede de voluntários, o projeto busca impactar cerca de mil jovens.

É válido lembrar que desde sua criação até 2018, o Fundo IBAS aprovou 32 projetos para 21 países com o foco em áreas críticas para o alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Mais recentemente foram aprovados os projetos para acabar com o casamento infantil de meninas no Malawi e Zâmbia (UNOCSS, 2018). Outro projeto fornece acesso a serviços financeiros a 100.00 pequenos agricultores em Serra Leoa (UNOCSS, 2018). O sucesso do Fundo levou à assinatura pelos ministros dos três países de um acordo para garantir o fluxo de aporte de recursos para o fundo, assegurando a continuidade dos projetos (UNOCSS, 2017). Os esforços realizados para combater os problemas que afetam os países do sul global através do fortalecimento da cooperação Sul-Sul, além de aperfeiçoar a cooperação trilateral, o Fundo IBAS ganhou reconhecimento da comunidade internacional.

Os êxitos do Fundo foram reconhecidos anteriormente em 2006 quando o IBAS foi homenageado com o Prêmio “Parceria Sul-Sul para Aliança Sul-Sul” concedido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o prêmio “*Millennium Development Goals Awards*” da ONG *Millennium Development Goals Awards Committee* em 2010, por utilizar abordagens inovadoras para compartilhar, reproduzir e atualizar experiências de desenvolvimento bem-sucedidas para erradicar a pobreza e a fome no mundo. Por fim, em 2012, o Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul entrega o “*South-South and Triangular Cooperation Champions Award*”, pela contribuição inovadora para a cooperação Sul-Sul e para a cooperação triangular.

3.2. Cooperação Setorial

Outro desafio para os membros do IBAS é fomentar a coordenação setorial e promover a aproximação entre países que historicamente não são aliados de primeira ordem. Parte-se do reconhecimento de que os três países apresentam carências e potencialidade em diversas áreas técnicas. Através do compartilhamento de experiências e trabalho conjunto busca-se sanar as deficiências e impulsionar conjuntamente as competências dos países-membros. Assim foram

criados dezesseis⁶ fóruns setoriais e fóruns não governamentais para aproximar, buscar a identificação de complementaridades e compartilhar de experiências em áreas diversas.

Não será traçada uma análise pormenorizada e cada grupo de trabalho, pois foge ao escopo do trabalho. Ainda assim alguns grupos se destacaram mais do que os demais e por isso merece comentários.

Na opinião de Stuenkel (2015) e Faria, Nogueira e Lopes (2012), a baixa produtividade dos grupos de trabalho pode ser atribuída à distância geográfica entre os países, a barreira da língua e o calendário de encontros, que não são coincidentes. Apontam também que alguns grupos de trabalho se dedicaram a questões que não figuravam entre as prioridades políticas nas agendas do Fórum IBAS. Como os grupos são patrocinados pelos recursos orçamentários dos ministérios relacionados como o tema, uma vez não sendo provido pelos governos internamente os grupos não terão condições de avançar. Além disso, o próprio número de grupos de trabalho dificulta a coordenação, a definição da pauta individual e como se integração numa proposta mais geral.

Além disso há problemas de conflitos de interesses entre os membros como no caso do grupo de trabalho da Agricultura. Criado em 2005, nasceu com uma clara divergência entre Brasil e Índia de longa data. O Brasil defende a liberalização do comércio e a Índia mantém uma postura defensiva para salvaguardar os produtores internos, que são pouco competitivos, mas cumprem uma função importante dentro da economia indiana. Apesar dos esforços brasileiros para construir uma agenda mínima que permitisse algum avanço nenhuma ação efetiva foi concretizada, de modo que o grupo até o momento não encontrou demandas em comum entre os países-membros (Stuenkel, 2015).

Em sentido contrário, o projeto IBSAMAR exhibe a convergência entre os países-membros. Criado em 2004 com a finalidade de integrar as forças marítimas nacionais através de exercícios militares periódicos. Entre 2008 e 2018 foram realizados seis exercícios conjuntos pelas Marinhas nacionais a cada dois anos. A regularidade de tais exercícios sugere que as ações do grupo de trabalho seguem com êxito.

⁶ Agricultura, cultura, defesa, educação, energia, saúde, moradia, Administração Pública, Receitas públicas, ciência e tecnologia, informação, comércio e investimento, turismo, transporte e desenvolvimento social.

Merece uma nota em destaque o grupo setorial voltado para tratar do comércio e investimento, afinal é uma pauta transversal a outros grupos de trabalho. Este surgiu em 2004 com o objetivo de desenhar acordos comerciais internos ao grupo e atrair o investimento externo. No limite, o objetivo é promover um acordo de livre comércio na perspectiva do regionalismo moderno⁷. Contudo, tal meta envolve necessariamente incorporar os países do Mercosul e do SACU⁸, uma vez que Brasil e África do Sul integram uniões aduaneiras anteriores, o que torna a tarefa ainda mais complexa (Husar, 2017).

Os encontros do grupo de trabalho evoluíram ao longo dos anos de 2007 e 2008 até que em 2009. Neste ano, os ministros de comércio exterior dos países do Mercosul, SACU e Índia deliberaram para que fossem elaborados estudos sobre a possibilidade de um acordo de livre comércio entre os três entes, muito embora ainda não exista nada de concreto.

Como não há acordo algum intra IBAS, é bem provável que o desempenho das relações comerciais seja causado por outros fatores. Ainda assim, Schor (2014) defende que o comércio é um item de relevo para o IBAS exatamente por que é pouco explorado e arranjos podem ser construídos.

A concentração da pauta é uma evidencia de que as relações comerciais ainda são muito restritas. Em 2017, cinco principais produtos de exportação do Brasil para a Índia corresponderam a 70% do total das exportações para aquele país. No caso da África do Sul, os cinco principais produtos somavam 40% das exportações. Pelo lado das importações brasileiras, o percentual é o mesmo para os cinco produtos que mais Brasil compra. As importações brasileiras da Índia foram bem mais diversificadas em 2017, e somaram 15% apenas.

O crescimento do volume de comércio foi significativo ao longo dos anos 2000. A tendência era evidente desde o início da década, mas deu um salto por volta de 2005 e novamente depois de 2009, talvez motivado pelo surgimento efetivo dos BRICS e o efeito da economia chinesa, que ainda crescia a taxas elevadas.

⁷ Segundo Oliveira (2013), o regionalismo consiste em ações no sentido de diminuir ou retirar por completo barreiras ao comércio a partir de acordos dos mais diversos tipos.

⁸ União Aduaneira da África do Sul formada por África do Sul, Botswana, Lesoto, Suazilândia e Namíbia.

4. Considerações Finais

O presente trabalho buscou examinar os resultados do Fórum IBAS após quinze anos de sua fundação, analisando as principais ações e observando, principalmente o Fundo IBAS, entendido como o principal instrumento utilizado para a execução dos projetos propostos.

A criação do Fundo IBAS aparece como um instrumento de demonstração das capacidades do fórum em articular projetos ao redor do mundo e empregar recursos em consonância com os Objetivos do Milênio. Ao mesmo tempo, dá relevo ao combate à pobreza e deixa claro que os avanços nesse sentido dependem inclusive de modificações na governança global, que deve refletir as mudanças na correlação de forças entre os Estados. O fundo IBAS contribui para a consolidar a imagem dos patrocinadores e talvez torná-los mais atrativos para futuras parcerias.

No que se refere a cooperação político-setorial o IBAS apresenta um corpo com 16 grupos de trabalho que servem de mecanismo para promover a cooperação e o intercâmbio de conhecimento entre os países em diferentes áreas (Silva & Adriotti, 2012). Embora os avanços sejam marginais e assimétricos, o Fórum de Diálogo IBAS cumpre sua de aproximar e os países e dar sentido à cooperação Sul-Sul, promovendo “um amplo leque de temas, que vão do comércio até a questão de segurança internacional” (Vigevani & Cepaluni, 2007, p. 296).

Dessa maneira, ao analisar os resultados que o Fórum de Diálogos IBAS nota-se um esforço dessa cooperação bem arquitetada e rica em demandas importantes para os países do Sul global para resolver questões pertinentes para o desenvolvimento. O avanço demandará que os países-membros superem problemas internos e talvez conflitantes com os princípios propostos pelo Fórum. Para além disso, num contexto mundial que vem sendo desenhado e imaginado no século XXI, o IBAS possui potencial de se tornar uma importante ferramenta de diálogo e desenvolvimento entre os membros e demais países do Sul global.

Mesmo diante de tamanhos desafios, a experiência do IBAS mostra aos países do sul global as possibilidades dos ganhos da atuação conjunta. Desse modo, aliando-se em torno de interesses comuns, esses países maximizam a chance de sucesso, além de aprofundar os laços de confiança, garantindo aliados na defesa de futuras questões significativas.

E é nesse aprofundamento das relações que as organizações como IBAS ou BRICS desempenham um papel importante, visto que é necessário que os países adotem o multilateralismo dentro das organizações. Ou seja, as pautas comuns das nações as impelem a cooperar e construir uma rede de confiança. Dentro do campo das relações internacionais há o debate se o multilateralismo é o mais adequado para a balança de poder, no entanto, mostrou-se como uma importante ferramenta dos países do sul global na política internacional.

Essa nova configuração de poder não ocorre sem resistência. O desenvolvimento de novos organismos de CSS vem acompanhado da oposição dos Estados Unidos. Além disso, observa-se ascensão chinesa, principal ator em disputa com os EUA pela hegemonia é a China, uma potência emergente que vem desafiando, e em certas áreas superando, a hegemonia norte-americana.

De todo modo, o século XXI se apresenta como sendo de ascensão de novos atores, ou seja, atores emergentes e não-ocidentais Stuenkel (2018). A partir dessa configuração, é importante notar que os países que não busquem participar de organismos multilaterais com potências médias e não ocidentais, tendem a se isolar nas pautas da política internacional ou não ter sucesso na defesa de seus interesses. Para algumas nações, se esse impacto será em maior ou menor grau, dependerá do seu status na política global e no seu poder efetivo, ou seja, econômico, político ou militar.

Referências

ABC - Agência Brasileira de Cooperação (2012). *Conceito de Cooperação*. Recuperado em 06/12/2017, de <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Conceito>.

Almeida Filho, J. G. de (2009). *O fórum de diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): análise e perspectivas* / João Genésio de Almeida Filho. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Amorim, C. (2013). *Breves narrativas diplomáticas*. São Paulo: Benvirá.

Brasil – Itamaraty (2019). *IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul*. Itamaraty. Recuperado em 10/12/2017, de <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-interregionais/3673-forum-de-dialogo-india-brasil-e-africa-do-sul-ibas>.

De La Fontaine, D. & Seifert, J. (2010). *The Role of South-South Cooperation in present Brazilian Foreign Policy: Actors, Interests and Functions*. Institute of Latin American Studies.

Faria, C., Nogueira, J., & Lopes, D. (2012). Coordenação Intragovernamental para a Implementação da Política Externa Brasileira: O Caso do Fórum IBAS. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 55 (1), 173-220. Recuperado em 04/01/2018, de <http://www.scielo.br/pdf/dados/v55n1/a05v55n1.pdf>.

Husar, J. (2016). *Framing Foreign in India, Brazil and South Africa*. Paris: Springer.

IBAS - Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (2003). *Declaração de Brasília*. Recuperado em 15/12/2017, de <http://www.cnpq.br/documents/10157/7745fcb0-5759-4edc-b8b2-8a1e81c2a9fc>.

IBSA (2017). *About IBSA*. Recuperado em 10/12/2017, de <http://www.ibsa-trilateral.org/about-ibsa/ibsa-fund>.

IBSA Fund (2018). *Overview of the IBSA Fund Project Portfolio*. Organizador: Ines Tofalo. Recuperado em 15/02/2019, de <http://tcdc2.undp.org/IBSA/Upload/UNDP%20IBSA%20Report%202017%20Online%20Final2.pdf>.

Milani, C. R. S. & Carvalho, T. C. O. (2013, janeiro/junho). Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano. *Estudos Internacionais*. 1 (1), 11-35, 2013.

Narlikar, A. (2010). *New Powers: How to Become One and How to Manage Them*. New York: Columbia.

Oliveira, I. T. (2013). *A Política Comercial Externa Brasileira: uma análise de seus determinantes*. São Paulo: Editora Saraiva.

UNOCSS - United Nations Office for South-South Cooperation (2017). *Índia, Brazil and South Africa sign agrément for continued contributions to the IBSA Fund*. Recuperado em 16/12/2018, de <https://www.unsouthsouth.org/2017/10/18/india-brazil-and-south-africa-sign-agreement-for-continued-contributions-to-the-ibsa-fund/>.

_____ (2018). *IBSA board approves digital finance Project in Sierra Leone*. Recuperado em 16/12/2018, de <https://www.unsouthsouth.org/2018/03/10/ibsa-board-approves-digital-finance-project-in-sierra-leone/>.

_____ (2018). *IBSA Fund approves Project on ending child marriage in Malawi and Zambia*. Recuperado em 16/12/2018, de <https://www.unsouthsouth.org/2018/08/09/ibsa-fund-approves-project-on-ending-child-marriage-in-malawi-and-zambia/>.

XAVIER, Marcelo; FONSECA, Pedro. *IBAS: uma análise das ações quinze anos depois.*

Renzio, P., Gomes, G., Fonseca, J., & Niv, A. (2013). *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: Como Responder aos Desafios Correntes*. Rio de Janeiro: BRICS POLICY CENTER/Centro de Estudos e Pesquisas – BRICS.

Silva, A. L. R. & Adriotti, L. S. (2012). A Cooperação Sul-Sul na Política Externa do Governo Lula (2003-2010). *Revista Conjuntura Austral*, 3 (14).

Schor, A. (2014). South–South Cooperation and IBSA: More Trade in Politics. *New Global Studies*, 8(2), 183–201.

Stuenkel, O. (2015). *India-Brazil-South Africa Dialogue Forum (IBSA)*. Nova York: Routledge.

_____. (2018). *O mundo pós-ocidental: Potências emergentes e a nova ordem global*. Ed. 1ª. Editora Zahar.

Vigevani, T. & Cepaluni, G. (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto internacional*, 29 (2), 273-335.

Agenda e coalizões na aprovação de uma Política Pública Inovadora: o caso da Lei de Conformidade Tributária de São Paulo

Agenda and coalitions in the approval of an Innovative Public Policy: the case of São Paulo Tax Compliance Law

Humberto Eustáquio César Mota Filho

Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas sobre a Democracia (CEBRAD/UERJ)

E-mail: humberto@bndes.gov.br

Eduardo Almeida Mota

Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo (SEFAZ/SP)

Columbia University - NY

E-mail: eam2233@columbia.edu

Luciano Quinto Lanz 

Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Columbia University - NY

E-mail: lqlanz@hotmail.com

Resumo: Políticas públicas inovadoras usualmente enfrentam resistências à sua implementação, por contrariarem interesses de segmentos com capacidade de mobilização, especialmente quando há dependência de aprovação legislativa. Este artigo analisa o processo de aprovação da Lei Complementar 1.320/2018 pela Assembleia Legislativa de São Paulo, que instituiu o Programa de Estímulo à Conformidade Tributária - "Nos Conformes". O programa é polêmico ao estabelecer regras de conformidade tributária e criar uma classificação ostensiva de risco de contribuintes. A metodologia utilizada é o estudo de caso único, com análise de dados secundários, como publicações na imprensa, portais especializados e ações da SEFAZ. Para análise é utilizada a literatura sobre *agenda setting* e, sobre participação social, além do papel desempenhado pelas burocracias e legislaturas em inovações legislativas. Os resultados indicam que a SEFAZ conseguiu formar uma coalização, por meio do diálogo e da criação de confiança entre entidades empresariais, instituições políticas, sociedade civil e entidades representativas dos fiscais, levando à aprovação de um programa significativamente melhorado em relação à proposta original em um curto espaço de tempo. O estudo permite construir um quadro de referência para o avanço de agendas e formação de coalizões para aprovação de propostas legislativas.

Palavras-Chave: Conformidade Tributária; Agenda Legislativa; Políticas Públicas.

Abstract: Innovative public policies usually face resistance to their implementation, because they contradict the interests from segments with mobilization capacity, especially when there is legislative approval dependence. This article analyzes the approval process of Complementary Law 1,320 / 2018 by the Legislative Assembly of São Paulo, which instituted the Program for Stimulating Tax Conformity - "Nos Conformes". The program is controversial in establishing tax compliance rules and creating an outward classification of taxpayer risk. The methodology used is the single case study, with analysis of secondary data, such as publications in the press, specialized portals and actions of SEFAZ. For analysis, the literature on agenda setting and social participation is used, as well as the role played by bureaucracies and legislatures in legislative innovations. The results indicate that SEFAZ was able to form a coalition, through dialogue and the creation of trust between business entities, political institutions, civil society and representative entities of the inspectors, which led to the approval of a significantly improved program compared to original proposal in a relatively short space of time. The study builds a framework that can be used to advance agendas and build coalitions for legislative proposal approval.

Keywords: Tax Compliance; Legislative Agenda; Public Policy.

1. Introdução

Políticas públicas inovadoras usualmente enfrentam resistências para sua implementação, especialmente em casos em que essas inovações podem contrariar interesses estabelecidos, afetar determinados segmentos econômicos e sociais, com capacidade de mobilização ou dependam de trâmites legislativos. A agenda tributária é um dos campos onde seu desenvolvimento e evolução tem sido particularmente difíceis. As discussões sobre reforma tributária apesar de recorrentes pouco avançam. Este artigo tem a proposta de analisar o processo de construção das condições que levaram à aprovação de uma nova legislação tributária em São Paulo neste contexto.

Os resultados iniciais da análise indicam que a aprovação da Lei Complementar nº 1.320/2018 ("Lei") pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) contendo inovações como temas da agenda de *compliance* tributário, só foi possível graças à atuação de empreendedores legislativos localizados na própria Administração Pública que mobilizaram apoiadores da sociedade civil ao proverem os incentivos corretos para os diferentes atores envolvidos e criarem um ambiente de confiança.

Para enquadrar a discussão do artigo, em marcos explicativos mais gerais, coube buscar referências teóricas na literatura de agenda setting (Kingdon, 2011) e sobre participação social (Fung, Wright, 2003; Arnstein, 1969), além do papel desempenhado pelas burocracias e pelas legislaturas (Shepsle, 2010) em propostas legislativas.

A discussão desses marcos teóricos permite esquematizar como o *Compliance* Tributário foi introduzido na agenda legislativa paulista e como os empresários e os gestores públicos se inter-relacionaram para avançar essa agenda inovadora, apesar dos custos de coordenação, dos interesses de cada grupo e das restrições político-burocráticas. Permite ainda, robustecer o entendimento sobre esse caso ao analisar a partir dessas expectativas teóricas como as publicações da grande imprensa, sites especializados e as instituições e entidades envolvidas se pronunciaram sobre o Projeto.

Tendo em conta esse quadro esquemático, e a devida análise qualitativa, espera-se reforçar o conhecimento sobre: as estratégias utilizadas para fazer avançar a agenda de *compliance* tributário; a efetividade dessas estratégias; e, eventualmente, as possíveis condições de reprodução dessas estratégias para outras inovações legislativas no campo do *compliance*.

Esse artigo está dividido em seis capítulos, incluindo esta introdução. No segundo segmento, são abordados os conceitos teóricos para a explicação do surgimento e prevalência de agendas públicas e uma hipótese de trabalho para a compreensão do caso de sucesso da agenda de *compliance* no encaminhamento e aprovação da Lei, que instituiu a figura inovadora no Brasil da classificação de risco tributário dos contribuintes com tratamento positivo diferenciado para os “Bons Contribuintes”. Na terceira parte, temos a descrição do caso objeto do estudo com detalhamento da metodologia adotada. No quarto capítulo, são analisados artigos técnicos em sites especializados, pronunciamentos da Administração Pública e de entidades empresariais sobre o projeto de lei, além da agenda de eventos de divulgação e discussão do projeto, segregando-se as avaliações positivas e negativas e computando-se as avaliações positivas como sendo partes da coalização de apoio ao projeto de lei. No quinto segmento temos a análise e discussão dos resultados e a busca de generalização dos achados para um quadro que possa ser replicado a outras políticas públicas. Nas conclusões, temos um resumo dos achados do artigo, de suas proposições teóricas e quadro de referência a ser

utilizado para criação de agendas e criação de coalizões em contextos semelhantes e indicação de tópicos para aprofundamento e pesquisas futuras.

2. Agendas, Interesses e Coalizões

É possível afirmar que um determinado problema é incorporado à agenda pública quando é identificado como passível de se converter em política pública. Saravia (2006) identifica a agenda como o primeiro passo para implementação de uma política pública, a partir desta definição temos a elaboração, a formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação.

O processo de formação de agenda não é estritamente técnico, dado que a identificação do problema e a formação da agenda envolvem valores, interesses, posicionamentos ideológicos e projetos políticos. A formação da agenda reflete as relações de poder entre os atores sociais envolvidos. Por isso, a agenda pode ser entendida como um indicador da priorização de temas e problemas a serem enfrentados por um governo, conforme Roth Deubel (2006) e, ao mesmo tempo, é o espaço em disputa entre os diversos atores sociais no jogo político. Pela análise da agenda é possível mapear a arquitetura de poder em dada sociedade e os temas politicamente relevantes naquele período histórico.

Como explicar então que determinados assuntos ou agendas surgem e são aprovadas com rapidez pelas casas legislativas, enquanto outras agendas permanecem emperradas nas Comissões de Constitucionalidade e Justiça ou mesmo são arquivadas, apesar do apelo ou mobilização popular que possam despertar? É bastante revelador das dificuldades de compreensão dessas questões, o exemplo da derrota da campanha das *Diretas Já* para Presidente em 1984 no Brasil, movimento extremamente popular a época da redemocratização e, por sua vez, dos casos escassos na agenda legislativa brasileira de propostas de redução de tributos, apesar da provável popularidade dessa agenda.

A literatura da ciência política já propôs algumas explicações, ao teorizar sobre como determinados formadores de agenda (“*agenda setters*”) ou de políticas públicas (“*policy markers*”) são capazes de fazer avançar agendas enquanto outras bandeiras relevantes e igualmente, ou mais populares, são relegadas ao segundo plano, em democracias modernas.

Esse plano explicativo mira na importância dos defensores de determinadas iniciativas legislativas e na sua capacidade de convencimento e credibilidade (Kingdon, 2011, p. 21), destacando como causa determinante da emergência da agenda e da sua eventual aprovação a habilidade e o conhecimento técnico desses empreendedores. Como exemplo, temos o caso emblemático dos sanitaristas brasileiros que emplacaram, em grande medida, as propostas que culminaram na criação do Sistema Único de Saúde (SUS), contra o lobby poderoso das empresas e seguradoras de saúde privada. Os críticos dessa corrente explicativa apontam que ainda que os empreendedores exerçam um papel importante, eles não poderiam superar, per se, todas as resistências e resolver todas as complexidades presentes no processo legislativo e, portanto, seria preciso considerar a sociedade e as instituições políticas como fatores relevantes na formação da agenda (Windhoff-Héritier, 1991, p. 27-52).

Então, ao considerar a sociedade, é pertinente indagar qual é o papel da participação social nas agendas públicas, uma vez que essa participação pode embutir desde simples rituais chancelatórios de agendas alheias até uma participação efetiva na produção de uma agenda mais plural (Fung e Wright, 2003, p.5-6. Arnstein, 1969, p. 217). E, por sua vez, ao considerar as instituições é preciso investigar sua relevância na manutenção ou na inovação do *status quo* (TSEBELIS, 2002, p. 17-18) e até que ponto os atores institucionais têm importância como *agenda setter* (Kingdon, 2011, p. 45).

Outra vertente concentra o peso explicativo do avanço de agendas legislativas sobre a capacidade de os atores formarem coalizões de interesses vitoriosas. Nessa ótica, está embutida a relevância em angariar apoios de grupos de uma mesma classe, categoria funcional ou partido político, muitos deles reunidos em *think tanks*. Assim, a indústria de armas dos Estados Unidos tem o conhecido lobby da NRA - Associação Nacional dos Rifles, que também conta com apoio de grande parte da sociedade norte-americana e explica como a agenda de restrição ou proibição de venda de armas nos EUA pouco avança apesar dos repetidos episódios de tiroteios e violência nas escolas e da crescente mobilização de alunos em favor de uma agenda antiarmas.

Entretanto, a explicação do fortalecimento de agendas pela formação de coalizões, esquematiza as classes de forma estática e não responde como algumas mudanças legislativas

ocorrem apesar da posição contrária das classes dominantes, de coalizões entre classes, categorias ou interesses, *a priori*, divergentes e como se dão importantes inovações legislativas, apesar de fortes coalizões de interesses contrárias (Nunes, 1997, p. 54).

Também é possível compreender o sucesso de determinadas agendas pela perspectiva da interação entre ideias, interesses e informações (Milner, 1997, p. 33). Assim, o exame das relações dos atores governamentais e privados permitiria explicar quando e como ocorrem mudanças nas agendas, em virtude de mudanças nas preferências desses atores, tendo em conta os cenários doméstico, internacional e as instituições. Essa abordagem explica mudanças na formação e na escolha de agendas públicas e foi aplicada com sucesso em casos de políticas de comércio exterior (Mota Filho, 2016).

Ultimamente, tem-se atribuído mais peso ao papel das redes, das comunidades e dos subsistemas na análise de políticas públicas. As redes temáticas são caracterizadas por: existência de muitos participantes; interação e acesso flutuantes para os vários membros; ausência de consenso e presença de conflitos; interação com base em consultas em vez de negociação ou barganha; uma relação desigual de poder em que muitos participantes podem ter poucos recursos, pouco acesso e nenhuma alternativa.

As Comunidades de políticas públicas (*policy communities*) são grupos de participação limitada, alta integração entre os membros, consistência ao longo do tempo, controle de recursos e distribuição balanceada de poder (Rhodes, 2008). Subsistema pode ser entendido como o padrão de interações entre o conjunto restrito de participantes envolvidos na tomada de decisões em uma área específica das políticas públicas (Freeman, 1955, p. 265). Por meio do conceito de subsistema seria possível observar padrões de interação existentes entre pessoas-chave do Executivo, líderes de comissões do Congresso e outros atores, especialmente grupos de interesse. Em outras palavras, o conceito de subsistemas se refere às instituições sociais e à forma como elas interagem umas com as outras e com entidades e atores não governamentais (Capella, Brasil, 2015, p. 58-59).

Contudo, para a formação de coalizões, para a interação em comunidades ou em redes, é preciso um ambiente de cooperação e confiança. No entanto, boa parte dos brasileiros tem dificuldades no estabelecimento de relações de confiança entre estranhos. A grande maioria

acredita que a outra parte quer tirar vantagem na relação (CNI, 2017, p. 1-3). Mesmo as empresas brasileiras consideradas inovadoras colaboram menos com outras organizações nacionais ou internacionais do que as empresas de grande parte dos países da OECD (Ovanessoff, Plastino, Faleiro, 2015, p. 4).

Essas lacunas na confiança social comprometem a colaboração nas relações comerciais. Nas relações público-privadas, ou fisco-contribuinte não há razão para supor que o quadro é melhor. Nesse cenário, é forçoso investigar se o caso da Lei “Nos Conformes” realmente trouxe uma forma de cooperação baseada na criação de laços de confiança e como isto foi possível, num curto espaço de tempo.

No campo teórico do estudo da cooperação entre indivíduos ou organizações, explica-se a colaboração entre diferentes atores com base em processos evolutivos de interação. Pela Teoria da Cooperação (Axelrod, 1984, p. 172-174), defende-se que para a continuidade de uma cooperação é preciso que as partes atuantes sejam capazes de se reconhecer e de recordar das suas interações prévias e que os casos de interação bem-sucedidos tendem a ser copiados ou serem mais frequentes dali em diante, sugerindo a existência de mecanismo próprio para uma interação exitosa, mas mesmo assim, seria possível mais de uma estratégia para incentivar a colaboração social.

Para investigar se realmente houve uma estratégia da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (SEFAZ/SP) no sentido de criar ou reforçar laços de confiança no subsistema de *compliance* tributário, existem modelos de fluxos de aprovação de políticas públicas que tomam esses conceitos como base, embora analisem de forma distinta suas influências na formação e aprovação das agendas (Kingdon, 2011; True, Baumgartner, Jones, 1999; Sabatier, Jenkins Smith, 1993).

Tais modelos destacam o papel das ideias e dos interesses nos subsistemas, desenvolvendo conceitos complementares em cada caso, entretanto não avançam tanto na busca de respostas para o problema da confiança. No caso brasileiro, é recomendável avançar na compreensão do padrão de interação entre o conjunto de participantes de um subsistema de políticas públicas, para então progredir na análise das interações entre subsistemas relacionados (Capella, Brasil, 2015). Uma oportunidade de fazê-lo é a análise das interações entre os

membros do subsistema do *compliance* tributário, a fim de permitir futuras análises entre outros subsistemas de *compliance* entre si. Para tanto, é preciso introduzir antes a agenda do sistema geral de *compliance*, a agenda específica do *compliance* tributário, discutida no caso da Lei “Nos Conformes” e desenvolver conceitos auxiliares para os modelos existentes no endereçamento do problema da confiança.

Para os propósitos desse artigo, utiliza-se o conceito de formadores de agenda de Kingdon (“*agenda setters*”) ou formuladores de políticas públicas (“*policy markers*”) capazes de fazer avançar agendas públicas, como é o caso das propostas presentes na Lei “Nos Conformes”, mas não se presume como dado o grau de coesão da comunidade (“subsistema”) de *compliance* tributário do Estado de São Paulo. Aqui, o que se quer investigar é exatamente como se deu a dinâmica de interação entre essa comunidade e quais foram os fatores que permitiram a cooperação de diferentes atores, culminando com a aprovação de um texto legal inovador, a fim de contribuir para o aperfeiçoamento das explicações sobre como se dá o fluxo de formulação de uma política pública (Saravia, 2006, p. 32-34).

Assim, busca-se compreender como a estratégia adotada pela SEFAZ/SP, na qualidade de *agenda setter*, estimulou a cooperação dos atores públicos e privados e influenciou positivamente o fluxo de políticas públicas. Em outras palavras, pretende-se verificar qual o impacto dessa estratégia sobre o envolvimento e a participação efetiva dos *stakeholders* nas discussões sobre a agenda de *compliance* tributário, dado o problema de confiança.

2.1. Em busca da conformidade: a Agenda de Compliance Tributário

A Agenda de *compliance* (“Agenda”) segue a tendência de, além do uso de mecanismos de controle para identificação e prevenção de desvios, criar benefícios e estímulos de boas condutas voltados para a implementação de uma cultura de transparência e integridade nos setores públicos e privados. Parece haver certo consenso sobre quais são as melhores práticas e técnicas para a implementação dessa Agenda no mundo dos negócios corporativos (IBGC, 2017, p. 9-11). Em termos gerais, ser capaz de prevenir, detectar e responder a desvios e riscos éticos e legais, estejam eles presentes no setor público, no setor privado e, principalmente, na interação entre os setores público e privado. Vários estudos, tais como Alm, Martinez-Vazquez

e Torgler (2010), Bird (2010), FMI (2016), indicam que este sistema pode ser mais eficiente se além de controles, recorrer a mecanismos de alinhamento de interesses e criação de um ambiente de confiança e colaboração entre as partes, que desestime comportamentos oportunistas e recompense as boas práticas. Então, é possível pensar num sistema de *compliance*, com diretrizes gerais extensíveis ao setor público e ao setor privado.

Um sistema de *compliance* apresenta um componente próprio comportamental e jurídico, dado que a essência do *compliance* envolve uma deliberação permanente sobre como definir o que são desvios e riscos éticos e como interpretar juridicamente as prescrições legais, após sua definição. Por sua vez, a própria caracterização de desvios éticos e riscos jurídicos se transforma ao longo do tempo. Tudo isso confere uma grande abrangência a essa agenda. Mas, além disso, essa agenda permite, pelo seu componente ético, uma grande permeabilidade com os mais variados temas de políticas públicas e uma transversalidade com uma grande gama de assuntos de apelo social, econômico e político.

Nesse sentido, poder-se-ia compreender que todas as políticas públicas necessitariam passar pelo crivo ou pela ótica do *compliance*, pois o desenho de toda política pública traz em si um elemento de risco, uma escolha entre alternativas comportamentais possíveis, o que implica necessariamente uma análise valorativa e um potencial de desvios éticos. Até aqui, parece que a agenda de *compliance* tem se concentrado mais nos desvios e riscos potenciais do relacionamento entre os atores públicos e privados (Catlett, Saud, 2016, p. 4).

No caso da Lei “Nos Conformes”, o foco maior da agenda concentra-se no campo das questões tributárias, dado o seu direcionamento para o tratamento do relacionamento entre contribuintes e o fisco, no Estado de São Paulo. Portanto, nesse campo, a agenda deve endereçar formas de prevenir, detectar e responder a desvios e riscos éticos e legais na relação fisco e contribuinte. Da mesma forma como não há uma única receita ou agenda de *compliance* tributário, também não se pode falar em uma única forma de fazer avançar as propostas de agendas legislativas. Ao que parece, no caso da Lei “Nos Conformes” houve uma inovação na forma de debate da agenda e na construção de apoios para fazer avançar essa agenda.

2.2 Uma hipótese para o avanço da Lei Complementar nº 1.320/18

Para a investigação do caso, é preciso entender as estratégias adotadas pelos *policy makers* e pelos *agenda setters* atuantes nesse setor (Menzel, 2005, p. 151), as quais permitiram que as instituições brasileiras desenvolvessem nos últimos tempos um conjunto de leis substanciais destinados ao aperfeiçoamento de uma cultura da integridade e da transparência entre os setores públicos e privados¹.

Desse modo, busca-se investigar como foi possível, angariar apoio social e institucional para alçar essas iniciativas ao status de um Projeto de Lei Complementar e, posteriormente, como se deu a aprovação dessa agenda positiva de *compliance* tributário, num momento de restrições fiscais severas em todas as unidades da federação brasileira.

Assim, para os propósitos de um artigo sobre a construção de coalizões políticas em temas de *compliance*, é válido examinar como a proposta de classificação de risco dos contribuintes com base na medição objetiva de critérios de conformidade, consubstanciada no Projeto de Lei Complementar nº 025/2017, foi aprovada pela ALESP em 03/04/2018. A aprovação do Projeto pode sugerir que a iniciativa não sofreu grande resistência parlamentar, não teve opositores na sociedade civil ou na burocracia pública. Entretanto, é preciso verificar se a iniciativa legislativa realmente estava isenta de resistências e, em caso negativo, como foram angariados apoios e contornadas as eventuais resistências.

Pela lógica do agente racional e seus interesses (Shepsle, 2010, p. 410), a burocracia estatal tende a buscar a maximização dos seus recursos orçamentários em suas propostas sobre questões técnicas como as normas tributárias e fiscais. Já na lógica dos *interesses especiais* das associações empresárias, os empresários tendem a apoiar propostas que privilegiam a diminuição da carga tributária, concedam benefícios setoriais ou ao menos não impliquem aumento de impostos (Olson, 1965, p. 162).

¹ No Brasil, a implementação da agenda de *compliance* se deu de forma mais intensa após a edição da Lei nº 12.846/13, que trata da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública. Além da Lei 12.846 e à exceção do Código Penal, os principais diplomas legais que versam sobre o tema de corrupção e de atos lesivos à administração pública foram promulgados, em sua maioria, mais recentemente, são eles: a Lei de Improbidade Administrativa; a Lei de Licitações; Tratados e Convenções Internacionais introduzidos em nosso ordenamento por meio de decretos legislativos (Catlett, Saud, 2016).

É relevante notar que essa proposta legislativa, foge do padrão usual da agenda de projetos fiscais que ora procuram avançar onerações tributárias e obrigações dos contribuintes e ora investem em desonerações fiscais ou perdões e parcelamentos de dívidas. Nesse caso, há indicativos que apontam para o estabelecimento de uma cooperação entre o setor público e o privado em um curto espaço de tempo (Garcia-Zamor 2003; Rego, Sarrico, Moreira 2005; Saarniit 2005; Kim, 2011). Nesse sentido, torna-se ainda mais importante saber como se deu a tramitação desse projeto e como foram estabelecidos os apoios e realizadas as negociações para sua aprovação.

Sugere-se, neste artigo, que a aprovação da Lei pela ALESP contendo inovações legislativas foi possível graças à atuação de empreendedores legislativos localizados na própria burocracia estatal que mobilizaram apoiadores ao proverem os incentivos corretos para os diferentes atores envolvidos, criando laços de confiança entre esses *stakeholders*, durante a discussão das propostas.

3. O Caso da Lei “Nos Conformes”

Este artigo pode ser classificado como um estudo de caso único (Yin, 2014), conduzido junto à SEFAZ/SP e a seus *stakeholders*, em São Paulo. Para análise do caso, a primeira etapa foi a análise dos registros gerados com a tramitação inicial da proposta de criação da Lei entre os *stakeholders* e uma segunda etapa constituiu em uma pesquisa documental, na imprensa escrita e principais sites especializados na área tributária e de políticas públicas.

O método de estudo de caso demonstra ser adequado por fornecer mais informações dos atores e do contexto sob os quais foram realizadas as escolhas políticas que conduziram a aprovação da agenda pública de *compliance* tributária contida na Lei Complementar nº 1.320/2018 e assim permitir testar a hipótese aqui levantada para o avanço dessa agenda. Tal método consiste no estudo de determinados indivíduos, grupos, problemas ou instituições que apresentam características próprias. Os procedimentos metodológicos buscam delimitar as suas unidades analíticas nas relações externas; relações internas e especificidades do caso. Desse

modo, a análise de dados se dá frente ao quadro geral do caso em questão e é elaborada com técnicas qualitativas de pesquisa (Yin, 2014).

É importante articular o referencial teórico adotado e os dados coletados, o ordenamento dos fatos, a explicação da lógica interna ou do mecanismo interno de funcionamento do fenômeno observado e a sua articulação com outros fatos.

Os marcos teóricos unidos pela lógica do agente racional contribuíram para investigar se o caso da Lei “Nos Conformes” confirma a iniciativa da burocracia fazendária paulista como determinante no processo de negociação e aprovação de uma agenda legislativa inovadora, nos moldes de um verdadeiro *agenda setter*.

A articulação desses interesses e a verificação dessas tendências teóricas foi investigada, no caso concreto, a partir dos marcos temporais e espaciais registrados desse caso, sobretudo com base nas ações e propostas efetivamente realizadas e incorporadas ao texto final da Lei. Essa observação foi reforçada pela análise qualitativa dos dados constantes das propostas formalizadas nas diversas reuniões, palestras, simpósios, apresentações e consultas públicas sobre o projeto.

A fim de corroborar ou não a análise dos registros, uma segunda etapa de estudo do caso consistiu da análise de portais especializados: Consultor Jurídico, Jota, Carta Forense. Esta etapa da pesquisa foi desenvolvida no período de julho de 2017 a abril de 2018.

A confirmação da burocracia fazendária como *agenda setter*, significa dizer que ela foi relevante, para a modificação dos *status quo* legal nas relações fisco contribuinte no Estado de São Paulo, via aprovação do texto legal. Para dimensionar essa relevância, entretanto, será preciso contrapor o papel efetivo dos atores sociais. Caso haja a comprovação de interações repetidas entre os atores envolvidos no período considerado, com a incorporação de propostas advindas da maioria dos participantes é factível considerar que foram efetivamente formados laços de confiança durante esse período de debate. Daí, também é correto concluir que as estratégias adotadas pela SEFAZ/SP tornaram possível não só uma participação efetiva dos *stakeholders*, mas também permitiram a formação de um ambiente de confiança propício a essa participação e a uma cooperação efetiva.

A análise de casos não se presta exclusivamente a produção de *thick descriptions* ou para produzir etnografias detalhadas da realidade social e política, essa análise serve para fazer avançar o conhecimento e suprir lacunas de estudos anteriores e para observar o grau de relação não espúria numa determinada teoria. Nesse sentido, a conexão entre casos e teorias torna-se mais frequente e aconselhável para a geração de explicações (Elman, 2005, p. 294). Adicionalmente, o estudo de caso pode levar a elaboração de novas proposições ou hipóteses, a serem testadas em outros casos e, podem confirmar, reforçar ou contestar teorias existentes ao fornecerem “testes” cruciais, ao possibilitar a extensão de explicações teóricas, explicações sobre desenvolvimentos anômalos ou desviantes, em comparações entre casos similares.

4. Estudando o Caso: Em busca do Modelo

O marco inicial do estudo de caso remonta a primeira apresentação oficial das linhas gerais do projeto em janeiro de 2017, apenas no âmbito da SEFAZ/SP. Nos seis meses subsequentes, de fevereiro a julho de 2017, foram realizadas diversas reuniões, palestras, simpósios e apresentações sobre o projeto tendo como ponto de partida a FIESP e o Instituto de Direito Público de São Paulo – IDP, em um movimento crescente de apoio da sociedade civil. Foram registradas, mesmo antes da elaboração da primeira minuta do projeto de lei, propostas de aprimoramentos do Centro de Cidadania Fiscal – CCiF, composto por estudiosos de direito tributário, e do movimento VIVA, capitaneado pela Associação dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo – AFRESP, que reuniu especialistas tributários com experiência em diferentes áreas da administração tributária.

Em 12 de julho de 2017 foi lançada a primeira consulta pública pelo prazo de 30 dias quando foram apresentadas cerca de 100 sugestões de melhorias. Encerrada a primeira consulta, em 11 de agosto, após a incorporação de parte das sugestões e readequação do projeto, foi aberta uma nova consulta pública em 31 de agosto pelo prazo de uma semana. Desta vez, superada a desconfiança e o impacto inicial da proposta de relacionamento entre o Estado e o cidadão, o número de sugestões cresceu substancialmente sendo reunidas e classificadas em 48 temas diferentes, com propostas de diversos setores e agentes, individuais

ou de grupos representativos. O Quadro 1 demonstra a evolução das ações formais da SEFAZ/SP.

Quadro 1: Ações formais da Secretaria da Fazenda como *Agenda Setter*

Ação	Data	Ator	Resumo
Apresentação a grupos específicos da sociedade civil	Fevereiro a Julho	SEFAZ/SP	Desconfiança inicial sobre o processo. Diversos setores da sociedade, academia, comércio, fomento, terceiro setor, entidades de classe.
Sugestões de aprimoramento	Março a Outubro	Centro de cidadania Fiscal	Estudiosos sobre o poder de tributar do Estado que acrescentaram a perspectiva de melhora no ambiente de negócios. Participação ativa e ostensiva.
Sugestões de aprimoramento	Agosto a Outubro	Movimento Viva	Aplicadores do Direito Tributário que acrescentaram melhoras operacionais efetivas. Participação não ostensiva.
Consulta pública	12/07/2017	SEFAZ/SP	Recebidas mais de 100 sugestões, principalmente, dos atores envolvidos desde o início. Participação ainda tímida do setor privado.
Consulta pública	31/08/2017	SEFAZ/SP	Participação mais ampla da sociedade. Sugestões agrupadas em 48 temas. Consolidação do ambiente de confiança.
Encaminhamento do Projeto de Lei para a ALESP	16/09/2017	Governo do Estado	Apresentação do referencial teórico às comissões na ALESP. Consolidação do texto legal. Foram feitas seções de esclarecimento, com produção de um vídeo institucional e cartilhas com análise do projeto para os deputados.
Apresentação Emendas	22/09/2017	ALESP	O projeto recebeu 68 emendas.
Emenda aglutinativa nº 69	29/03/2018	ALESP	Esta emenda aglutinativa foi negociada com os líderes dos partidos e incorporou a maior parte das emendas e agendas dos <i>stakeholders</i> . Apresentou melhorias significativas como: detalhamento dos benefícios por classificação, tratamento diferenciado para micro e pequenas empresas, tratamento para devedores contumazes, definição de indicadores de desempenho, entre outros.
Aprovação da LC 1320/18	06/04/2018	ALESP	Aprovado o texto legal, com a Emenda nº 69 e as emendas números 3 (não estímulo a sonegação), 4 (limite ao auxílio pecuniário), 37 (transparência de parcerias), 49 (publicação anual de resultados) e 66 (tratamento de contestações/suspensão de elegibilidade de créditos).

Fonte: Elaboração própria.

Pela análise do Quadro 1, percebe-se as ações da SEFAZ/SP resultaram numa ampliação da participação de atores sociais e no crescimento considerável das sugestões de aprimoramento do texto legal. É possível afirmar que ao longo das apresentações do texto legal e da interação entre os *stakeholders*, houve uma maior participação, consubstanciada na apresentação de mais sugestões de alterações do texto legal e na incorporação de grande parte dessas sugestões. Essa maior participação pode ser lida como a confirmação da criação de um ambiente confiança entre a SEFAZ/SP e os demais atores sociais, principalmente os contribuintes.

O incremento da participação social contribuiu para a legitimação do texto legal, funcionando como um mecanismo de credibilidade e retroalimentação da proposta de texto e da própria coalização de apoio em si. E tudo isso ocorreu em pouco mais de um ano. Então, esse quadro revela a importância de ações que importem na criação de laços de confiança para o desenvolvimento de cooperação e, conseqüentemente, para facilitar a formação de coalizões de apoio, corroborando parte da nossa hipótese de trabalho, ao reforçar o papel do *agenda setter* na equação da formação das alianças.

Preliminarmente, é possível afirmar que ambientes de confiança podem ser estimulados em curtos espaços de tempo, forçando a uma revisão da configuração do problema da confiança. O Quadro 2 traça as avaliações favoráveis (positivas) e desfavoráveis (negativas) ao texto legal nas publicações em sites especializados.

Quadro 2: Análise das principais publicações na imprensa

Periódico / site	Data	Autor	Efeito	Título	Resumo
Jota	22/08/2017	Aguiar	Positivo	Transparência e conformidade: iniciativa da Fazenda de SP: Por uma mudança do paradigma atual da relação fisco-contribuinte	Projeto guiado por princípios de governança tributária; compatível com paradigma de serviço; fomenta confiança mútua. A partir da classificação prove benefícios aos contribuintes. Enfatiza fundamentação teórica (Alm & Trogler, 2012 e OECD, 2015)
Consultor Jurídico	31/08/2017	Mauler	Negativo	Projeto de lei de transparência tributária	Críticas contundentes. A classificação ostensiva viola o sigilo fiscal, os benefícios são limitados, o

MOTA FILHO, Humberto Eustáquio César; MOTA, Eduardo Almeida; LANZ, Luciano Quinto.
Agenda e coalizões na aprovação de uma Política Pública Inovadora: o caso da Lei de Conformidade Tributária de São Paulo.

				camufla sanções políticas	projeto suprime direitos, atinge contribuintes de outros estados fora da competência de São Paulo.
Jota	25/09/2017	Barbosa, Mascitto e Paiva	Positivo	A salvação da relação Fisco e contribuinte	O modelo repressivo tem mostrado sinais de esgotamento, muitos contribuintes não descumprem a legislação intencionalmente. O programa propõe criar uma comunicação entre fisco e contribuinte, criar uma fase pré-contenciosa, com mais dialogo e transparência.
Coluna do Fraga (R7)	18/10/2017	Mazzitelli	Negativo	Sindicato critica forma como Estado conduz proposta de mudança tributária	Apresenta crítica do Sinafresp (Sindicato dos Agentes Fiscais de Renda do Estado de São Paulo) à condução da proposta, que privilegiaria grandes contribuintes, mas é favorável a introdução de conceitos de conformidade.
Consultor Jurídico	29/10/2017	Mota, Lanz	Positivo	Abordagem do Estado em São Paulo vai de "fisco-policia" para "fisco-cidadão"	Explica a fundamentação do projeto (FMI; Alm & Trogler), seus princípios (Conformidade, consistência e estímulo cadeia de fornecedores); uso de incentivos e autorregulização.
Carta Forense	01/11/2017	Silveira	Positivo	O Projeto de Conformidade Tributária	Destaca o contexto de complexidade em que o projeto será implementado, com necessidade de mudança da cultura, de infração para conformidade e destaca dois pontos a endereçar: a atualização dos salários dos fiscais e a participação nos resultados. Apesar dos riscos, espera uma melhora no ambiente de negócios.
Consultor Jurídico	18/11/2017	Almeida	Positivo	Fisco e contribuintes devem parar de se enfrentar e passar a cooperar	Iniciativa inserida em um contexto mais amplo de <i>compliance</i> tributário - Fórum sobre Administração Tributária da OECD (2013) e IN RFB 1.598/2015.

Fonte: Elaboração própria.

Pela análise do Quadro 2, evidencia-se que o texto legal não foi objeto de apoio unânime na imprensa especializada. Adicionalmente, revela-se que a percepção da agenda posta pelo texto legal variou, sendo o texto reconhecido por alguns como parte de uma agenda

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.1, julho/2019, pp. 195-219.

mais ampla de governança tributária, para outros como um documento violador e restritivo de direitos dos contribuintes e, ainda, visto como parte de uma agenda específica de *compliance* tributário.

Nesse particular, pode-se cogitar que o *agenda setter* não teria sido tão efetivo na sua estratégia de comunicação com os *stakeholders* envolvidos sobre os principais objetivos do projeto, ou apenas reflete uma pluralidade de opiniões próprias de debates públicos. Contudo, no saldo geral, a percepção das principais publicações especializadas foi favorável ao texto legal, o que reforça a capacidade do *agenda setter* de vincular valores centrais da agenda de *compliance* como transparência e conformidade ao projeto de lei. Esse tipo de vinculação tende a favorecer a conquista de apoiadores e a formação de coalizões ao texto legal e enfatiza a importância do *agenda setter* como mobilizador de interesses, ideias e informações capazes de estimular uma maior adesão dos *stakeholders*, em linha com o modelo de Milner.

4.1. A interação entre os stakeholders durante a construção da Agenda

A expectativa dos principais *stakeholders* pode ser identificada com a análise das publicações e das sugestões de alteração do projeto. A análise dos artigos de opinião e notícias combinada com as sugestões no processo de consulta pública que foram incorporados a versão final do projeto permitem identificar a agenda mínima aceitável de cada interlocutor e definir a agenda consensual mínima necessária para a aprovação do projeto.

Quadro 3: Itens da agenda incorporados ao projeto

Item da agenda	Stakeholder interessado	Etapa da incorporação	Efeito	Resumo
Aumento de arrecadação	Governo	Incorporado como estratégia do Programa	Incorporado na estratégia como princípio, Artigo 1º da LC	A estratégia busca o aumento da base de contribuintes regulares pelo incentivo à auto-regularização e incentivos à operação com uma cadeia de fornecedores regulares.
Racionalizar o contencioso administrativo tributário	CECiF	Incorporado como estratégia inicial do programa	Incorporado na estratégia como princípio, Artigos 1º,	Ao incentivar a autorregularização com orientação e oportunidade de correção dos erros antes da lavratura de auto de infração e

MOTA FILHO, Humberto Eustáquio César; MOTA, Eduardo Almeida; LANZ, Luciano Quinto.
Agenda e coalizões na aprovação de uma Política Pública Inovadora: o caso da Lei de Conformidade Tributária de São Paulo.

			14 e 16 da LC	multa, evita o contencioso administrativo. A diminuição do número de processos facilitará o investimento na melhora da qualidade dos julgamentos.
Redução de despesas e custos de conformidade, diminuição da concorrência desleal	FIESP	Aperfeiçoamento do Projeto de Lei, incorporado antes da primeira consulta	Incorporado na estratégia como princípio, Artigos 1º e 5º da LC.	A complexidade do sistema tributário atual demanda grandes investimentos em setores estranhos ao negócio principal dos contribuintes. Este item foi incorporado com a simplificação de obrigações acessórias. A concorrência desleal será combatida com a incorporação da cadeia de fornecedores na avaliação dos contribuintes para a concessão de benefícios.
O tratamento para casos de contestações	ACSP e Imprensa Especializada	Entre a primeira e segunda consulta pública	Artigo 6º	Inserção legal da possibilidade de oposição à publicidade da classificação do contribuinte.
Maior flexibilidade para as faixas de risco	SEFAZ/SP	Entre a primeira e segunda consulta pública	Artigo 7º	Melhorar a operacionalidade técnica do programa.
Estabelecer canal de comunicação oficial entre Estado e Contribuinte	CODECON	Entre a primeira e segunda consulta pública	Incorporado no Artigo 3º da LC	Apresentação de relatórios semestrais ao CODECON sobre o desenvolvimento do projeto.
Incentivos ao desenvolvimento do Programa	AFRESP/SINA FRESP	Apresentação final do projeto para votação	Capítulo VII da LC	Incorporação de auxílio pecuniário atrelado ao cumprimento de metas de desempenho com foco na autorregulização.
Tratamento para fornecedores de outros estados	FECOMERCIO /ACSP/SEFAZ/ SP	Apresentação final do projeto para votação	Artigo 10	Tratamento isonômico a todos os fornecedores aplicando-se o mesmo regramento para os casos de substituição tributária.

Fonte: Elaboração própria.

Pela análise do Quadro 3, revela-se mais claramente a estratégia da SEFAZ/SP para favorecer o avanço do texto legal não consistiu apenas em fornecer os corretos incentivos aos diferentes *stakeholders*. Com uma posição institucional de relevância e a vantagem inicial de ser o proponente da agenda, a SEFAZ/SP adotou uma postura não só de *agenda setter*, mas valorizou a incorporação de sugestões dos *stakeholders* desde o início das discussões. Essa postura contribui para uma colaboração baseada na confiança, ao propiciar um interação que se desenvolve ao longo do período entre as consultas públicas e uma interação direcionada com cada *stakeholders*, ao realizar também rodadas de negociações segmentadas, de modo a calibrar corretamente os incentivos que poderiam ser oferecidos para angariar os apoios dos atores sociais, abordando o problema da confiança em etapas e discutindo interesses subjacentes em vez de negociar posições fixas.

Para tanto, foi necessário conhecer as preferências de cada um dos *stakeholders*, que estiveram em linha com os interesses do modelo de Shepsle, mas que não seriam alinhadas, caso não houvesse o tempo e as interações necessárias para a construção dos laços de confiança que possibilitou a cooperação dos atores até o final dos debates. Pode-se afirmar que não só a posição institucional relevante, nem o oferecimento dos incentivos corretos seriam suficientes caso não houvesse a dinâmica de debates e incorporação de sugestões alinhada pela SEFAZ/SP e aceita pelos atores sociais.

5. Replicando a Estratégia e Refinando o Modelo

5.1. Proposta de refinamentos nos modelos de formação de agenda e de coalizões

Considerando a análise do processo de discussão e construção de apoios para a aprovação da lei, podemos propor modelos/quadro de referência para a formação de agenda e coalizões para aprovação de propostas legislativas inovadoras, não restritos aos esquemas teóricos explicativos do alinhamento dos interesses dos *stakeholders* pelo oferecimento dos incentivos, nem à identificação dos empreendedores legislativos ou do *agenda setter* e apontar sua relevância institucional para o encaminhamento das questões, incluindo a composição de

formas de interação indutoras de uma cooperação entre os atores públicos e privados, baseada na criação ou estreitamento dos laços de confiança.

Quadro 4: Proposta de Modelos de Formação de Agenda e de Coalizões

Ação proposta	Experiência de São Paulo	Fundamentação
Planejamento da iniciativa como política pública	Agenda clara, com etapas definidas: apresentações internas; melhoria de cadastros e bancos de dados; consultas públicas (PLC 25/2017)	Definição de agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação (Saravia, 2006).
Uso de <i>agenda setters and policy makers</i>	Palestras e publicações de especialistas da SEFAZ/SP; alinhamento com a academia e formadores de opinião	Utilização de formadores de agenda e formuladores de políticas públicas (Kingdon, 2011)
Formação de coalizões	Entidades empresariais (previsibilidade, uso de incentivos, diminuição da discricionariedade dos agentes);	Formação de coalizões de interesses (ROE, 2013)
Mudança de agenda (capacidade de adaptação)	Entidades de fiscais (criação de incentivos pecuniários a adesão ao projeto).	Interação entre ideias, interesses e informações (Milner, 1998); Mudanças nas agendas (Mota Filho, 2016)
Transparência e compartilhamento de informações	Classificação ostensiva de contribuintes.	Colaboração baseada na confiança (Arnstein, 1969; Ovanessoff, Plastino e Faleiro, 2015).
Segmentação de partes interessadas (<i>stakeholders</i>)	Por público alvo: cidadão, empresa e servidor. Segmentação por critérios de conformidade: adimplência, aderência da escrituração e conformidade dos fornecedores. Vai além da segmentação por porte.	Gradualismo e colaboração em etapas (Axelrod, 1984, e Ovanessoff, Plastino e Faleiro, 2015).
Diálogo e criação de relacionamento com a sociedade	Notícias no portal da SEFAZ/SP, consulta pública, apresentação para entidades empresariais, discussão com academia e formadores de opinião.	Interações repetidas ao longo do tempo (Axelrod, 1984 e Ovanessoff, Plastino e Faleiro, 2015).

Fonte: Elaboração própria.

Pela análise do Quadro 4, é esclarecido como o Modelo de Agenda e Formação de Coalizões proposto reúne características capazes de explicar os fatores que possibilitaram a aprovação da Lei “Nos Conformes” em pouco mais de um ano, desde o início dos debates.

Assim, esse modelo: inclui em seu planejamento as etapas de construção da agenda de uma política pública incorporando o conceito de *agende setters* sem necessariamente atribuir,

ab initio, um peso determinante as instituições, aos atores racionais, aos interesses e as ideias. Igualmente reconhece a importância dos defensores das iniciativas legislativas em sua capacidade de convencimento e no empenho de sua credibilidade para o avanço de agendas públicas, refinando o Modelo de Kingdon ao relativizar a importância desse ator com outros fatores e atores. Mais ainda, admite o poder explicativo da formação de coalizão de interesses para o fortalecimento da agenda e, por outro lado acrescenta a essa explicação os achados sobre a importância da capacidade de flexibilização da agenda via interação entre ideias, interesses e informações, conforme Milner. Expõe as evidências sobre a força explicativa da cooperação pela interação, a partir de Axelrod, como forma de criar e consolidar laços de confiança que permitem reforçar a coalizão e reduzir o tempo para o avanço das propostas legais, conforme Ovanessoff, Plastino e Faleiro. Ao fortalecer o relacionamento com a sociedade civil organizada e gerar participação social efetiva, como proposto por Arnstein, traz legitimidade ao projeto de lei, reforça os laços de confiança e a coalização formada.

Os laços de confiança são um mecanismo de retroalimentação da cooperação, tendo a SEFAZ/SP o mérito de ter dado o impulso inicial que permitiu o seu funcionamento, ainda que precariamente, e ter sustentado, com a dinâmica de interações, a credibilidade do debate da agenda perante os *stakeholders*, consolidando essa cooperação.

6. Conclusões

A análise das publicações na imprensa e das apresentações e encontros com entidades da sociedade civil e com entidades empresariais demonstram que a SEFAZ/SP obteve sucesso em formar coalizões favoráveis ao projeto ao atuar como *agenda setter* no caso da Lei “Nos Conformes”.

Entretanto, esse sucesso não é explicado apenas pela posição institucional de destaque da SEFAZ/SP e seu protagonismo no avanço do texto legal, nem pelo alinhamento de interesses das burocracias com os interesses dos contribuintes e empresários, a partir do modelo teórico do ator racional. Os resultados indicam que a SEFAZ/SP conseguiu formar uma coalização, por meio do diálogo e da criação de laços de confiança entre entidades empresariais, instituições políticas, sociedade civil e entidades representativas dos fiscais, o que

levou a aprovação de um programa significativamente melhorado em relação à proposta original em um curto espaço de tempo para matérias legislativas.

O estudo permitiu construir um quadro de referência que pode ser testado em outros casos que envolvam o avanço de agendas e a formação de coalizões para aprovação de propostas legislativa inovadoras.

Nesse sentido, relativizou-se a importância do empreendedor legislativo na figura do *agenda setter* e do modelo do ator racional com preferências fixas e interesses definidos, *a priori*, e atribui-se um peso significativo as estratégias de colaboração e criação de laços de confiança num modelo que atribui a participação social e as interações público-privadas papel central na explicação do sucesso de iniciativas legislativas inovadoras e sua aprovação em curto espaço de tempo, ao estabelecer um tipo específico de interação em uma rede de *stakeholders*.

Para validar essas conclusões sugere-se a replicação do modelo para outros casos, em novas pesquisas, envolvendo tanto casos de aprovações como casos de não aprovações de projetos legislativos inovadores, a fim de estabelecer uma forma de controle sobre as principais variáveis consideráveis e ratificar ou não os resultados obtidos nesse caso e o efetivo impacto da cooperação entre *stakeholders* a partir da observação de casos não similares.

Por fim, outras investigações podem avançar na compreensão do efeito da criação dos laços de confiança no tempo de tramitação de iniciativas legislativas. Nesse sentido, seria oportuno controlar a variável do tempo de tramitação dos textos legais inovadores aprovados em relação a criação ou não de laços de confiança, a fim de averiguar o impacto da cooperação entre *stakeholders* nos resultados das agendas públicas legislativas, a partir de casos similares.

Referências

Aguiar, L. I. (2017) Transparência e conformidade: iniciativa da Fazenda de SP: Por uma mudança do paradigma atual da relação fisco-contribuinte. *Jota*. Disponível em <<http://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/transparencia-e-conformidade-iniciativa-da-fazenda-de-sp-21082017>> Acesso em: 12 fev. 2018.

Alm, J., Martinez-Vazquez, J., & Torgler, B. (2010). *Developing Alternative Frameworks for Explaining Tax Compliance*. New York: Routledge.

MOTA FILHO, Humberto Eustáquio César; MOTA, Eduardo Almeida; LANZ, Luciano Quinto. *Agenda e coalizões na aprovação de uma Política Pública Inovadora: o caso da Lei de Conformidade Tributária de São Paulo.*

Almeida, C. O. (2017). Fisco e contribuintes devem parar de se enfrentar e passar a cooperar. *Consultor Jurídico*. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-18/carlos-almeida-fisco-contribuinte-cooperar>> Acesso em: 12 fev. 2018.

Arnstein, Sherry R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), p. 216-224.

Axelrod, Robert. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.

Barbosa, Luiz R. P; Mascitto, Andréa; Paiva, Mariana M. A. (2017) A salvação da relação Fisco e contribuinte. *Jota*. Disponível em <https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-salvacao-da-relacao-fisco-e-contribuinte-25092017> Acesso em: 12 fev. 2018.

Bird, R. (2010). *Smart Tax Administration. Economic Premise*. The World Bank - Economic Premise, p. 1 - 5.

Capella, A. C. N.; Brasil, F. G. (2015). Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, 101, p. 57-76. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002015000100057&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em: 12 fev. 2018.

Catlett, Cynthia; Saud, Salim. (2016). *Compliance*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Confederação Nacional Da Indústria (CNI). (2017). *Retratos da Sociedade Brasileira: Confiança Interpessoal*, ISSN 2317-7012, 6 (39), Julho.

Elman, Colin. (2005). Explanatory typologies in qualitative studies of international politics. *International Organization*, 59 (2), p. 293-326.

Freeman, J. Leiper. (1955). *The political process: executive-bureau-legislative committee relations*. Nova York: Random House.

Fung, Archon; Wright, Erik Olin (2003), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.

Garcia-Zamor, Jean-Claude. (2003). Workplace Spirituality and Organizational Performance. *Public Administration Review*, 63, (May/June), 355-363.

Instituto Brasileiro De Governança Corporativa. (2017). *Compliance à luz da governança corporativa*. São Paulo, SP: IBGC.

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.1, julho/2019, pp. 195-219.

MOTA FILHO, Humberto Eustáquio César; MOTA, Eduardo Almeida; LANZ, Luciano Quinto. *Agenda e coalizões na aprovação de uma Política Pública Inovadora: o caso da Lei de Conformidade Tributária de São Paulo.*

FMI. (2016). *Corruption: Costs and Mitigating Strategies*. Washington: International Monetary Fund.

Kim, Ho-Seob. (2001). Organizational Structure and Ethics Attitudes of Public Officials. *Public Integrity*, Winter, 3, 69-86.

Kingdon, John W. (2011). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd. ed. Longman, Boston.

Mauler, I. (2017). Projeto de lei de transparência tributária camufla sanções políticas. *Consultor Jurídico*.

Mazzitelli, Fábio. (2017). *Sindicato critica forma como Estado conduz proposta de mudança tributária*. Coluna do Fraga, R7. 18 out. Disponível em <<https://noticias.r7.com/prisma/coluna-do-fraga/sindicato-critica-forma-como-estado-conduz-proposta-de-mudanca-tributaria-02012018>> Acesso em: 12 fev. 2018.

Menzel, Donald C. (2005). Research on Ethics and Integrity in Governance: A Review and Assessment, *Public Integrity*, 7(2), 147-168.

Milner, Helen V. (1997). *Interests, institutions and information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.

Mota, Eduardo Almeida; Lanz, Luciano Quinto. (2017). Abordagem do Estado em São Paulo vai de "fisco-policial" para "fisco-cidadão". *Consultor Jurídico*, 27 out. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2017-out-29/opinioao-fisco-policial-sao-paulo-fisco-cidadao> Acesso em: 12 fev. 2018.

Mota Filho, Humberto. (2016). *As escolhas políticas de integração nos casos do Mercosul e da ALCA*. Gramma.

NUNES, E. D. O. (1997). *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond.

Olson, Mancur. (1965). *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press.

Ovanessoff, Armen; Plastino, Eduardo; Faleiro, Flaviano. (2015). *Por que o Brasil precisa aprender a confiar na inovação colaborativa*. Accenture.

Rego, Armenio, Claudia S. Sarrico, Jose Manuel Moreira. (2005). *Trust in Portuguese Public Authorities*. Public Integrity.

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.1, julho/2019, pp. 195-219.

MOTA FILHO, Humberto Eustáquio César; MOTA, Eduardo Almeida; LANZ, Luciano Quinto. *Agenda e coalizões na aprovação de uma Política Pública Inovadora: o caso da Lei de Conformidade Tributária de São Paulo.*

Rhodes, R. A.W. (2008). *Policy network analysis*. In: Moran, M.; Rein, M.; Goodin, R. E. (eds.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press.

Roth Deubel, A. N. (2006). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Colômbia: Ediciones Aurora.

Saarnit, L. (2005). A Public Service Code of Ethics Applied in a Transitional Settings. The Case of Estonia. *Public Integrity*, Winter, 6 (1), p. 49–63.

Sabatier, P., Jenkins-Smith, H. (1993). *The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions and Implications for Scholars and Practitioners.*” In Sabatier, P.; Jenkins-Smith, H. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder.

Saravia, E. (2006). Introdução à Teoria da Política Pública. In E. Saravia, Ferrarezi, & E. (org), *Políticas Públicas - Coletânea - Volume 1*. Brasília: ENAP. Disponível em <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3132>> Acesso em: 12 fev. 2018.

Shepsle, Kenneth A. (2010). *Analysing politics: rationality, behavior, and institutions*. 2nd ed. W.W. Norton & Company, New York.

True, James L.; Jones, Bryan D.; Baumgartner, Frank R. (1999). Punctuated equilibrium theory. *Theories of the policy process*, p. 175-202.

Tsebelis, George. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Windhoff-Héritier, Adrienne. (1991). *Institutions, Interests and Political Choice*. In: Czada, Roland M.; Windhoff-Héritier, A. *Political Choice: institutions, rules, and the limits of rationality*. p, 27-52.

Yin, Robert K. (2014). *Case study research: Design and methods*, Sage Publications.

Participação Institucionalizada no Contexto Brasileiro: uma Análise do Programa Criança Feliz

Institutionalized participation in the Brazilian context: an analysis of the Happy Child program

Ítalo Henrique de Cristo Almeida

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro - MG

E-mail: italo.hem@gmail.com

Resumo: A participação social é um mecanismo imprescindível no que tange a formulação de políticas públicas efetivas e que atinjam de forma relevante as camadas mais vulneráveis da população. No Brasil, tal objeto de estudo ganha força com a promulgação da constituição de 1988, através da institucionalização da participação e do fortalecimento de estruturas como conselhos e fóruns. Nessa alçada, a presente nota de pesquisa tem por objetivo demonstrar como os instrumentos de participação social são importantes para a garantia do interesse público, principalmente em momentos políticos conturbados e de desconfiança. Para tal, realizou-se uma análise de caso sobre o programa federal de cunho assistencialista denominado “Criança Feliz”, cujo escopo repercutiu de forma negativa em instâncias participativas federadas e suscitou debates e ações acima de sua implementação.

Palavras-Chave: participação social; conselhos; constituição; democratização; institucionalizada.

Abstract: Social participation is an indispensable mechanism that hardly becomes one of the most important rules of the population. In Brazil, it promulgated the constitution of 1988, through the institutionalization of participation and strengthening of policies such as councils, forums and unions. In this context, this article aims to demonstrate such as the instruments of institutionalized participation are important for ensuring the public interest and the rights of citizens especially in times of political turmoil and distrust. To this end, a case study was carried out on the federal assistance program called "Happy Child", with the objective of having negative repercussions in federated participatory instances and has aroused discussions and actions on its implementation.

Keywords: social participation; advices; constitution; democratization; institutionalized.

1. Introdução

A formulação da agenda de políticas públicas, ou agenda governamental, definida pelo teórico John Kingdon (2001) como o conjunto de assuntos que vão ser abarcados pela ação do poder público em um determinado intervalo de tempo, é um processo que envolve diversos agentes, os quais influenciam diretamente na tomada de decisão. Dentre esses, nas últimas décadas do cenário brasileiro, ganham cada vez mais relevância os movimentos de participação social, cuja intervenção é imprescindível para a implementação de projetos que incidam de forma direta nos problemas das camadas mais vulneráveis da sociedade.

Segundo Abers (2016) a participação da sociedade civil em decisões sobre projetos de desenvolvimento não é uma proposta nova, de forma que, desde o final dos anos 1970, agências multilaterais, especialmente das Nações Unidas, recomendam sistematicamente o uso de técnicas participativas na realização de projetos de desenvolvimento. No Brasil, a ascensão da participação social na democracia brasileira emerge, como é colocado por Leonardo Avritzer (2016), durante a origem da democratização (1985 -1988). Nesse período há a ocorrência de diversos fenômenos que corroboram para esse processo, e dentre eles destaca-se aqui o desenvolvimento da participação institucionalizada, que emergiu com a promulgação da Constituição de 1988 e com as legislações infraconstitucionais que lhe seguiram (Avritzer, 2016). A Carta constitucional agregou uma versão mais ampla do exercício da democracia, que se daria não apenas de forma representativa e indireta, mas também participativa e direta. Foram instituídas diversas instâncias de participação direta, como conselhos, conferências, audiências públicas, orçamentos participativos, entre outros, que buscavam ampliar os atores envolvidos no processo decisório. (Cavalcante et al. 2018)

As literaturas que defendem essa institucionalidade acreditam que esse instrumento é benéfico não só para os cidadãos, como também para o próprio Estado, uma vez que proporciona o aumento da eficácia das ações governamentais. Nesse sentido, a participação institucionalizada ganha força não somente como mecanismo de auxílio na implementação de políticas sócias, mas também como barreira para a retirada de direitos e benefícios conquistados pela sociedade, principalmente em momentos de crise política e econômica.

Pretende-se então demonstrar como os instrumentos participativos impedem essa regressão dos direitos adquiridos pela sociedade, principalmente no que tange às parcelas mais vulneráveis da população. Para tal, será analisado o caso do programa Criança Feliz, programa elaborado no governo de Michel Temer com o objetivo de auxiliar a primeira infância das crianças de baixa renda, e a partir de aí identificar como os instrumentos de participação institucionalizada contribuíram para a defesa dos direitos da sociedade.

2. Participação Social no Brasil

A ideia de participação social pode ser entendida como uma forma de os cidadãos conseguirem se organizar e induzir certa influência sobre o processo decisório das políticas públicas de sua região. Dessa forma, tem-se a participação social como mecanismo imprescindível para a promoção da democracia, dotando a sociedade de poder decisório que vai além do voto.

Segundo Avritzer (2016) a democracia brasileira é identificada no mundo inteiro pela marcante presença de movimentos e de atores sociais. Entretanto ao analisar a história do país, pode-se observar uma marcante hegemonia de uma elite governante, a qual não permitia a participação do povo, de forma a forçá-lo a aceitar aquilo que era proposto. Tal fato histórico pode ser considerado como uma herança colonial, que partiu de uma monarquia absolutista e escravocrata, a qual utilizava do país como colônia de exploração, perpetuando assim a cultura da imposição e da centralização do poder. O cenário torna-se ainda mais desfavorável com a intervenção militar, que não contempla qualquer estratégia de participação popular, conduzindo o país de forma cada vez mais centralizada e repressiva.

Nesse sentido, é importante ressaltar que, apesar da constante repressão à participação social nos momentos decisórios, o povo brasileiro conservou sua essência participativa, o que foi imprescindível para a derrocada rumo redemocratização. Em meados dos anos 70, movimentos populares reivindicando maior participação tiveram papel imprescindível para o enfraquecimento e posterior queda do regime militar.

Assim, após mais de duas décadas de regime ditatorial, as deliberações da Assembleia Constituinte de 1986 que culminaram na promulgação da Constituição Federal de 1988

estabeleceram as bases jurídicas de um Estado democrático (Cavalcante et al. 2018). Nesse período, como apontado por Avritzer (2016) ocorreram fenômenos históricos importantes que corroboraram para o fortalecimento do processo de participação, como a derrota histórica da direita brasileira, que culminou posteriormente no rompimento da interdição ao processo participativo e encadeia perspectivas de mobilização social como o das diretas já em 1984 e o processo da participação institucionalizada, que foi o elemento do projeto participativo que mais se desenvolveu no país, emergindo com a promulgação da constituição de 1988 e as legislações que a seguem.

A década de 90 apresenta-se então como o momento de maior expansão da participação social no país, no nível local, nas áreas de saúde e políticas urbanas que desencadearam formas intensas de participação (Avritzer, 2016). Nesse período tem-se a inauguração do orçamento participativo por Olívio Dutra, então presidente de Porto Alegre, modelo que se espalha por centenas de municípios. Com o passar dos anos, novos métodos de participação institucionalizadas vão sendo incorporados no contexto brasileiro, como as conferências nacionais em 2003, os conselhos, fóruns regionais, dentre outros, de maneira a não só promover o processo de democratização no país, como a dar voz aos níveis regionais dos entes federativos e à população, de maneira que a formulação das políticas públicas se aproxima cada vez mais da realidade dos beneficiários.

Nesse sentido, destacam-se aqui o Conselho Nacional de Saúde (CNS) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que se constituem de instâncias colegiadas deliberativas, referentes respectivamente ao Sistema Único de Saúde (SUS) e ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Esses instrumentos de participação institucionalizada, assim como outros advindos e fortalecidos pela constituição de 1988, são de suma importância para o direcionamento eficiente de políticas públicas referentes à suas áreas de atuação, uma vez que, através dos mesmos, é possível entender a situação das áreas mais vulneráveis e dos seus beneficiários, tendo em vista a aproximação proporcionada pelas conferências e pelas reuniões com os representantes civis.

Dessa forma, esses mecanismos proporcionam à população não só a possibilidade de participar na deliberação e formação das políticas públicas de saúde e assistência social, como

também visam a proteção de seus direitos e a garantia de que os recursos estão sendo direcionados da forma mais eficiente e mais assertiva possível. Tal premissa pode ser observada com a análise do caso do Programa Criança Feliz, criado pelo governo de Michel Temer em 2016 com a proposta de promover o desenvolvimento de crianças de 0 a 3 anos beneficiárias do Bolsa Família e as de até 6 anos que recebem Benefício de prestação Continuada, e que suscitou intensa discussão acerca de sua efetividade e por oferecer o serviço por meio de agentes que não fazem parte dos serviços oferecidos pela Assistência Social, descumprindo a política do SUAS.

3. Programa Criança Feliz

O programa “Criança Feliz” é uma iniciativa lançada em 2016 pelo Governo Federal, tendo como embaixadora a ex primeira dama Marcela Temer, instituído pelo Decreto N° 8.869 de 2016, com o intuito de ampliar a rede de atenção e cuidado integral das crianças na primeira infância, que nos termos da Lei N° 13.257/2016 é considerada como o período que abrange os seis primeiros anos da vida da criança. Nesse período, a relação da criança com o mundo que a cerca é proveniente da mediação familiar, cuja importância é relacionada diretamente ao seu desenvolvimento.

O método utilizado para o atendimento das famílias consiste no chamado Care for Child Development (CCD), do Fundo das Nações Unidas para Infância (Unicef), cujo desenvolvimento foi realizado pela professora Jane Lucas da Universidade de Nova Iorque.

Assim, programa é desenvolvido através de visitas domiciliares, cuja finalidade é promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, buscando envolver ações intersetoriais de saúde, educação, assistência social, cultura e direitos humanos. O alvo do programa consiste em gestantes e pais de crianças com até 3 anos e de baixa renda que são beneficiários do Bolsa Família. Além disso, são também atendidas crianças de até 6 anos portadoras de deficiência que sejam incluídas no Benefício de Prestação Continuada.

Dentre os objetivos do programa, presentes no Art. 3° do Decreto 8.868/2016, podem ser destacados o apoio à gestante e as famílias na preparação para o nascimentos e cuidados perinatais, fortalecer os vínculos parentais e o papel da família no desenvolvimento da criança,

mediar o acesso das famílias aos serviços públicos e integrar e fortalecer ações de políticas públicas voltadas para as famílias durante esse período da primeira infância.

Até dezembro de 2018, os números do programa fornecidos pelo portal do Ministério da Cidadania apontam:

- 356 mil crianças atendidas
- 65 mil gestantes atendidas
- 2678 Municípios participantes
- 2400 Municípios já realizaram visitas domiciliares
- 13,6 mil visitantes
- 2,5 mil Supervisores

4. O Programa Criança Feliz e a Influência dos Conselhos

Um dos modelos de participação institucionalizada no Brasil que possui grande influência sobre as decisões dos formadores de políticas públicas consiste nos conselhos. Tal mecanismo constitui-se de espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais (Secretaria de Relações Institucionais e Temáticas, Itajaí, SC, 2019). Dessa forma, os conselhos podem ser tidos como um dos principais canais de participação popular, sendo encontrado nas três instâncias federativas.

Nesse sentido, é imprescindível o papel do Conselho Federal de Serviço Social - CFESS, que constitui em uma autarquia pública federal, tendo como atribuição orientar, disciplinar, normatizar, fiscalizar e defender o exercício profissional do/a assistente social no Brasil, em conjunto com os Conselhos Regionais de Serviço Social - CRESS (CFESS, 2019).

No dia 07 de março de 2017, o CFESS divulgou, durante reunião da Comissão de Políticas Públicas do Conselho Nacional de Assistência Social uma nota pública intitulada “Porque dizer não ao programa Criança Feliz”. Segundo o documento, o conselho manifestou seu posicionamento contrário tanto na concepção do programa quanto na forma que o governo federal utilizou para a adesão dos demais entes federados e sua operacionalização, alegando desrespeito às instâncias de controle social. Dentre as críticas apresentadas estão o retorno do

“primeiro damismo” na Política Assistencial, a falta de diálogo do governo federal com a sociedade, a priorização do terceiro setor e a desresponsabilização do Estado pela oferta de serviços públicos de saúde e educação com qualidade desde a primeira infância.

Além do CFESS, outros modelos de participação institucionalizada manifestaram-se contrários ao programa, como sindicatos relacionados à assistência social, como o Sindicato dos Trabalhadores da Assistência Social e Cultura - SINDSASC, além de conferências e fóruns regionais que trouxeram a época o assunto como pauta em suas discussões.

Atualmente o programa continua ativo, apesar de toda repercussão negativa e das manifestações contrárias de movimentos sociais, mas com corte significativo de 50% das vagas planejadas, conforme demonstrado em matéria do jornal digital NEXO (2017), referente a resistência dos conselhos, de forma que embates movidos por eles e outros entes participativos, foram e continuam sendo de suma importância nos âmbitos não só de transmissão de seus posicionamentos junto a comunidade, como também de exteriorização e fortalecimento das cobranças frente ao próprio governo, assegurando a busca pelo interesse da sociedade, em especial das camadas mais vulneráveis que dependem de programas sociais como forma de ascensão e sobrevivência.

Assim, é importante ressaltar a dualidade dos resultados obtidos pela atuação dos instrumentos de participação institucionalizada nesse caso. Em um primeiro momento, os conselhos serviram como veículo de informação e transparência, haja visto que as decisões de formulação e implementação do programa foram realizadas de forma top down.

Em uma segunda abordagem, tais instrumentos foram imprescindíveis em levantar questionamentos e movimentos de resistências a uma política que se desenhava de forma a não englobar de forma eficiente as necessidades dos cidadãos de baixa renda, em detrimento a um modelo de política de primeiro damismo.

Sendo assim, os cortes e modificações realizadas no projeto demonstram como a institucionalização foi importante, principalmente nesse cenário político conturbado em que o país estava imerso durante o desenvolvimento do programa.

5. Considerações Finais

A participação social é uma característica presente na sociedade brasileira, sendo reprimida durante muito tempo pelas elites governantes, mas que encontrou na promulgação da carta magna de 88 o espaço que demandava para exercer a influência do povo sobre as tomadas de decisão.

Entretanto, a participação e a opinião popular ainda enfrentam barreiras para exercerem seu papel de forma íntegra, principalmente em vias da herança totalitária que a estrutura governamental brasileira ainda preserva. Nesse sentido, pode-se citar a obra de Tatagiba e Teixeira (2006) que demonstram através da análise do caso do orçamento participativo da prefeitura de São Paulo no período de 2001 a 2004 a importância da autonomia das instituições participativas, visto que, ao tratar dessa autonomia desses instrumentos significa perguntar sobre a natureza dos vínculos que os movimentos são capazes de estabelecer com os demais atores do sistema político, significa perguntar até que ponto eles são capazes, nessa relação, de escolher os seus interlocutores em função das suas agendas, de defender seus interesses, de definir os objetivos da interação, e até que ponto eles pautam ou são pautados. (Tatagiba e Teixeira 2006)

Assim, o caso analisado do programa Criança Feliz é um grande exemplo dessa realidade, uma vez que, a formulação e a tomada de decisão dos formuladores de políticas públicas e dos políticos foram concretizadas sem a participação e opinião popular, cabendo aos instrumentos como os conselhos e os sindicatos agirem em prol dos interesses sociais e da defesa dos direitos adquiridos.

Logo, é imprescindível a atuação da participação institucionalizada, inclusive em um contexto político como o do Brasil, em que nem sempre as decisões parecem ser tomadas em vista da justiça social. Como pode ser observado, o CFESS foi e ainda é de suma importância na garantia da manutenção e cumprimento dos direitos sociais de assistência social, e as manifestações e cobranças realizadas sobre o programa Criança Feliz corroboram para a afirmação dessa premissa, fazendo com que o haja o constante embate em prol do interesse social.

Sendo assim, realizando uma perspectiva de longo prazo, é importante salientar como esses instrumentos de participação serão determinantes no tocante à garantia da formulação de políticas públicas eficientes e que atinjam de forma significativa aqueles com menor vulnerabilidade, uma vez que esses, por muitas vezes, não detêm a mesma possibilidade de expressar suas necessidades e opiniões acerca de determinada política que os grandes *stakeholders* possuem. Dessa forma, é importante não só ter os mecanismos de participação institucionalizada, mas garantir que a população tenha acesso a estes e que sua participação desemboque em resultados significativos, ou seja, não sejam apenas “elefantes brancos” que manipulam e instrumentalizam os espaços participativos, elaborados para servir como meio de legitimação de políticas sem dar a devida importância a opinião dos principais agentes envolvidos, que são as comunidades afetadas pelos programas.

Referências

ABERS, Rebecca Neaera. (2016). Conflitos, Mobilizações e Participação institucionalizada: A relação entre a sociedade civil e a construção de grandes obras de infraestrutura. *IPEA*. Recuperado em 07 de maio de 2019, de http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28679:td-2231-conflitos-mobilizacoes-e-participacao-institucionalizada-a-relacao-entre-a-sociedade-civil-e-a-construcao-de-grandes-obras-de-infraestrutura&catid=390:2016&directory=1

AVRITZER, Leonardo. (2016). *Impasses da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

CAVALCANTE, Pedro. LOTA, Gabriela S. OLIVEIRA, Vanessa Elias de. (2018). Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. *IPEA*. Recuperado em 05 de maio de 2019, de <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8561/1/Do%20Insulamento.pdf>

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. (2004). Participação política e o enfrentamento da questão social: o potencial dos conselhos de políticas e do orçamento participativo no Brasil. *VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais – A Questão Social no Novo Milênio* Recuperado em 21 de julho de 2019, de <https://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/EleonoraCunha.pdf>

KINGDON, John W. (2001). A model of agenda-setting, with applications. *Law Review, Michigan State University – Detroit College of Law (MSU-DCL)*, 2 (331). p. 331 – 337,

ALMEIDA, Ítalo Henrique de Cristo. *Participação Institucionalizada no Contexto Brasileiro: uma Análise do Programa Criança Feliz.*

Recuperado em 21 de julho de 2019, de <http://readinglists.ucl.ac.uk/items/52F0373B-2739-9014-0A7B-52E5AFBAB206.html>

TATAGIBA, Luciana. TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. (2006). Participação e Democracia: Velhos e novos desafios. *Civitas - Revista de ciências Sociais*. Recuperado em 15 de maio de 2019, de <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/30/1594>

SOUZA, Nivaldo. (2017). Quais os problemas do programa “Criança Feliz”, comandado pela primeira-dama. *Nexo Jornal*. Recuperado em 20 de abril de 2019, de <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/05/21/Quais-os-problemas-do-programa-%E2%80%98Crian%C3%A7a-Feliz%E2%80%99-comandado-pela-primeira-dama>

Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). *Informações Gerais: O CFESS*. Disponível em <<http://www.cfess.org.br/visualizar/menu/local/o-cfess>>. Acesso em 13 de maio de 2019.

Secretaria de Relações institucionais e Temáticas. *O que são e para que servem os Conselhos Municipais*. Recuperado em 15 de maio de 2019, de <https://serit.itajai.sc.gov.br/c/o-que-sao-e-para-que-servem-os-conselhos-municipais>

RESENHA: “Transgovernance: Advancing Sustainability Governance”

Informações editoriais:

Autor: Louis Meuleman (Org.)

Editora: Springer

Cidade: Heidelberg, Alemanha.

Ano: 2013

ISBN 978-3-642-28009-2

DOI 10.1007/978-3-642-28009-2

Ana Beatriz Arantes Araújo

Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

E-mail: anabearaujo@yahoo.com

1. Introdução

O livro *Transgovernance: Advancing Sustainability Governance*, organizado por Louis Meuleman e publicado pela Springer em 2013, é um dos primeiros resultados do projeto *Science for Sustainable Transformations: Towards Effective Governance (TransGov)*, desenvolvido no Instituto para Estudos Avançados em Sustentabilidade (IASS), em Postdam, Alemanha. O projeto, iniciado em 2010, se destacou por estar na vanguarda dos debates sobre sustentabilidade e por colocar em seu centro a governança, de forma transdisciplinar, vislumbrando o seu papel para que as sociedades se tornem cada vez mais sustentáveis. A obra é composta por sete artigos: os quatro primeiros apresentam as bases de pensamento do projeto, e os demais discutem temas relevantes no debate sobre sustentabilidade.

As reflexões trazidas pelo trabalho ainda não foram totalmente exploradas, em especial no Brasil, mesmo estando o livro disponível de forma gratuita na internet. Em um momento político turbulento, em que parecemos estar mais distantes da sustentabilidade do que há quatro anos, quando foi aprovada nas Nações Unidas a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, ou há sete anos, quando ela começou a ser elaborada na conferência Rio20+, é preciso retomar as bases analíticas sobre as quais a governança da sustentabilidade foi pensada. É uma tarefa urgente quando se tem por objetivo avançar no debate nacional a respeito da sustentabilidade. Uma evidência simples dessa necessidade é a ausência, no português, de traduções para conceitos basilares trabalhados no livro pelos autores, que optamos por manter

no inglês na presente resenha, explicando-os em notas de rodapé a fim de não prejudicar seu significado e facilitar o entendimento.

Assim, voltar à obra *Transgovernance*, que conta com artigos de Roeland J. in 't Veld, Günther Bachmann, Klaus Töpfer, entre outros autores, é imprescindível para somar sua contribuição ao debate sobre governança da sustentabilidade no Brasil. Permitirá também avaliar e pensar novas soluções na formulação de políticas, na criação e reforma de instituições, nos recolocando no caminho da sustentabilidade, em suas três esferas (social, ambiental e econômica) e, talvez, avançando na direção da transgovernança, proposta pelos autores.

A principal contribuição do livro é pensar o conceito de transgovernança como proposta para a governança da sustentabilidade. A análise é feita de forma transdisciplinar, fundamentada a partir de uma rede conceitual que inclui a segunda modernidade (Beck, 1992) e a “*knowledge democracy*” (in 't Veld, 2010).

O primeiro capítulo introduz a reflexão sobre um paradigma democrático emergente, chamado de *knowledge democracy*¹ (in 't Veld, 2010) pelo autor do capítulo, in 't Veld, que avalia seu impacto para a governança em prol do desenvolvimento sustentável, a níveis global e local. *Knowledge democracy* refere-se às novas relações estabelecidas entre a política, a ciência e a mídia, dentro da segunda modernidade (Beck, 1992), e ajuda a explicar os principais desafios para a formulação de políticas nesse novo contexto. Nesse sentido, os capítulos seguintes trazem reflexões em debate com o paradigma da *knowledge democracy*, como: a diversidade cultural (capítulo 2), o crescimento econômico (capítulo 3), e com a Política Internacional e Cooperação (capítulo 4). A segunda parte é composta por debates temáticos em sustentabilidade: *planetary boundaries*² (capítulo 5), governança de emergências (capítulo 6) e os trabalhos de fronteira (capítulo 7). Por fim, o capítulo 8 traz um resumo do relatório do projeto, *TransGov – Transgovernance: The Quest for (Global) Governance of Sustainable*

¹ *Knowledge Democracy* (in 't Veld, 2010) poderia ser traduzido como “Democracia do Conhecimento”. Refere-se ao papel de importância que o conhecimento, tanto científico quanto popular, passou a ter dentro do debate político e midiático, e às tensões que sua circulação dentro das novas mídias sociais traz às relações entre mídia, academia e política.

² *Planetary boundaries* diz respeito ao estabelecimento de limites planetários para o uso de recursos naturais não renováveis, emissão de poluentes, entre outros aspectos.

Development, junto com as recomendações deste documento a tomadores de decisão e outros atores sociais relevantes.

Segundo in 't Veld (2013, pp. 3-35), no paradigma da *knowledge democracy*, a emergência de novos arranjos transdisciplinares de produção de conhecimento, das novas mídias sociais e de outros mecanismos de participação democrática levaram a um tensionamento das relações tradicionais entre a academia, a mídia e a democracia representativa, em um contexto de acelerada reflexividade, incerteza e complexidade. Ao mesmo tempo, o conceito de desenvolvimento sustentável é imbuído de valores e engloba uma série de *wicked problems*³, problemáticas em que não há consenso social na esfera do conhecimento nem dos valores. São caracterizados por sua natureza multinível, multidisciplinar e envolvem múltiplos atores. Portanto, argumenta-se no decorrer do livro, as estratégias para o desenvolvimento sustentável devem levar em conta esse cenário complexo para a elaboração de novos arranjos de governança.

Meuleman (2013, pp. 27-82), no segundo capítulo, apresenta a necessidade de que esses novos arranjos de governança sejam sensíveis à diversidade cultural, sendo construídos a partir da cultura local e adaptando os diferentes estilos de governança. O autor discute modelos de governança hierarquizada, de mercado e em redes, apresentando suas lógicas de funcionamento e comentando suas debilidades. Ele argumenta que a governança global do desenvolvimento sustentável poderia ser caracterizada, à época, como altamente hierarquizada e centralizada: concentrava-se na assinatura de tratados e convenções, firmados por Chefes de Estado. Os incentivos desse tipo de governança internacional para a organização interna dos Estados também seriam de centralização, vendo a diversidade como um obstáculo à adequação aos padrões estabelecidos. Contudo, observando a natureza *wicked* das problemáticas no radar do desenvolvimento sustentável e a diversidade presente nas comunidades locais, esse estilo de governança é insuficiente. Portanto, aponta ele, é preciso pensar uma metagovernança do desenvolvimento sustentável, construída sobre abordagens sensíveis às compatibilidades com as culturas locais, e não como um modelo unívoco. Entre os princípios a serem observados estariam: a reflexividade, a resiliência, a transparência e a inclusão, e ainda, sua orientação à

³ *Wicked problems* é contraposto a problemas de natureza técnica, política e científica, correspondendo àqueles que não produzem consensos científicos nem valorativos.

solução de problemas, o respeito à cultura (temporalidade, localidade, historicidade), e de maneira policêntrica. Nesse sentido, o papel do Estado e dos governos é redefinido, assim como as relações com a produção do conhecimento, apontando para a transgovernança.

Também para repensar o papel do Estado na governança da sustentabilidade, o livro apresenta no capítulo três, de Perez-Carmona (2013, pp. 83-162), uma discussão sobre crescimento econômico em contraste com os debates sobre desenvolvimento. Segundo o autor, o conceito de desenvolvimento sustentável, pactuado internacionalmente desde 1987 com o relatório Brundtland, é uma tentativa de conciliar a dimensão ecológica (e social) com o imperativo do desenvolvimento via crescimento econômico. Argumenta-se, porém, que são duas ideias irreconciliáveis uma vez que o crescimento econômico é insustentável, e que, assim, torna-se necessário discutir alternativas de desenvolvimento que abandonem a fixação pelo crescimento. O autor discute duas: o estado estacionário, de Daly, e o “de-crescimento” econômico, de Latouche. Ambas são pouco exploradas no debate econômico nacional, em especial dada a posição de emergente do Brasil na economia mundial. Perez-Carmona conclui que as duas alternativas são complementares, e valorizam a esfera local na formulação de políticas públicas. Coloca também que, ao contrário do que dizem alguns críticos, essas abordagens não estão na contramão do avanço tecnológico e não advogam um “retorno às cavernas”, mas seu maior desafio é canalizar institucionalmente as inovações para que levem a um estado material que não comprometa os recursos finitos disponíveis. Para superá-lo, é preciso traduzir essas abordagens para a linguagem da formulação de políticas para aproximá-las dos espaços de decisão, que também seriam repensados.

Encerrando a primeira parte do livro, no capítulo quatro, Jamel Napolitano (2013, pp. 163-214) segue discutindo a controvérsia sobre o crescimento econômico e sua centralidade no debate sobre desenvolvimento, mas o faz na perspectiva da Política Internacional. Ele argumenta que a agenda desenvolvimentista, colocada durante a Guerra Fria, foi transformada em uma agenda pactuada para o início do século XXI que requalifica a questão de maneira multidimensional. Porém, ao fazê-lo, convertem demandas de transformação do sistema de produção e consumo em uma agenda reformista. Analisando as mudanças na distribuição material e de poder entre os países no decorrer do tempo, e observando uma configuração

econômica multipolar no tempo em que escreve, o autor também ressalta uma distribuição de soft power bem mais fragmentada do que no passado. Atribui tal configuração à complexidade crescente das instituições, dos espaços de participação e poder, além dos novos atores (supra e subnacionais), agências, ONGs, agentes privados e comunidades epistêmicas. Esses atores, em destaque os últimos, teriam participado ativamente na construção, acadêmica e política, de agendas como a do desenvolvimento e no processo de formulação e implementação de políticas, com grandes impactos para as ideias e crenças na governança global. Ainda assim, sem abandonar o imperativo do crescimento econômico, as demandas desses atores por transformar profundamente o sistema produtivo a partir de uma preocupação ecológica foram convertidas em uma agenda reformista, o que o autor vê com preocupação, em consonância com o debatido no capítulo anterior.

Na segunda parte do livro, são apresentados tópicos relevantes do debate sobre sustentabilidade. O primeiro deles é o conceito de *planetary boundaries*. Segundo Falk Schmidt (2013, pp. 215-234), autor do capítulo, pensar os limites planetários dos recursos ecológicos, e estudá-los, é útil para estabelecer sinais de alerta que impeçam cruzá-los ou conduzir-nos a situações de escassez irreversíveis. Dentro da governança da sustentabilidade, essas sinalizações devem ser usadas como chamadas à ação para que não seja limitado ainda mais o espaço seguro de operação de cada recurso. Porém, o autor alerta, é preciso que esses limites sejam estabelecidos a partir de estudos transdisciplinares e sejam postos de forma a articular integrações transversais entre os setores, levando a institucionalizar arranjos de governança integrativos e sensíveis aos contextos locais.

Günther Bachmann (2013, pp. 235-254) trabalha no capítulo seis com a governança de emergências. Sob a constatação de que os desastres e emergências tem se tornado cada vez mais frequentes e em dimensões maiores, propõe pensar a resposta a esses eventos como uma oportunidade para catalisar mudanças (técnicas e sociais) em direção à governança para a sustentabilidade. Para tanto, resgata uma avaliação da governança de emergências, por muito tempo desconsiderada nos debates internacionais e restrita ao espaço doméstico. O autor propõe à governança democrática a pergunta “punir ou aprender?” (Bachmann, p. 237, tradução nossa) frente às emergências, e aponta saídas para a construção de resiliência a partir

dessas situações. Novamente a transgovernança aparece como caminho para aumentar o número de opções responsivas e participativas dentro do quadro institucional. As considerações desse capítulo são muito relevantes para pensarmos as respostas aos recentes rompimentos de barragens no estado de Minas Gerais e estudar a articulação da governança nos diferentes níveis de governo nos dois episódios, de forma a avaliar se caminham em direção ao aprendizado ou à punição.

Esse tipo de estudo, que tem capacidade de informar a governança e informar a tomada de decisão, é colocado em foco por Stefen Jungcurt (2013, pp. 255-274) no capítulo sete. O autor analisa o conceito de trabalho de fronteira⁴ como abordagem analítica para entender as relações entre ciência e política. Ele aponta que apesar de relevante para estudos de caso, o conceito apresenta falhas em uma análise mais sistêmica, como a da produção de conhecimento e da tomada de decisão em desenvolvimento sustentável no âmbito da Política Internacional. Em primeiro lugar, não capta a diversidade de instituições imbuídas no processo; em segundo, não capta as especificidades do processo decisório das organizações intergovernamentais. Para complementar a análise, Jungcurt propõe uma abordagem da configuração do espaço de fronteira, posicionando as instituições relevantes no debate sobre desenvolvimento sustentável quanto ao seu nível de politização e seu nível de representação (nacional/regional). Essa abordagem permite compor uma visão sistêmica do campo, e orientar trabalhos para traçar hipóteses sobre como o posicionamento das instituições influencia os processos dentro da “fronteira”.

O último capítulo do livro é composto pelo resumo do informe produzido pelos pesquisadores como conclusão do projeto *TransGov – Science for Sustainable TRANSformations: Towards Effective Governance*, e dez recomendações sobre governança, global e local, para a sustentabilidade. É interessante notar que os capítulos anteriores do livro desenvolvem com profundidade a rede conceitual que fundamenta o relatório e as recomendações apresentadas, sendo indispensáveis para seu entendimento. Entre os conceitos-chave estão a segunda modernidade (Beck, 1992), *knowledge democracy* e as teorias da reflexividade, da configuração e de governança. A partir deles, é traçado um diagnóstico do

⁴ Trabalho de fronteira é a tradução para *boundary work*, e diz respeito à tradução dos trabalhos científicos para sua utilização no processo de formulação de políticas.

cenário contemporâneo em que se insere o debate sobre sustentabilidade e, então, são formuladas recomendações. Não é apresentado um modelo de governança fechado, pelo entendimento da necessidade de adaptação dos arranjos aos diversos contextos e culturas locais. Assim, os dez aspectos propostos têm como objetivo a sua incorporação ao pensamento sobre metagovernança, ou planejamento e desenho institucional, nas mais variadas esferas, internacional, nacional e local. São eles: (a) criação de arranjos “co-descentralizados”, que pensem uma rede de organizações públicas e privadas; (b) condições para melhores decisões de longo prazo; (c) uma nova diplomacia de acordos internacionais, considerando a multiplicidade de atores e formas de governança; (d) condições para sistemas científicos transdisciplinares; (e) pesos e contrapesos para a comunicação científica e tradução para a política; (f) aumentar a relevância de iniciativas locais/das cidades; (g) um novo papel para o Estado, como arquiteto do projeto de desenvolvimento; (h) novas estratégias para pensar e lidar com os públicos; (i) novas instituições e transformação das antigas; e (j) monitoramento dos processos por métricas que se alinhem com métodos de pesquisa dialogados.

O livro contribui com a apresentação de uma visão ampliada da governança da sustentabilidade, que não se restringe aos debates setoriais (do clima, da biodiversidade, dos solos etc.). Também se destaca por propor a inclusão de diversos atores públicos e privados na análise, bem como de diferentes tipos de governança. Outro fator inovador é o destaque às dimensões normativas e culturais, e sua variação nos diferentes espaços e no tempo. Dessa forma, compõem-se análises com alto nível de complexidade e de forma transdisciplinar, buscando preencher as lacunas encontradas pelo próprio projeto dentro do “espaço de fronteira” entre os estudos sobre desenvolvimento sustentável e a formulação de políticas na área, combinando visões críticas, normativas, pragmáticas e recomendatórias. Considerando a data de início do projeto (2010) e de publicação do livro (2013), podemos nos utilizar das recomendações propostas como critérios para olhar para a última década de debates em governança e sustentabilidade. Ao dialogar diretamente com a Agenda pós-2015 e a Rio20+, é leitura obrigatória para analisar os avanços e retrocessos da governança global e dos instrumentos nacionais de governança dentro do marco da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

ARAÚJO, Ana Beatriz Arantes. *Resenha: “Transgovernance: Advancing Sustainability Governance”*.

Referências

Beck, U. (1992). *Risk society: towards a new modernity*. Londres: Sage.

in 't Veld, R. J. (2010). *Towards knowledge democracy: Consequences for science, politics and media*. (R. J. in 't Veld, Ed.) Heidelberg: Springer.

Meuleman, L. (Ed.). (2013). *Transgovernance: Advancing sustainability governance* (ISBN 978-3-642-28009-2). Heidelberg: Springer. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10419/182344>

RESENHA: "Crafting Policies to End Poverty in Latin America. The Quiet Transformation"

Informações editoriais:

Autora: Ana Lorena De La O

Editora: Cambridge University Press

Ano: 2015

ISBN 978-1316105528

DOI: 10.1017/CBO9781316105528

Sergio Simoni Jr.

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

E-mail: sergiojr_ssj@yahoo.com.br

Maria Clara Oliveira

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

E-mail: mariaclara.g.oliveira@gmail.com

As políticas de transferência condicionada de renda (TCR) ganharam centralidade nos últimos anos na comunidade política e acadêmica. Estes programas, presentes em quase toda a América Latina, consistem de transferências de dinheiro dirigidas a famílias pobres, sendo exigido em troca o cumprimento de condicionalidades nas áreas de saúde e educação e, em alguns casos, nutrição.

No decorrer dos últimos anos, muitos são os trabalhos que versam sobre as TCR, centrando-se tanto em um programa específico quanto usando casos comparados, discutindo questões variadas, tais como os desenhos dos programas, os seus impactos para os beneficiários ou os potenciais impactos eleitorais, entre outros.

O livro de Ana de la O, "Crafting Policies to End Poverty in Latin America", traz um olhar comparativo e de longo-prazo sobre os programas latino-americanos, conjugando métodos quantitativos e qualitativos. O estudo é rico por dialogar com as principais literaturas da política comparada e por se valer de ferramentas metodológicas avançadas e diversificadas.

O trabalho é marcado por duas preocupações conectadas ainda que distintas. A primeira é entender quais são os gatilhos que levam à adoção destes programas e suas diferenças em termos de desenho e implementação. A criação de políticas sociais tem sido explorada por

vários autores, com alguns a enfatizar a importância de uma comunidade epistêmica de apoio à disseminação de diferentes modelos (Osorio Gonnet, 2018; Sugiyama, 2008) e outros que ressaltam a importância da democracia para a adoção de políticas públicas voltadas para os *outsiders* (Garay, 2010), entre outros. Ana de la O traz uma nova perspectiva ao colocar no centro a relação entre Executivo e Legislativo no processo de criação e formulação dos programas. Já a segunda preocupação é o possível uso clientelista dos programas por parte do governo, questão que também tem preocupado outros autores (p. ex. Hunter e Sugiyama, 2013), e o seu potencial para erradicação da pobreza.

A teoria proposta por De La O, elaborada do ponto de vista formal no capítulo 3, tem por base uma característica importante e discernível das TCR: contrariamente às políticas tradicionais de *welfare*, estes programas não tem *status* de um direito garantindo (*entitlement*). Logo, a manutenção dos programas dependeria da ratificação anual dos recursos orçamentários pelo Parlamento. As TCR surgem, de um modo geral, num contexto de crise econômica e social e são as relações estabelecidas entre Executivo e Legislativo que determinam o tipo de programa que será implementado. O Executivo, ao propor a política, deve levar em consideração a futura necessidade de confirmação do seu financiamento a cada ano. Isso implicaria, no argumento da autora, que Congressos cujo legislador mediano seja alinhado com o Presidente permitiriam TCR com desenhos frouxos e implementação precária, passível de interferência por parte do governo (como acontece com o Bono Juancito Pinto boliviano). Legislativos cujo eleitor mediano tenha posição diversa da do Executivo exigiriam do Presidente a proposição de uma política com critérios rígidos, insulada de manipulações com propósitos políticos (como no caso do México). O argumento de De La O é o de que o tipo de TCR adotado tem impacto nas possíveis relações clientelistas, no seu uso eleitoral e na manutenção e apoio popular à política social no longo-prazo.

Para mensurar o grau de rigidez das políticas de transferência, a autora formula no capítulo 2 um índice de desenho e outro de implementação das políticas, a partir de documentos oficiais e relatórios nacionais e internacionais. Ambos são constituídos por cinco tópicos: focalização; condicionalidade; cadastramento; transparência e monitoramento; e avaliação. Para cada tópico, De La O avalia os programas de forma dicotômica, de modo que é atribuído 1

caso a TCR alcance determinado quesito, e 0 caso contrário. O indicador final consiste na soma dos cinco tópicos.

Nos capítulos 4 e 5, De La O apresenta os testes principais de seu modelo teórico. Nas primeiras análises, os índices de desenho e de implementação são as variáveis dependentes. Diferentes modelos e especificações confirmam o efeito esperado: governos minoritários tendem a adotar políticas com desenho e implementação mais robusta. Essas evidências são complementadas com análise qualitativa de debates parlamentares de alguns casos (México, Colômbia, Peru, Guatemala e Argentina). Em outro momento da análise, De La O mostra que governos minoritários também tendem a não aumentar número de beneficiários em ano eleitoral e a formular programas mais longevos.

O programa mexicano Progreso/Oportunidades (PO) é objeto de um exame detalhado, sendo-lhe dedicada uma parte considerável do livro, os capítulos 6 e 7. Por meio de análise de *survey* e de experimentos de lista, De La O mostra que beneficiários do PO relatam menor participação e conhecimento de práticas clientelistas. Além disso, aproveitando-se do fato de que o programa foi implementado inicialmente de forma experimental, a autora apresenta resultados eleitorais agregados que indicam que o programa implicou no aumento do comparecimento e no voto do incumbente, mas sem efeito negativo no voto na oposição, o que indicaria mecanismo de mobilização.

A análise do trabalho suscita algumas questões, que levantamos em seguida¹. Primeiro, central na teoria da autora é a exigência da negociação anual no Congresso em torno do orçamento atribuído a cada programa. No entanto, alguns programas contam com financiamentos importantes provenientes de organismos regionais e/ou instituições financeiras internacionais (tais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento). Estes financiamentos podem ocorrer desde cedo, partir do momento de formulação do programa (Osorio Gonnet [2018: 136-137], identifica 12 países latinoamericanos nesta categoria), ou mais tarde, no momento da implementação, podendo minimizar a importância da relação Executivo-Legislativo. Logo, uma das questões que levantamos é: em que medida os

¹ Imai *et al.* (2019) elaboram críticas, aqui não tratadas, acerca dos procedimentos no tratamento dos dados na análise sobre efeito eleitoral do programa mexicano.

resultados seriam alterados se fossem incorporados os fundos de fora do governo no desenho e na implementação das políticas?

Uma outra questão diz respeito à influência de atores externos ao governo. É sabido que atores para além do Executivo e Legislativo, como representantes de organizações não governamentais, acadêmicos e representantes de organizações internacionais têm, com frequência, integrado os grupos a cargo da formulação dos programas (Osorio Gonnet, 2018; Oliveira, 2018). Assim, perguntamo-nos de que modo uma maior ou menor presença desses atores externos ao governo pode diminuir o impacto das relações estabelecidas entre o Executivo e o Legislativo no desenho final, mais ou menos rígido, do programa.

Um terceiro ponto diz respeito aos indicadores de desenho e implementação. De fato, a proposta da autora tem muitos méritos, pois é abrangente e incorpora estratégias para minimizar viés advindo de auto-declaração dos governos. No entanto, uma técnica de somatório simples para formação de indicadores tem como pressuposto linearidade e igual importância de cada um dos componentes (Fortin, 2013). Isso pode não ser o caso. Os programas variam no que diz aos seus objetivos. Alguns consideram prioritário o alcance dos mais pobres, outros ressaltam a importância do constante e adequado recadastramento². Dessa forma, seria possivelmente adequado realizar outras técnicas de formação de índices, como análise fatorial, por exemplo.

Um quarto ponto crítico que queremos chamar atenção diz respeito à mensuração da variável explicativa de interesse. Não é claro se a autora considerou tamanho da coalizão ou tamanho do partido do Presidente. Como se sabe, a existência de coalizões é difundida na América Latina (Chasquetti, 2011; Figueiredo *et. al.*, 2012) e De La O não é clara neste ponto, o que pode enviesar a análise realizada. Por fim, como análises mais detidas foram feitas unicamente para o caso mexicano, o trabalho não oferece um contrafactual sobre efeito eleitoral e nas práticas clientelistas dos casos com TCR de precário desenho e implementação.

Reconhecendo a importância das contribuições da autora para o debate, consideramos que seriam bem-vindos estudos que repliquem o modelo proposto pela autora a outros casos, com o intuito de testar a sua validade. Por exemplo, o caso brasileiro é amplamente estudado na

² Para um panorama geral sobre os programas de TCR na América Latina, ver Cecchini e Madariaga (2011).

SIMONI JR., Sergio; OLIVEIRA, Maria Clara. Resenha: “Crafting Policies to End Poverty in Latin America. The Quiet Transformation”.

literatura, tanto no debate sobre clientelismo (Hunter e Sugiyama, 2013); sobre retorno eleitoral (Zucco, 2008; Zucco e Power, 2013; Bohn, 2011; Simoni Jr, 2017) e sobre importância das ideias na formatação e desenho do programa (Oliveira, 2018; Monteiro, 2011). No entanto, pouco se avançou na análise sobre os processos de deliberação entre Executivo e Legislativo na formulação do Bolsa Família, política capitaneada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), ainda mais se lembrarmos que se tratava de unificação de programas sociais prévios, formulados pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Em suma, o excelente livro “Crafting Policies to End Poverty in Latin America” não apenas apresenta contribuições e inovações importantes como incentiva novas agendas de pesquisa.

Referências

Bohn, S. (2011). Social policy and vote in Brazil. *Latin American Research Review*, 46 (1).

Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

Chasquetti, D. (2011). Democracia, Multipartidarismo y coaliciones en America Latina: evaluando la difícil combinación. In: Lanzaro, J.; & Novaro, M. *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en America Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Figueiredo, A.; Canello, J.; & Vieira, M. (2012) Governos minoritários no presidencialismo latino-americano: determinantes institucionais e políticos. *Dados [online]*, 55 (4), 839-875.

Fortin, J. (2013) Measuring presidential powers: Some pitfalls of aggregate measurement. *International Political Science Review*. 34 (1), 91 – 112.

Garay, C. M. (2010) *Including outsiders: Social Policy Expansion in Latin America* (Tese de Doutorado). Ciência Política. Universidade da California, Berkeley, California, Estados Unidos da América.

Hunter, W., & Sugiyama, N. B. (2013, outubro) Whither clientelism? Good governance and Brazil’s Bolsa Família Program. *Comparative Politics*, 43-62.

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.1, julho/2019, pp. 238-243.

SIMONI JR., Sergio; OLIVEIRA, Maria Clara. Resenha: “Crafting Policies to End Poverty in Latin America. The Quiet Transformation”.

Imai, K.; & King, G.; & Rivera, C. V. (2019). Do Nonpartisan Programmatic Policies Have Partisan Electoral Effects? Evidence from Two Large Scale Experiments. *Journal of Politics*, 81 (2).

Monteiro, I. (2011) *Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família* (Dissertação de Mestrado). Bens Culturais e Projetos Sociais, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Oliveira, M. C. (2018) *Ideias e políticas públicas. Considerações a partir da análise de programas de transferência monetária na África do Sul, no Brasil e no Chile* (Tese de Doutorado). Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Osorio Gonnet, C. (2018) *Aprendiendo o emulando? Cómo se difunden las políticas sociales en América Latina*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Simoni Jr, S. (2017) *Política distributiva e competição presidencial no Brasil: Programa Bolsa-Família e a tese do realinhamento eleitoral* (Tese de Doutorado). Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Sugiyama, N. B. (2011) The diffusion of conditional cash transfer programs in the Americas. *Global Social Policy*. <https://doi.org/10.1177/1468018111421295>

_____ (2008) Ideology and networks. The politics of social policy diffusion in Brazil. *LARR*, 43 (3), 82-108.

Zucco, C. (2008). The President's `New' Constituency: Lula and the Pragmatic Vote in Brazil's 2006 Presidential Election. *Journal of Latin American Studies*, 40 (1).

Zucco, C.; & Power, T. (2013). Bolsa-Família and the Shift in Lula's Electoral Base, 2002-2006. *Latin American Research Review*, 48 (2).