

## **EXPEDIENTE**

*Editorial*

*Nominata de Pareceristas – 02/2019*

## **ARTIGOS**

*Religi3n y sociedad: movimientos migratorios, integraci3n y cohesi3n social*  
Sergio Garc3a e Leila Sant Massarrat

*A Comiss3o Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustent3vel:  
Estrutura de governan7a e o Plano de A73o 2017-2019*  
Ana Beatriz Arantes Ara3jo

*From the Citizen's Constitution to REDD+:  
Domestic and International Policy Instruments Intersecting Climate Change and Forestry in Brazil From 1988 to 2018*  
Rafael Jacques Rodrigues e Thiago de Ara3jo Mendes

*Percep73o do Centro para Crian7a e Adolescentes na vis3o de seus cuidadores*  
Adriano Francisco Oliveira

*Degrada73o da Paz no Norte do Brasil: o conflito entre Primeiro Comando da Capital (PCC) e Fam3lia do Norte (FDN)*  
Marcos Alan S. V. Ferreira e Rodrigo de Souza Framento

*O Cen3rio Brasileiro de Prote73o 3 Viol3ncia na Inf3ncia e na Adolesc3ncia e a Agenda Governamental:  
Conquistas, Possibilidades e Desafios*  
Brenda Souza de Castro

*Paradiplomacia: Atua73o do Nordeste Brasileiro na Rede Mercocidades*  
Christianny Kelly Silva dos Santos, Alexandre Cesar Cunha Leite e Saulo Felipe Costa

*Olhos Abertos, Punhos Cerrados: Participa73o pol3tica da minoria surda nos Estados Unidos da Am3rica*  
Alexandre Guedes Pereira Xavier

*Crescimento e Manuten73o de Empresas de Pequeno Porte:  
Uma experi3ncia de avalia73o qualitativa de uma pol3tica p3blica de cr3dito na 3rea de atua73o da Sudene*  
Maria Inez Sim3es Sales

*A relev3ncia do seguro garantia nas compras p3blicas:  
o papel do performance bond no aperfei7oamento dos processos de contrata73o da administra73o p3blica brasileira*  
James Batista Vieira, Renata Gomes de Macedo e Hermann Atila Hrdlicka

## EDITORIAL

Estimados membros do Conselho Editorial, leitores, autores, pareceristas e demais usuários, apresentamos o segundo número de 2019 (vol.4, n.2, 2019) da Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI). A RPPI busca trazer à comunidade acadêmica, pesquisadores, estudantes e demais interessados um debate plural, contemporâneo, que abrange de forma inter, multi, e transdisciplinares, temáticas associadas e integradas às políticas públicas e a cooperação internacional. Buscamos, a cada número, segundo as diretrizes e foco da revista, trazer aos usuários informação acadêmica e científica, vinculada à práxis, atendendo ao perfil do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional (PGPCI) e a formação almejada no âmbito do programa.

Este número encontra-se disponível no sistema OJS 3.0. Como informado no Editorial anterior, todo processo de transição encerra obstáculos que precisam ser superados. A transição de plataforma não foi (e não tem sido) fácil para a equipe editorial, mas mantemos a esperança que o sistema nos proporcione mais eficiência, abrangência no alcance das nossas publicações e que atenda aos critérios dos registros e das bases de indexação das produções acadêmicas e científicas nacionais e internacionais.

Em sintonia com este objetivo e adequando o perfil da revista a critérios de internacionalização, informamos que nosso sistema passa a ser disponibilizado em três idiomas: português, inglês e espanhol. A mudança amplia nosso espectro de captação de publicações internacionais, não no que concerne ao idioma, mas a autoria dos artigos.

Ainda visando maior divulgação dos artigos, notas de pesquisa e resenhas publicadas na RPPI, atendendo também a requisitos avaliativos dos indexadores internacionais, informamos que a partir de 2020, os artigos publicados serão disponibilizados em dois idiomas, mantendo o português como obrigatório e abrindo aos autores/as a opção de disponibilizar seus trabalhos em versões em espanhol ou em inglês. Assim, torna-se possível a indexação da RPPI em novas bases

internacionais, e, simultaneamente, aumentamos a projeção dos documentos publicados na revista.

Também atendendo a requisitos de acessibilidade, o número apresentado terá seus documentos disponibilizados em PDF/A. O PDF/A é um formato destinado ao arquivamento eletrônico de documentos de longo prazo, atendendo a normas técnicas (ISO/DIS 19005-2) que primam pela confiabilidade dos documentos. O arquivo em PDF/A garante que um documento possa ser reproduzido exatamente da mesma maneira, independentemente do software utilizado; assim, as informações necessárias para exibir o documento da mesma maneira/formato são incorporadas ao arquivo, deixando seus documentos seguros e acessíveis. Nossa meta no curto prazo é disponibilizar os artigos também em formato E-pub, facilitando o acesso dos documentos a um maior número de softwares de leitura de documentos digitais.

Estas mudanças estão em harmonia com as modificações ocorridas tanto nos critérios de avaliação dos periódicos (Qualis), seguindo os parâmetros nacionais e internacionais (Índice h, Scimago e Scopus), de acessibilidade dos documentos, mantendo a concepção de que temos aqui um espaço diferenciado de divulgação de pesquisas que abordam de forma integrada e dialogada temas relativos à política pública e gestão pública e a cooperação internacional. Estávamos cientes que após o processo de indexação dos artigos da RPPI via obtenção do DOI, novos desafios viriam no sentido de acatarmos e implementarmos os demais (e novos) critérios de avaliação e indexação internacional. Conforme informamos no Editorial anterior, na atual indexação pelo Qualis, a RPPI está classificada como B2. Contudo, nosso objetivo é alcançarmos patamares superiores de qualificação, e temos convicção de que as mudanças e melhorias implementadas irão contribuir para este objetivo. Toda a equipe editorial da RPPI bem como a coordenação do PGPCI/UFPB, apoiados pelo setor de periódicos da UFPB, têm ciência do desafio e encontra-se determinada a alcançar as metas colocadas.

Felizmente, apresentamos aqui o número 02/2019, com artigos bastante diversificados no que concerne às temáticas tratadas, seguindo a proposta da RPPI no seu nascimento. Assim, mantemos nosso objetivo de avançar na divulgação acadêmica e científica, abrindo espaço para a produção plural, integrada, religando as áreas de constituição do conhecimento à prática, devolvendo informação à sociedade. Nós, os editores e assistentes de edição apresentamos ao

público o volume 02 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 2 (2019)**

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

- Alexandre Cesar Cunha Leite
- Alexandre Matos Drumond
- Aline Contti Castro
- Ana Flávia Granja e Barros
- Andrea Pacifico
- Anieres Barbosa da Silva
- Anna Carletti
- Arthur Breno Stürmer
- Marcelo Burgos
- Clésia Maria Oliveira
- Cristina Carvalho Pacheco
- Edith Rodrigues do Rêgo Souza
- Eduardo Viola
- Fabiano Greter Moreira
- Fernanda Mello Sant'Anna
- Fernando José Vieira Torres
- Fernando Matsunaga
- Francisco Paulo Jamil Marques
- Gabriela Perin
- Henrique Zeferino Menezes
- Íris Gomes Santos
- Isabel Meunier
- Isabela Fagundes Cagnin
- Ítalo Fittipaldi
- Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda
- Joana tereza Vaz Moura
- Julia Amancio
- Kellen Alves Gutierrez
- Leonardo Secchi
- Livio Sergio Dias Claudino
- Luan do Nascimento Silva
- Maira Rodrigues
- Márcia Baratto
- Márcia Cristina Paixão
- Márcio Barcelos
- Marcos Alan S. V. Ferreira
- Maria Daniella de Oliveira Pereira da Silva
- Michele Goulart Massuchin
- Paulo Roberto Loyolla Kuhlmann
- Rachel Loureiro Andreta
- Renata Mirandola Bichir
- Ricardo Fabrino Mendonça
- Rodrigo Albuquerque
- Samuel Godoy
- Suerda Gabriela Ferreira de Araújo

## **Religi3n y sociedad: movimientos migratorios, integraci3n y cohesi3n social**

## **Religi3o e sociedade: movimentos migrat3rios, integra3o e coes3o social**

## **Religion and society: migratory movements, integration and social cohesion**

Sergio Garc3a

Universidad P3blica de Navarra

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

Leila Sant Massarrat

Comunidad Bah3'3 de Espa3a

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

**Resumen:** Los movimientos migratorios, el flujo de refugiados, los mecanismos de integraci3n y el fortalecimiento de la cohesi3n social en la sociedad de acogida son cuestiones que preocupan, en diferentes niveles, a la opini3n p3blica. En este documento se pretende abordar, por un lado, las causas de estos fen3menos y, por el otro, el papel de la participaci3n y del reconocimiento identitario en los procesos de integraci3n y de fortalecimiento de la cohesi3n social. Por 3ltimo, se explorar3n algunas perspectivas que han emergido de los esfuerzos de la comunidad bah3'3 por establecer un patr3n de vida comunitaria que integre a personas de distintas procedencias.

**Palabras claves:** Movimientos Migratorios; Integraci3n; Refugiados; Cohesi3n Social; Religi3n.

**Resumo:** Os movimentos migrat3rios, o fluxo de refugiados, os mecanismos de integra3o e o refor3o da coes3o social na sociedade de acolhimento s3o quest3es que preocupam a opini3o p3blica a v3rios n3veis. Este documento procura abordar, por um lado, as causas destes fen3menos e, por outro, o papel da participa3o e do reconhecimento da identidade nos processos de integra3o e refor3o da coes3o social. Finalmente, algumas perspectivas que emergiram dos esfor3os da comunidade bah3'3 para estabelecer um padr3o de vida comunit3ria que integre pessoas de diferentes origens ser3o exploradas.

**Palavras-Chave:** Movimentos Migrat3rios; Integra3o; Refugiados; Coes3o Social; Religi3o.

**Abstract:** Migratory movements, the flow of refugees, integration mechanisms and the strengthening of social cohesion in the host society are issues of concern to public opinion at various levels. This document seeks to address, on the one hand, the causes of these phenomena

and, on the other, the role of participation and identity recognition in the processes of integration and strengthening of social cohesion. Finally, some perspectives that have emerged from the efforts of the Bahá'í community to establish a pattern of community life that integrates people from different backgrounds will be explored.

**Keywords:** Migratory Movements; Integration; Refugees; Social Cohesion; Religion.

## **1. Introducción**

Analizar las causas de los movimientos migratorios y explorar las políticas de integración más efectivas suelen ser dos líneas de investigación diferenciadas que rara vez se ponen en diálogo. De este modo, quienes se decidan a examinar las fuerzas que conducen a poblaciones a desplazarse de su tierra natal hacia otros territorios suelen utilizar enfoques descriptivos que simplemente (aunque muy necesariamente) se dedican a explicar el fenómeno desde perspectivas “desprendidas”. Los sociólogos suelen ser quienes más estudian la migración. No obstante, las nuevas tendencias de investigación interdisciplinar han ayudado a mirar la migración desde ópticas más refinadas. Además de atender a los factores objetivos, tales como la pobreza, el conflicto o los vaivenes climáticos, han comenzado a desmenuzar las razones por las que grupos diferentes, ante situaciones similares, deciden migrar o no.

Por otro lado quienes se dedican a estudiar las políticas de integración, suelen centrarse en los países de acogida para identificar modelos efectivos de incorporación de grupos diversos dentro de una misma comunidad política. Además de recurrir a metodologías empíricas, utilizan los modelos francés (asimilación), inglés (multicultural), alemán o canadiense (intercultural) para tipificar unas u otras políticas.

El presente artículo pretende combinar ambos enfoques sin profundizar en ninguno de ellos tanto como se lograría si se abordaran por separado. Sin embargo, la ganancia es conseguir una perspectiva más amplia del fenómeno que lo coloque en un contexto más pertinente.

El primer capítulo, se centra en las causas de los movimientos migratorios forzados que, brotando principalmente de Oriente Medio, han afectado a Europa en los últimos años. Muy en particular, se tratan de identificar las causas del conocido como “el problema de los

refugiados”. Se parte de la premisa de que este problema se ha enfocado de manera algo superficial por los legisladores europeos, lo que ha hecho que se simplifiquen muchas las políticas para resolverlos. Si hay un mal diagnóstico, las políticas no pueden ser buenas.

El segundo y tercer artículo sirven de soporte teórico y conceptual para el cuarto capítulo. Pretenden examinar dos conceptos que parecen centrales para las políticas de integración efectivas: el de identidad y participación. A fin de arrojar luz sobre ellos, se ponen en diálogo distintos autores que han trabajado sobre los mismos con una perspectiva propia que emana del entendimiento colectivo generado por varias organizaciones de inspiración bahá'í.

El cuarto capítulo es el más empírico, se enmarca en la perspectiva de la política pública como *buena gobernanza* y tiene dos dimensiones. En cuanto a la buena gobernanza, esta supone, debido a la complejidad de las “cuestiones sociales” (*social problems*) del mundo actual, implicar a diferentes actores y sectores sociales en la definición de los problemas, la búsqueda de soluciones y la definición de políticas. De hay, al abordar las políticas de integración, la primera dimensión toma como punto de referencia la experiencia de la comunidad bahá'í de Madrid con varios programas educativos de empoderamiento de base que parecen estar logrando integrar con éxito grupos muy diversos que en la sociedad a su alrededor mantienen conflictos regulares, dentro de una misma comunidad. Aunque la experiencia es preliminar, las perspectivas que surgen se antojan prometedoras. Los resultados que se plasman provienen de un grupo de discusión al que se recurrió en varias ocasiones, durante varias horas, compuesto por los coordinadores de dichos programas en la ciudad de Madrid.

La segunda dimensión sigue tomando el caso de la comunidad bahá'í de España, pero en este caso como entidad que ha logrado socializar con éxito diferenciado a personas procedentes de Irán. A través de entrevistas a iraníes bahá'ís, se intentan identificar aquellos factores que han hecho que algunos iraníes se hayan integrado con mayor facilidad que otros.

Es menester reconocer que, aunque esta última parte es probablemente la más rica e interesante del artículo, también es la más provisional y, en especial la sección sobre los iraníes, la que menos rigor tiene. La falta de rigor de ese último apartado es consecuencia, por un lado, de la pequeña muestra con la que se trabaja y, por el otro, de las dificultades metodológicas que

entraña estudiar el éxito de la integración sin una objetivación previa sólida de los indicadores de integración.

## **2. Causas de los últimos movimientos migratorios forzados**

En relación a las causas principales relacionadas con lo que se ha llegado a conocer como “el problema de los refugiados”, éstas pueden agruparse en diferentes capas de profundidad.

En el nivel más superficial, aparecen al menos tres causas: los últimos conflictos de Medio Oriente y de África, especialmente en Siria, Iraq, Libia y Mali, que obligan a las poblaciones a salir y eludir los males concomitantes a la guerra (Loescher, 1993). La expansión del fundamentalismo, el impacto consiguiente y los estallidos de violencia étnica en esas mismas regiones se pueden colocar en este nivel de causalidad (Zaragoza, 2015).

En un nivel más profundo, se observan otras causas no siempre reconocidas: la pobreza estructural y la opresión relacionada con ella que fuerza los desplazamientos y hace de caldo de cultivo para otros males sociales; la degradación medioambiental y los desastres naturales (IOM, 2008), fruto, en muchas ocasiones, de una relación de explotación entre el hombre y la naturaleza; las tensiones y mafias suscitadas por la búsqueda de recursos naturales, ya sea petróleo, coltán u otros (Rubinov, 2016; Black, 2011); la expansión de la cultura del consumismo que legitima la explotación ilegítima de ciertos minerales para fines particulares; la ineficacia tanto del sistema de seguridad colectiva de la ONU para mediar ante conflictos y para prevenirlos, como de las políticas de ayuda al desarrollo; la segregación de las mujeres de los procesos de toma de decisiones; todo ello incita la salida y los movimientos migratorios.

Ya en el corazón de estos movimientos se pueden identificar otras causas desatendidas pero fundamentales: la raíz del problema. La sociedad se ha globalizado; la cultura, los medios de comunicación, la tecnología, el transporte, la economía, la ciencia y los problemas también, pero la política no ha seguido el mismo ritmo, generándose así un gran déficit de gobernanza (Vietti & Scribner, 2013; Joensson, 2010). La competición y el conflicto son los principios que rigen las relaciones entre las personas y entre los Estados, y la lucha por la supervivencia —una característica animal— domina la conciencia humana y configura las relaciones. Los prejuicios

ideológicos, de género, de nacionalidad, de raza o de religión azuzan los conflictos, impiden la acogida, generan barreras artificiales y no permiten apreciar la identidad humana compartida por todos (Francis, 2015; Betts, 2013).

En lo que respecta la responsabilidad de Europa en la acogida, algunas cuestiones estructurales y otras conceptuales dificultan la canalización de la buena voluntad. Aquí aparecen algunos ejemplos:

- Al proyecto europeo le falta avanzar en términos de unidad política.
- El interés nacional domina las relaciones entre los Estados a pesar de querer estar unidos.
- El miedo a lo diferente y la islamofobia se han ido fortaleciendo durante los últimos años.
- No hay un modelo efectivo de integración social: el alemán, el francés y el inglés parecen haberse agotado.
- Existe una noción de la identidad europea que no se corresponde con el momento actual, sino que rememora una supuesta identidad (religiosa) cristiana, de gente blanca. Sin embargo, los musulmanes son europeos y los afroeuropeos, los asiático europeos, los latino europeos también.
- La expansión de la xenofobia y la canalización de ésta por parte de partidos políticos dificulta las políticas de acogida e integración.
- Los derechos humanos, seña de identidad europea, parecen están subordinados en la práctica a la economía y a la condición de ciudadano.
- Se ha configurado un sistema social poco hospitalario.
- El individualismo, el interés nacional, el consumismo y la competición, desafortunadamente, son los principios más importantes que vertebran la sociedad europea.
- Europa tiene responsabilidad directa en algunos de los conflictos que están produciendo refugiados: ha entrado en guerras, ha vendido armas a los diferentes grupos, ha intervenido en operaciones militares de dudosa legitimidad.

- El prejuicio impide ver los análisis objetivos sobre el impacto de los refugiados en los países de acogida, que muestran, por ejemplo, que en cinco años el dinero invertido en ellos, cuando se acompaña de políticas de empleo, se dobla por los ingresos que reportan (Kingsley, 2016).

Estas deficiencias de las políticas europeas no son simplemente responsabilidad de sus líderes. Todos debemos buscar soluciones creativas a los desafíos que enfrentamos sin depositar la responsabilidad en los demás.

Al analizar las causas de los movimientos migratorios forzados y de las dificultades de Europa para contribuir a su acogida e integración, se pueden identificar algunos principios que podrían contribuir a humanizar y mejorar la gestión de esta crisis humanitaria. La hospitalidad, una virtud común a todas las tradiciones religiosas, destaca entre ellos (Kirillova, Gilmetdinova & Lehto, 2014).

La hospitalidad es tanto una virtud individual como un principio de articulación de la sociedad que puede manifestarse en comportamientos personales, así como en leyes y estructuras sociales. Además, la hospitalidad es una de esas nociones que, como se ha señalado, aparece en todas las religiones y que, en cierta manera, simboliza la unidad subyacente a todas ellas. La hospitalidad en el islam adoptó formas mucho mayores que con anterioridad. Se reflejaba tanto en el comportamiento de los individuos que se desvivían por servir a la gente que iba a su casa, como en las estructuras que surgieron: hospitales, hospicios para viajeros, alojamientos para gente que iba a hacer el peregrinaje

Hoy día fortalecer la hospitalidad tendría grandes implicaciones para afrontar algunos de los problemas que vivimos: acoger a inmigrantes, a refugiados, dar asilo a gente que sufre, contribuir a que desaparezcan las guerras, fortalecer las políticas de desarrollo, emprender iniciativas denodadas por erradicar la pobreza, tratar con bondad al medio ambiente para ser hospitalarios con las generaciones futuras... Todo esto tiene relación con la hospitalidad y, de nuevo, existe una faceta individual y otra colectiva. Como personas, podemos intentar acoger a gente, tratarles como si fueran de nuestra familia. Colectivamente, podemos también establecer mecanismos para no dejar fuera a nadie.

Los sistemas sociales, por tanto, también pueden ser más o menos hospitalarios. Algunos sistemas sociales no son nada hospitalarios, ni siquiera para los ciudadanos del Estado: no se preocupan por las desigualdades excesivas, por la seguridad social para los más desfavorecidos, por la educación... Hay muchos países así. Otros sistemas sociales pueden considerarse hospitalarios con limitaciones: acogen bien a las personas con ciudadanía o nacionalidad o procedentes de países con convenios, pero rechazan a los no ciudadanos o no nacionales. Hay algunos sistemas sociales así en el mundo y la socialdemocracia aspira a ello (Fermin & Kjellstrand, 2005).

Sin embargo, también puede haber sistemas sociales con hospitalidad universal que acojan y protejan a las personas por su mera condición de ser humano, sin importar la ciudadanía o la nacionalidad. Este debería ser el estándar.

### **3. La cuestión de la identidad**

Al hablar o examinar los movimientos migratorios, existe el riesgo de reificar los conceptos que utilizamos para estudiar el fenómeno en cuestión. La reificación hace que los conceptos creados se conviertan en cosas reales que se interponen entre los seres humanos y que impiden el reconocimiento mutuo. Las categorías de inmigrante o refugiado, aunque útiles, han de usarse con esa cautela (Mahendran et al., 2019; Kertzer, 2017).

Detrás de estas categorías, hay personas y grupos humanos que comparten una identidad primaria con el resto. Las religiones plantean que la identidad fundamental que conecta a los seres humanos es el alma (Corduan, 2002). El género, la clase social, la etnia, la familia o la religión definen aspectos secundarios, aunque importantes, de la identidad y hacen que nos conectemos por grupos de afinidad (Harrison, 2013). El anhelo de pertenecer a un grupo, por tanto, se satisface a través de la identificación con dichos grupos. Estas identidades secundarias, no obstante, estarían siempre subordinadas a la identidad primaria que nos conecta a todos y que, en términos religiosos, nos conecta también con Dios.

La identidad, además, se manifiesta en dos niveles. Desde una perspectiva, la identidad es lo que hace a cada persona única (Sen, 2007). El conjunto de influencias familiares, culturales, ideológicas, religiosas y sociales definen la identidad de la persona.

Existe aquí un trabajo individual para dibujar en la conciencia estas influencias en forma de círculos de identidad complementarios. En estos círculos identitarios, los círculos más amplios serían los focos de lealtad más fuertes. Los círculos más pequeños, así, se mantendrían, pero estarían subordinados a los mayores. Por ejemplo, un individuo puede considerarse miembro de una familia particular, deportista, de un pueblo, ciudadano de un país, hombre o mujer, creyente de cierta religión y, en última instancia, ciudadano del mundo y ser humano. Siempre y cuando los círculos menores, tales como el de la familia, el pueblo o el país, se subordinen al círculo mayor, la humanidad, podrá haber complementariedad y se evitará el conflicto.

Desde otra perspectiva, la identidad de los seres humanos se manifiesta en la constitución de grupos que pueden verse como entidades con vida propia. En el discurso liberal contemporáneo, hay poco espacio para hablar de los grupos, de las comunidades, porque se considera que éstos han sido opresivos históricamente (Pierce, 2012). Sin negar el papel que han podido jugar estos grupos en la perpetuación de las relaciones de opresión, no todas las formas de identidades colectivas son opresivas. De hecho, el fervor contemporáneo por pertenecer a comunidades virtuales refleja el anhelo y necesidad humanas de pertenecer a un grupo, a una comunidad, religiosa, cultural, étnica o política. Sin embargo, estas comunidades virtuales no parecen estar respondiendo a esta inclinación humana por agruparse, ya que cuando no van acompañadas de interacciones presenciales, suelen generar mayor soledad. Lo que hace falta, por tanto, es una nueva noción de comunidad, de identidad colectiva que, al tiempo que fortalece la cohesión social y el sentido de pertenencia, no menoscaba la autonomía y la libertad individual, sino que las potencia y canaliza hacia el bien común.

Las identidades individuales y colectivas, además, evolucionan por la interacción entre seres humanos y culturas (Sedikides & Brewer, 2001). Esto no supone una amenaza sino una sana dinámica inevitable de la vida. El cambio y la evolución son dos características inherentes a la realidad misma. Salvo en ocasiones excepcionales a evitar —como cuando una cultura tiene muchos recursos económicos y los utiliza para expandir agresivamente sus valores y cosmovisión—, la interacción cultural y personal no erosiona, sino que enriquece.

Otra cuestión vinculada a la identidad es la de la titularidad de derechos y obligaciones dentro de una sociedad. Para poder responder adecuadamente, con enfoques dignificantes, a los

movimientos migratorios, debería ponerse en cuestión la concepción vigente de ciudadanía (Karolewski, 2010; Peters, 2003). Debido a la ausencia de un Estado mundial y a pesar de la universalidad y reconocimiento de los derechos humanos, aquellos que son nacionales o ciudadanos de un país disfrutan de mayores derechos. Los seres humanos, por el hecho de serlo, según se reconoce en todos los tratados internacionales, son titulares de derechos y de obligaciones. Poner de relieve la importancia de igualar los derechos de la persona por el mero hecho de serlo parece constituir una línea importante a seguir.

Tener en cuenta los párrafos anteriores sobre la identidad, probablemente, facilitaría la superación de los prejuicios que suelen acompañar al proceso de reificación y que impiden observar el potencial de aquellos que llegan a un país diferente. Estos prejuicios suelen crecer hasta convertirse en mitos populares que adoptan la apariencia de “sentido común”. A los refugiados e inmigrantes, al diferente en general, se les suelen atribuir las causas de los males que azotan a una sociedad o se les considera los responsables de ciertos riesgos. El colapso de los sistemas de asistencia social, la erosión de la cultura, la imposición de otra religión, el desempleo, son algunos ejemplos de culpas no constatadas por la observación empírica rigurosa que se les atribuye a quienes tienen otras procedencias.

Esta cuestión de los mitos populares se vuelve más relevante cuando se pone en diálogo con la teoría de Galtung de la violencia (1990). Este señala que los primeros y segundos niveles de violencia dentro de una sociedad —la violencia directa, la más visible, la física; y la violencia estructural, la relativa a la opresión y desigualdades sociales y económicas— se nutren por un tercer nivel de violencia, la cultural, más profunda y que implica la estigmatización de colectivos, los prejuicios hacia grupos, las concepciones peyorativas sobre ciertas “personas”. Estas ideas negativas sobre otros grupos sociales, ya sean étnicos, nacionales o religiosos, sirven para legitimar su opresión, tanto física como socio económica. Por ello, abordar esos prejuicios es fundamental si se quiere prevenir conflictos. De hecho, cuando se toma el grupo más oprimido de una sociedad —los romaníes en España, los indígenas en Latinoamérica, los afroamericanos en EEUU—, se suelen encontrar expresiones y concepciones generalizadas despectivas a ellos: se equipara ladrón a gitano, poco educado a

indígena, etc. A continuación, y a fin de contribuir a disipar dichos prejuicios, se presentan algunos datos relacionados con los perfiles empíricos de los inmigrantes que llegan a Europa.

Uno de los hechos más analizados es el perfil del migrante o buscador de refugio. A pesar de que analizar los casos particulares resulta vital, existen algunos patrones claramente identificables. La persona que sale de su país, ya sea buscando refugio o nuevos horizontes, suele ser el más avezado de la familia, tiende a proceder de un entorno socio económico medio y en la mayoría de los casos tiene gran capacidad de emprendimiento y aprendizaje. Sus estudios suelen ser superiores a los de la media de la sociedad de acogida y el aporte que hace a dicha sociedad, en términos económicos, sociales y culturales, muy superior a lo que recibe de ella en las primeras etapas. Además, toda sociedad ha producido y produce emigrantes, y esto —la emisión y recepción de gente— siempre ha sido un factor importante de la dinamización de los pueblos y de las naciones (Catney, 2012). El potencial humano de un país es su mayor activo.

En breve, aunque son las motivaciones espirituales y humanitarias las que deben propiciar la acogida, el pragmatismo también conduciría a recibir con entusiasmo a las personas que salen de sus entornos inmediatos. Ellos van a contribuir al progreso de la sociedad donde se asienten.

#### **4. La participación**

Encontrar mecanismos efectivos para que personas y colectivos, se asienten, integren y contribuyan a la mejora y prosperidad del país que les acoge no es tan sencillo. Diferentes países han experimentado con distintos modelos, pero ninguno de ellos parece ser completamente satisfactorio (Martikainen, 2014). La asimilación —el esperar que los que llegan se socialicen totalmente en la cultura que los acoge sin alterarla lo más mínimo, negando en muchos casos la dimensión colectiva de la identidad—, el multiculturalismo —el énfasis en las políticas por grupo religioso, étnico o cultural, tendiente a veces a colocar a estos colectivos en guetos— o la negación de la creciente diversidad marcan el perímetro de las múltiples iniciativas que se han puesto en marcha para gestionar la diversidad procedente de la migración.

En este apartado no se explorarán estas políticas, sino que se intentarán identificar algunos de los principios que han contribuido a una gestión parcialmente exitosa. La participación en la vida de la sociedad de acogida destaca como uno de ellos. Sin embargo, ¿qué dimensiones adopta la participación y qué formas de participación son más apropiadas?

Se ha dicho mucho sobre la importancia de participar en la vida productiva de la sociedad. Encontrar un trabajo, así, es una estrategia clave para la integración. En ese entorno se da un proceso de socialización mediante el cual la persona se relaciona con otros, adquiere valores compartidos, contribuye a los acuerdos intersubjetivos (Madureira, 2014). No obstante, una perspectiva más sofisticada plantea que para que el trabajo sea un factor clave de la integración, debe reunir ciertas características: no ha de ser opresivo, debe permitir una vida digna, ha de darse en un entorno donde se aprecia la diversidad y facilitar unos compañeros que ya estén socializados en la sociedad de acogida.

Otra forma de participación fundamental es el idioma. La cultura se vertebra a través de un idioma, por lo que su manejo y aprendizaje suele ser una estrategia ineludible. A través del idioma se asimilan valores, concepciones y realidades culturales. Empero, su valor más profundo reside en que posibilita la comunicación con los demás, canaliza el anhelo humano por relacionarse con otros y por compartir ideas, pensamientos, aspiraciones y sentimientos. A este respecto, la escuela, el colegio y el instituto —la participación en sus programas— tienen un rol muy destacado tanto en el aprendizaje del idioma como en la generación de espacios de interacción y de socialización que favorecen la integración (Zorlu & Hartog, 2018).

Las comunidades religiosas también juegan un importante rol relacionado con la participación. En primer lugar, facilitan la integración inicial de la persona o grupo que llega. Sirven de espacio de orientación, de apoyo inicial, de seguridad frente a un entorno desconocido (Weinar & Unterreiner, 2017). Sin embargo, aquí no termina su función. En muchas ocasiones, las comunidades religiosas, a través de sus diferentes programas, sirven de puente entre la persona y los valores más amplios de la sociedad de acogida. En otras palabras, contribuyen a que los que llegan se socialicen en los valores del país receptor (Bonifacio & Angeles, 2010). Algunos clubes, equipos deportivos o asociaciones juegan un papel similar.

No obstante, las comunidades religiosas que más éxito tienen son aquellas que ayudan a los que llegan a participar en un proceso más amplio e ilusionante: el de contribuir a mejorar la sociedad a la que llegan. Este contexto más amplio, el de la participación en la generación de conocimiento práctico acerca de la mejora de las condiciones de vida y de la creación de un modelo de organización social más justo, humano y armonioso, parece ser el factor más determinante para los procesos de integración satisfactorios (Cesari, 2017).

### **5. Algunas perspectivas preliminares extraídas de la experiencia de la comunidad bahá'í por integrar a individuos y colectivos diversos<sup>1</sup>**

En la introducción se mencionaba que la tendencia más actual de las políticas públicas es adoptar un modo de funcionamiento que algunos autores han denominado el “modo de gobernanza” (García, 2016). La buena gobernanza implica, por un lado, realizar buenos diagnósticos de las transformaciones sociales que se van dando y, por el otro, operar introduciendo ciertos mecanismos que se han demostrado más eficaces para abordar problemas complejos en condiciones de incertidumbre. Entre esos mecanismos destaca la configuración de espacios para que la sociedad civil organizada, el tejido empresarial y las instituciones públicas de gobierno deliberen colectivamente, tomen decisiones y actúen concertadamente.

El paradigma de este modo de funcionamiento emana de experiencias políticas, como la de Sacramento California, que enfrentaban problemas de gran complejidad y difícil solución. En otras palabras, la implicación de diferentes actores en la deliberación, toma de decisiones e implementación de políticas para abordar problemas sociales no es una moda ni una actividad “estética” o “cosmética”, sino un imperativo pragmático para responder a problemas de gran complejidad para los cuales no se prestan las soluciones tradicionales y que requieren niveles de inteligencia y actuación colectiva muy superiores. Las políticas de integración de grupos diversos dentro de una misma comunidad política, especialmente cuando estos proceden de la inmigración, son un ejemplo de este tipo de desafíos. Por ello, recurrir a la experiencia de diferentes colectivos vinculados a la sociedad civil organizada, ya sean estos seculares o

---

<sup>1</sup> Muchas de las perspectivas preliminares planteadas en esta sección proceden de las conversaciones que se mantuvieron en octubre de 2016 con un grupo de discusión compuesto por varias personas que durante los últimos años han estado muy implicadas en los procesos bahá'ís de fortalecimiento y desarrollo comunitario en España pero, sobre todo, en Madrid.

religiosos, adquiere mayor relevancia. Los grandes problemas requieren la acción de múltiples actores, preferiblemente conectados y coordinados.

La comunidad bahá'í en España ha tenido dos tipos de experiencias relativamente exitosas de integración de diversos colectivos de las que se pueden identificar algunos principios y enfoques susceptibles de ser trasladados a las políticas de integración. El primer tipo de iniciativas tiene que ver con el impacto de los procesos de fortalecimiento y desarrollo comunitario que están en marcha en diferentes barrios del país sobre este ámbito de la integración y la cohesión social; y el segundo tipo con la experiencia de un creciente número de bahá'ís iraníes que han logrado incorporarse con toda normalidad a la vida social, económica, cultural y religiosa del país. No obstante, las perspectivas que se ofrecen en ambos casos son muy provisionales.

En los procesos de fortalecimiento y desarrollo comunitario — de construcción de comunidad a partir de ahora — hay un porcentaje muy significativo de personas procedentes de otras nacionalidades, aunque la cuestión del idioma ha estado resuelta en la mayoría de los casos. El trabajo principal se da con los jóvenes, adolescentes y niños, ya que sus familias suelen tener problemas económicos, trabajan muchas horas y tienen dificultades para participar en la vida comunitaria. Estas dinámicas familiares de inestabilidad influyen en la planificación a largo plazo y en el rendimiento escolar de los jóvenes, muchos de los cuales abandonan sus estudios.

Este es precisamente uno de los indicadores que se utilizan para ver la influencia de los procesos de construcción de comunidad en la integración. Aquellos que participan con mayor regularidad en las actividades bahá'ís, sobre todo en las educativas, suelen abandonar menos sus estudios. Otro indicador es que las amistades que se dan entre los participantes van más allá de la interacción durante el tiempo de los programas. Los jóvenes de diferentes grupos nacionales que rara vez interactúan en los barrios y que suelen tener conflictos entre ellos, cuando participan durante un tiempo en los programas de la comunidad bahá'í, superan los prejuicios iniciales y se hacen amigos, formando en ocasiones grupos y pandillas compuestos por personas de muy distintas nacionalidades. La mejora en las relaciones con sus familias es otro indicador. Parece que los jóvenes que se comprometen más con las actividades mejoran la

relación con sus padres. Esto reduce el potencial de conflicto y favorece, por ejemplo, que sigan en el colegio. El último indicador que se ha utilizado es la frecuencia con la que hablan de su identidad secundaria. Los jóvenes suelen llegar enfatizando su nacionalidad de origen y la de sus padres, pero a medida que avanzan dentro de los procesos de construcción de comunidad en el tiempo, este tipo de conversación disminuye considerablemente y parece que se genera una identidad grupal nueva. A este respecto hay algunos casos excepcionales de prevención de integración en bandas juveniles que, aunque preliminares, reflejan un horizonte esperanzador.

A continuación, se intentará identificar algunas causas que producen los efectos anteriores. Los programas de construcción de comunidad bahá'ís están fundamentados en un fuerte sentido de propósito y compromiso social. Todos los que se incorporan se adentran en una comunidad de discurso y práctica que habla y actúa sobre la transformación de la sociedad.

Por otro lado, estos emprendimientos, desde el inicio, hacen partícipes a todos los integrantes en los procesos colectivos de toma de decisiones acerca del futuro del barrio y de las líneas de acción a seguir. En este sentido, se subraya la necesidad de crear mayor capacidad y se echan a andar programas para empoderar y realzar la capacidad de las personas que quieren contribuir a la mejora del barrio. La educación y el conocimiento, en estos programas, se valoran mucho.

El hecho de que en la mayoría de las actividades y programas se hable de la identidad desde una perspectiva espiritual, facilita el que se vean como miembros de una misma familia y, en última instancia, como hijos de un mismo Dios. Esta identidad primaria se fortalece y, aunque permite la expresión de otras identidades secundarias, como raza, género, etnia y nacionalidad, subordina las mismas a la identidad primaria que les conecta. Con analogías tales como “somos flores de un mismo jardín, dedos de una misma mano, hojas de una sola rama”, que se manifiestan en citas, canciones, historias y todo tipo de actividades artísticas, sociales y culturales, se avanza hacia el reconocimiento de la esencia de la identidad humana.

Además, en relación a la socialización secundaria<sup>2</sup>, el patrón de vida comunitaria que se intenta fortalecer invita a todos los participantes a trabajar por la mejora del barrio y de la

---

<sup>2</sup> Proceso mediante el cual se asumen los valores de la sociedad en la que se reside. Se suele dar en la adolescencia y juventud a través del colegio, los amigos, los medios de comunicación, etc. La socialización primaria se suele

ciudad. Así, se propician espacios para tratar de entender las dinámicas, fuerzas y estructuras del barrio, de la ciudad, y esto puede tener influencia sobre la estima de los valores de la sociedad de acogida. Se ven parte de una sociedad que hay que transformar y de un movimiento de cambio con una dimensión social y otra profundamente espiritual que dota de mayor sentido, significado y motivación a lo que se hace.

La categoría de inmigrante o refugiado no se utiliza en ninguno de los programas. Quizá esto favorezca el que se vean como parte de una comunidad, de un barrio, de un país. Los que aceptan la Fe bahá'í y deciden convertirse se socializan en otros aspectos relacionados con las enseñanzas bahá'ís que asumen como artículos de fe y que puede que fortalezcan la cohesión social. La obediencia al gobierno, la utilización de estrategias constructivas y pacíficas para el cambio social, evitar la protesta violenta, abandonar la murmuración, divertirse sanamente se convierten en imperativos espirituales y morales con igual fuerza que orar y preferir al otro antes que a uno mismo.

En cuanto a la experiencia de bahá'ís procedentes de Irán, si uno analiza los casos de aquellos que han logrado integrarse por completo, observa ciertos patrones. Por ejemplo, aquellos que salieron de Irán como pioneros de una nueva religión que debía llevarse al mundo entero, traían una gran motivación para enseñar en el país de acogida. Esta motivación implicaba que debían conocer las costumbres, el idioma, la cultura de esa sociedad, para cumplir con el propósito anterior. Además, no solo tenían que conocerla, sino que debían valorarla y apreciarla porque probablemente iba a ser su nuevo país y el país de sus hijos y nietos para el resto de sus vidas.

Algo similar ocurre con aquellos iraníes que recientemente se han implicado en los procesos de desarrollo comunitario descritos con anterioridad. Aquellos más implicados parecen tener más motivación para aprender el idioma e integrarse en las costumbres.

Por otro lado, el proyecto migratorio de los bahá'ís iraníes que salían de pioneros era un proyecto individual en muchos casos. Aunque a veces buscaban países o regiones donde pudiera haber otros iraníes, el propósito no era crear una comunidad de iraníes, sino encontrar apoyo en las primeras etapas de identificación con la sociedad de acogida. Muchos se han

---

dar en la familia y la escuela, en los primeros años de vida, y es donde la persona asimila ciertos valores de esos grupos que le acompañarán durante el resto de su vida.

casado con nacionales y es difícil reconocer, al ver a sus hijos —salvo que se conozca la historia familiar—, que los orígenes familiares están en Irán.

Otro elemento que ha podido contribuir a esta mayor y más rápida integración de los iraníes —además del talante de los persas para relacionarse con otras culturas como factor idiosincrásico cultural— y de otros individuos y colectivos no nacionales es que las instituciones bahá'ís enseguida les asignan responsabilidades. Estas responsabilidades les conducen a interactuar con españoles y no nacionales por igual. En otras palabras, se les asignan responsabilidades, y funciones de coordinación en algunos casos, que no solo tienen que ver con comunidades del mismo origen nacional, étnico y cultural.

### **Conclusiones**

La integración de grupos diversos, especialmente cuando estos proceden de la inmigración, es un problema de gran complejidad que exige enfoques novedosos relacionados con la buena gobernanza desde los que abordar las políticas públicas en esta materia.

El primer paso para una respuesta certera requiere la realización de un buen diagnóstico. En este artículo se han desglosado las causas de la denominada “crisis de los refugiados en Europa” en términos de tres capas causales con diferente nivel de profundidad: las causas más visibles, como la huida por motivo de la violencia; las causas socio-económico estructurales, que estimulan a que ciertos grupos busquen una mejor vida en el exterior; y las causas más profundas relacionadas con un déficit de gobernanza global adecuado para abordar con eficacia problemas que trascienden las fronteras nacionales.

En relación a las políticas de integración, se requieren medidas prácticas así como concepciones clarificantes para encontrar soluciones viables y duraderas. En cuanto a los conceptos que parecen esenciales para la definición de políticas efectivas de integración destacan el de identidad y participación. El artículo ha explorado una noción de identidad inclusiva, fundada en observaciones empíricas objetivas, que equilibra la dimensión individual y colectiva y que facilita la superación de los prejuicios y estereotipos relacionados con la violencia cultural de la que habla Galtung.

En cuanto a la participación, se han desmenuzado diferentes dimensiones de la misma, tales como el idioma, el trabajo, los círculos de amistad, la socialización en los valores de la sociedad de acogida. Además, se ha puesto de relieve la necesidad de tener comunidades locales, muchas veces de carácter religioso, que faciliten los primeros pasos de la participación y la integración. Por último, se ha señalado cómo el nivel más profundo y efectivo de participación es la participación en procesos de aprendizaje colectivo de base, idealmente de barrio, acerca de la transformación y mejora de las condiciones de vida de la población. Este tipo de participación genera el tipo de sentido de misión y los lazos necesarios para impulsar una integración más sólida.

Finalmente, tras una pequeña clarificación conceptual de la noción de gobernanza y una justificación de por qué es necesario implicar a la sociedad civil y a otros sectores de la sociedad en las políticas de integración, se ha tomado un caso de estudio, el de la comunidad bahá'í de España. Dicho colectivo ha generado una experiencia bastante exitosa de integración, aunque modesta, en dos ámbitos: en el de programas de fortalecimiento comunitario de base a través de la implementación de procesos educativos y de empoderamiento grupal; y en el de integración de población iraní. Las lecciones preliminares que surgen de esta experiencia limitada, aunque prometedora, podrían ser susceptibles de ensayarse en el ámbito de las políticas públicas de integración.

También se podría decir que, a través de este documento provisional, se ha intentado poner de relieve el papel de la religión en el refinamiento de la identidad y la promoción de la participación en los procesos de integración y de fortalecimiento de la cohesión social.

A modo de conclusión final, cabe señalar que, a lo largo del estudio, se pueden destilar dos niveles de trabajo para favorecer los procesos de integración y de cohesión social. El primero se refiere a los cambios estructurales relacionados con las políticas públicas que pueden hacer más efectivos los procesos de integración, incluyendo algunos principios y enfoques subrayados con anterioridad. El segundo atiende a las capacidades, cualidades y actitudes individuales que podrían cultivarse a través de programas educativos formales e informales y de acciones estratégicas de los medios de comunicación, y que facilitan que las

personas procedentes de otros orígenes nacionales puedan incorporarse y contribuir a las sociedades de acogida.

## **Referências**

Betts, A. (2013). *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*. New York: Cornell University Press.

Black, R. (2011). *Migration and Global Environmental Change: Future Challenges and Opportunities*. London: The Government Office for Science.

Bonifacio, G.T., & Angeles, V. (2010). *Gender, Religion, and Migration: Pathways of Integration*. Maryland: Lexington Books.

Catney, G. (2012). *Minority Internal Migration in Europe*. Oxon: Routledge.

Cesari, J. (2017). Religion and Diasporas: Challenges of the Emigration Countries. En: Weinar, A., Unterreiner, A., & Fargues, P. (eds). *Migrant Integration Between Homeland and Host Society*. Volume 1: Where does the country of origin fit?. Global Migration Issues 7. Switzerland: Springer.

Corduan, W. (2002). *Tapestry of Faiths: The Common Threads Between Christianity and World Religions*. Eugene, OR: Wipf and Stock Publishers.

Fermín, A., & Kjellstrand, S. (2005). *Study on immigration, integration and social cohesion*. European Commission Employment and Social Affairs DG.

Francis, A. (2015). *Jordan's refugee crisis*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace Publications Department.

Galtung, J. (1990). Cultural violence. *Journal of Peace Research*, 27 (3), 291-305.

García, S. (2016). *La gobernanza y sus enfoques*. Delta Editorial.

Harrison, S. (2013). Religion and Identity. *American International Journal of Contemporary Research*, 3 (6), 10-16.

International Organization for Migration (2008). Migration and Climate Change. *IOM Migration research series (Geneva)*, 31.

Joensson, J.H. (2010). *Understanding Collective Security in the 21<sup>st</sup> century: A Critical Study of UN Peacekeeping in the former Yugoslavia*. European University Institute. Recuperado de [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14711/2010\\_Joensson.pdf?sequence=2](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14711/2010_Joensson.pdf?sequence=2).

Karolewski, I.P. (2010). *Citizenship and Collective Identity in Europe*. Oxon: Routledge.

Kertzer D.I. (2017). The Perils of Reification: Identity Categories and Identity Construction in Migration Research. In: Decimo F., & Gribaldo A. (eds). *Boundaries within: Nation, Kinship and Identity among Migrants and Minorities*. Cham: IMISCOE Research Series/Springer.

Kingsley, P. (2016, mayo). Los refugiados pueden devolver a Europa el doble de lo que ha costado su asilo en cinco años. *The guardian*. Recuperado em 15/07/2019, de [https://www.eldiario.es/theguardian/refugiados-pueden-devolver-inversion-europea\\_0\\_517248731.html](https://www.eldiario.es/theguardian/refugiados-pueden-devolver-inversion-europea_0_517248731.html).

Kirillova, K., Gilmetdinova, A., & Lehto, X. (2014). Interpretation of hospitality across religions. *International Journal of Hospitality Management*, 43, 23-34.

Loescher, G. (1993). *Beyond Charity: International Cooperation and Global Refugee Crisis*. New York: Oxford University Press, pp. 11-32.

Madureira, J. (2014). New Economy, Migration and Social Change: The Impact on Religion. En: Vilaça, H., Pace, E., Furseth, I., & Pettersson, P (eds). *The Changing Soul of Europe: Religions and Migrations in Northern and Southern Europe*. Ashgate AHRC/ESRC Religion and Society Series. Surrey: Ashgate Publishing Limited.

Mahendran, K., Magnusson, N., Howarth, C., & Scuzzarello, S. (2019). Reification and the Refugee: Using a Counterposing Dialogical Analysis to Unlock a Frozen Category. *Journal of Social and Political Psychology*, 7 (1), 577-597.

Martikainen, T. (2014). Immigrant Religions and the Context of Reception in Advanced Industrial Societies. En: Vilaça, H., Pace, E., Furseth, I., & Pettersson, P (eds). *The Changing Soul of Europe: Religions and Migrations in Northern and Southern Europe*. Ashgate AHRC/ESRC Religion and Society Series. Surrey: Ashgate Publishing Limited.

Peters, B. (2003). *Identity and Integration: Migrants in Western Europe*. New York: Ashgate Publishing.

Pierce, A.J. (2012). *Collective Identity, Oppression, and the Right to Self-ascription*. Plymouth: Lexington Books.

Rubinov, I. (2016). The impact of migration and remittances on natural resources in Tajikistan. *Occasional Paper*, 164. Bogor: CIFOR.

Sedikides, C., & Brewer, M.B. (2001). *Individual Self, Relational Self, Collective Self*. New York: Psychology Press.

Sen, A. (2007). *Identity and Violence: The Illusion of Destiny*. London: The Penguin Group.

Vietti, F., & Scribner, T. (2013). Human Insecurity: Understanding International Migration from a Human Security Perspective. *Journal on Migration and Human Security*, 1 (1), 17-31.

Zaragoza, J. C. (2015). Tragedies in the Mediterranean: Analyzing the Causes and Addressing the Solutions from the Roots to the Boats. *Notes internacionais CIDOB*, 124, 1-5.

Zorlu, A., & Hartog, J. (2018). *The Impact of Language on Socioeconomic Integration of Immigrants*. IZA Institute of Labor Economics Discussion Paper Series.

## **A Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: estrutura de governança e o Plano de Ação 2017-2019**

### **The National Commission for the Sustainable Development Goals: Governance Structure and the 2017-2019 Action Plan**

Ana Beatriz Arantes Araújo   
Universidade Federal de Uberlândia (UFU)  
E-mail: [anabearaujo@yahoo.com](mailto:anabearaujo@yahoo.com)

**Resumo:** O presente trabalho tem por objetivo analisar a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNOODS) a partir de sua constituição, estrutura e produtos iniciais. Criada em 2016, a instalação e o início de seus trabalhos só se deram com a posse dos representantes em junho de 2017. Tem sido colocada como um órgão colegiado, consultivo e que possui estrutura paritária entre representantes dos governos e da sociedade civil, para avançar a participação social. Entre as suas competências está a proposição de um plano de ação para a implementação, no Brasil, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Busca-se analisar se a Comissão cumpriu com tais aspectos de seu mandato durante os primeiros dois anos de funcionamento. Para isso, utilizou-se da pesquisa documental no acervo digital do Diário Oficial da União, entre 2015 e 2018, além da análise de documentos disponibilizados no mesmo período na página online oficial da comissão. Destaca-se a análise do decreto de criação (Decreto nº 8.892/2016) e do Plano de Ação 2017-2019. Observou-se que a comissão aparece como um instrumento de governança frágil, com participação social restrita e sub-representação dos governos subnacionais. Percebeu-se a predisposição ao protagonismo da Secretaria de Governo da Presidência da República e a ausência de órgãos setoriais importantes para a implementação da Agenda 2030. Durante o período, o planejamento da implementação da agenda no Brasil ficou restrito ao curto prazo.

**Palavras-chave:** Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; Agenda 2030; ODS; Brasil.

**Abstract:** This work seeks to analyze the National Commission on the Sustainable Development Goals (CNOODS, in Portuguese) from its constitution, structure and first delivers. Created in 2016, its installation and work began after the representatives took office in June 2017. It is presented as a collegiate, consultative organ, with parity between the government and civil society, to advance social participation. Among its competences lays the proposition of an action plan to implementations of the UN's 2030 Agenda to Sustainable Development in Brazil. We seek to verify whether the commission complies to those aspects within its mandate during the first years of functioning. For that, we searched the Brazilian government's official publications' digital archive, from 2015 and 2017 and the documents available at the commission's website. We

highlight the decree that created it (Decreto nº 8.892/2016) and the 2017-2019 Action Plan. We concluded the commission is a weak governance instrument, with restricted and limited social participation and underrepresentation of subnational governments. It predisposes the prominence of the Federal Executive Secretariat and lacks the participation of important sectorial agencies inside the SDGs scope. During the period, its strategic planning stayed restricted to short-term planning.

**Keywords:** National Commission for the Sustainable Development Goals; 2030 Agenda; SDGs; Brazil.

## **1. Introdução**

Em setembro de 2015, ano em que a Organização das Nações Unidas (ONU) celebrou seu 70º aniversário, foi adotada na Assembleia Geral a resolução de número A/RES/70/1 - “Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” (ONUBR, 2018). O documento é considerado um marco para a agenda de desenvolvimento da organização, pois passa a promovê-la em uma nova perspectiva. Ele apresenta os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas metas para o horizonte de 2030.

Anteriormente, entre 2000 e 2015, a organização trabalhou no marco dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Os ODMs eram compostos por 8 objetivos, definidos em específico, a serem alcançados até 2015 (<http://www.un.org/millenniumgoals/>, recuperado em 21 de maio de 2019). Tal agenda contemplava a erradicação da extrema pobreza e da fome (Objetivo 1), a universalidade da educação básica (Objetivo 2), a igualdade entre os sexos e a valorização da mulher (Objetivo 3), a redução da mortalidade infantil (Objetivo 4), a melhoria da saúde das gestantes (Objetivo 5), o combate ao HIV/AIDS, à malária e outras doenças (Objetivo 6), a qualidade de vida e o respeito ao meio ambiente (Objetivo 7) e o trabalho de todos pelo desenvolvimento (Objetivo 8).

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 Com a proposta de uma nova agenda, podemos observar uma mudança no entendimento de desenvolvimento por parte da organização. É adotada a perspectiva multidimensional para a promoção do desenvolvimento nos países: econômica, social e ambiental, que acompanha os

debates sobre o tema desde a década de 1960. Ao mesmo tempo em que coloca objetivos e metas ambiciosas, o documento abre espaço para as peculiaridades dos países, seus índices de desenvolvimento e suas metas nacionais (ONUBR, 2018)

São 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, totalizando 169 metas específicas. São frutos de uma série de negociações, consultas populares e do trabalho desenvolvido em conferências das Nações Unidas correlatas ao desenvolvimento: meio ambiente, cidades, indústrias, gênero, combate à fome e à desigualdade, à corrupção, entre outras (ONUBR, 2018).

Ainda que a resolução tenha sido aprovada em um ambiente intergovernamental e de caráter recomendatório, a Agenda 2030 é colocada como um compromisso global entre Estados, organizações, governos locais, empresas e pessoas. Em seu centro está a ideia de parceria global para implementação e alcance das metas. Ao mesmo tempo, os Estados são colocados como os agentes responsáveis pelo seu próprio desenvolvimento sustentável, centrais na parceria para o processo de adesão, implementação e medição do alcance de objetivos e metas – o Estado como promotor das metas (ONUBR, 2018).

A nova agenda de desenvolvimento, ao definir meios de implementação e monitoramento, prevê inúmeras interconexões entre os objetivos propostos. Tal característica sugere uma diferença significativa para sua adoção por parte dos Estados: a necessidade de adotar uma abordagem diferente na realização das metas e a proposição de novo referencial para o desenho de políticas públicas (Alcalde, 2017).

O Brasil, ao negociar e aderir à agenda no âmbito das Nações Unidas em 2015, firmou o compromisso com a agenda de desenvolvimento pós-2015. Na continuação desse movimento e, como demonstrativo dos esforços do governo brasileiro dentro da temática até então, é apresentado em 2017 o primeiro Relatório Nacional Voluntário sobre os ODS (Brasil, 2017), por ocasião do Fórum Político de Alto Nível de 2017 (High Level Political Forum, HLPF), fórum anual de acompanhamento da Agenda 2030 realizado pela ONU.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estão contidos na tabela 1.

**Tabela 1** - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030

<i>Objetivo 1</i>	Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares;
<i>Objetivo 2</i>	Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável;

<i>Objetivo 3</i>	Assegurar uma vida sustentável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades;
<i>Objetivo 4</i>	Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos;
<i>Objetivo 5</i>	Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas;
<i>Objetivo 6</i>	Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos;
<i>Objetivo 7</i>	Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia, para todos;
<i>Objetivo 8</i>	Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos;
<i>Objetivo 9</i>	Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;
<i>Objetivo 10</i>	Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles;
<i>Objetivo 11</i>	Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;
<i>Objetivo 12</i>	Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis;
<i>Objetivo 13</i>	Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos (reconhecendo que a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima é o fórum internacional intergovernamental primário para negociar a resposta global à mudança do clima);
<i>Objetivo 14</i>	Conservar e usar sustentavelmente os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;
<i>Objetivo 15</i>	Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra, e deter a perda de biodiversidade;
<i>Objetivo 16</i>	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis;
<i>Objetivo 17</i>	Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável;

**Fonte:** Elaborado com base em Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ONUBR, 2018).

O documento apresenta os primeiros diagnósticos e estratégias do governo brasileiro para incorporar a Agenda 2030 a seu planejamento. Foi elaborado pela Secretaria de Governo da Presidência da República em parceria com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, sob a supervisão da Casa Civil e da Secretaria de Comunicação Social, ambas pertencentes à estrutura administrativa da Presidência da República. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) foi responsável pela tradução e diagramação do relatório.

Segundo o próprio documento do Estado brasileiro: “No cenário de diversidades que define o Brasil, a Agenda de Desenvolvimento da ONU torna-se uma oportunidade para o

aperfeiçoamento da gestão pública e para a consolidação de políticas que promovam um País mais justo e solidário” (Brasil, 2017, p. 20). O relatório segue propondo ações em direção da ampliação das estruturas de governança nacional sobre a temática, a adequação das metas globais à realidade nacional e a definição de indicadores nacionais que atendam às necessidades e possibilidades de monitoramento. O relatório apresenta como etapa essencial para o avanço do país dentro da Agenda a criação de uma estrutura de governança. Assim, é apresentada a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNOODS), no relatório, como tal estrutura.

O presente artigo tem por objeto a CNOODS, com foco em sua estrutura e produções iniciais. Busca-se compreender as seguintes questões: A estrutura institucional criada é sólida? Sua composição é de fato paritária? Permite a participação social em consonância com a agenda? Ela permite avançar no planejamento da implementação da Agenda 2030 no país?

Com tais objetivos, foi realizado levantamento no Diário Oficial da União (DOU), no período de 2015 a 2017<sup>1</sup>, utilizando os marcadores “ODS” e “objetivos de desenvolvimento sustentável”, a fim de reunir a documentação oficial a nível federal relacionada à Agenda 2030. Após a filtragem dos resultados relevantes, chegou-se a um decreto presidencial, seis editais e cinco portarias da Secretaria de Governo. O levantamento foi complementado com a busca de documentos publicados na página web oficial da CNOODS, pelo qual se chegou ao Plano de Ação 2017-2019 de trabalho da Comissão.

Por identificar os estudos sobre a Comissão Nacional para os ODS como uma lacuna na literatura a respeito da implementação da Agenda 2030 no Brasil e da governança a nível federal, optou-se pela realização de uma análise descritiva e exploratória dos documentos iniciais da Comissão. A opção por tal tipo de análise se justifica como maneira de criar as bases para que análises futuras, apoiadas em outros referenciais bibliográficos, possam ser realizadas.

Após esta introdução, é apresentada a Comissão Nacional para os ODS a partir do seu decreto de criação, Decreto nº 8.892/2016. A terceira seção trata do processo de seleção de representantes, da composição inicial da CNOODS e suas alterações durante o período analisado, através dos Editais SEGOV nº 1, 2 e 3 de 2017, dos editais de prorrogação e das portarias relacionadas à seleção. Em seguida, apresenta-se o regimento interno, aprovado em Plenária e

---

<sup>1</sup> Optou-se por tal marcação temporal para concentrar a análise nos esforços iniciais de consolidação e planejamento do trabalho da CNOODS.

publicado como portaria, Portaria SEGOV nº 81/2017. Na quinta seção, é analisado o Plano de Ação 2017-2019, documento de planejamento os trabalhos do primeiro mandato da CNODS. São apresentados seu processo de elaboração, seus eixos e as ações neles previstas. Ao final, reúnem-se as considerações a respeito da estrutura de governança estabelecida pelo governo federal brasileiro e seus primeiros produtos, e são indicados caminhos complementares para outras análises.

## **2. A Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS)**

El ascenso de gobiernos de izquierda al poder en ocho países latinoamericanos, en menos de Criada a partir do Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016 ([Decreto n. 8.892, 2016](#)), a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS) passa a ser o órgão responsável por coordenar o processo de implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU no Brasil. Trata-se de um órgão colegiado, de estrutura paritária entre representantes do governo e da sociedade civil e de natureza consultiva, integrando a Secretaria de Governo da Presidência da República (SEGOV). Sua inserção dentro da Presidência da República foi justificada pela intenção de que a comissão facilite a articulação e a mobilização com outros entes federativos e com a sociedade civil ([Decreto n. 8.892, 2016](#)).

O decreto de criação lista as competências delegadas à CNODS, deixando clara a intenção de que o órgão subsidiasse a implementação da Agenda 2030 no país. Essas competências são:

“I - elaborar plano de ação para implementação da Agenda 2030; II - propor estratégias, instrumentos, ações e programas para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS; III - acompanhar e monitorar o desenvolvimento dos ODS e elaborar relatórios periódicos; IV - elaborar subsídios para discussões sobre o desenvolvimento sustentável em fóruns nacionais e internacionais; V - identificar, sistematizar e divulgar boas práticas e iniciativas que colaborem para o alcance dos ODS; e VI - promover a articulação com órgãos e entidades públicas das unidades federativas para a disseminação e a implementação dos ODS nos níveis estadual, distrital e municipal.” ([Decreto n. 8.892, 2016](#)).

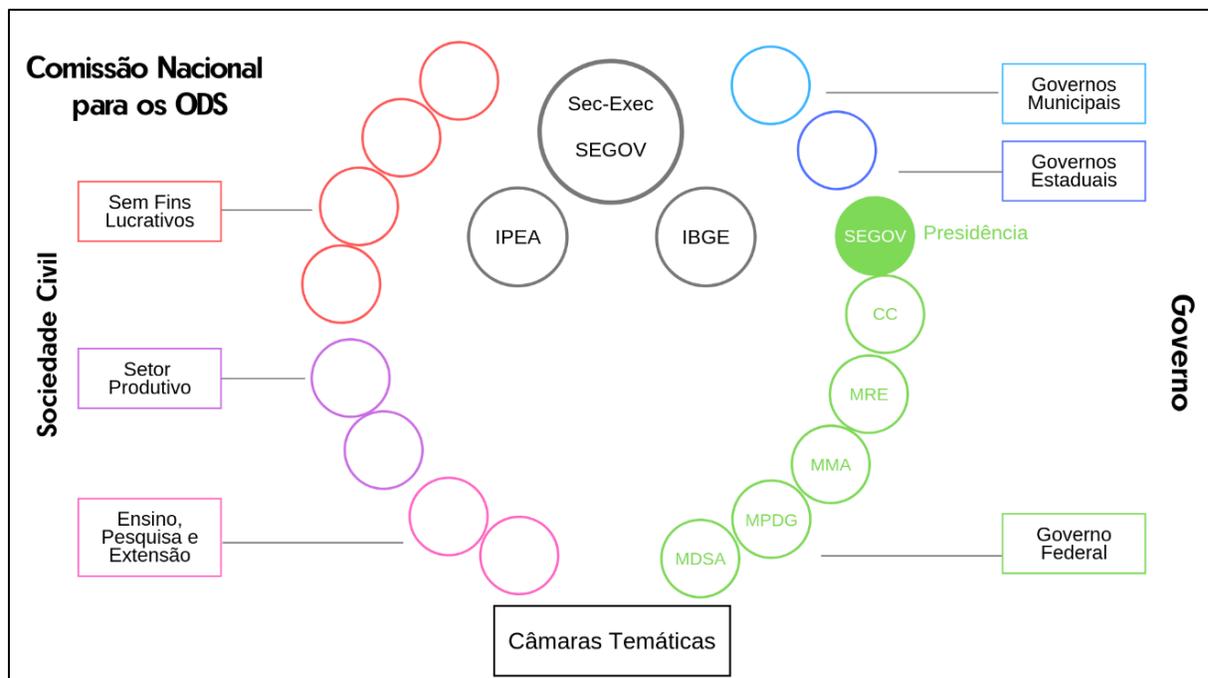
A periodicidade das reuniões da Comissão foi determinada como semestral, no artigo 4º, sendo que reuniões extraordinárias poderiam ser convocadas pelo presidente da Comissão quando necessárias. O período de funcionamento aparece atrelado à própria Agenda 2030:

“Art.13. A Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ficará extinta após a conclusão dos trabalhos previstos pela Agenda 2030, devendo apresentar relatório circunstanciado contendo as atividades realizadas, as conclusões e as recomendações.” ([Decreto n. 8.892, 2016](#)).

Como pode ser observado, o decreto ([Decreto n. 8.892, 2016](#)), não estabeleceu com clareza a data de encerramento das atividades da CNODS. A ausência de uma temporalidade definida prejudica o desenvolvimento de uma estratégia de longo prazo e o estabelecimento de um plano de ação, e pode ser percebida como uma fragilidade na manutenção da estrutura de governança. Ao mesmo tempo, é necessário salientar que a estrutura de governo em que está inserida (Presidência da República) está suscetível a mudanças constantes em seus quadros, seja pela renovação democrática, seja por mudanças de orientação dentro dos governos. Se consideramos 2030 como ano provável de encerramento das atividades, espera-se que a Comissão perpassasse quatro mandatos presidenciais desde seu estabelecimento. Além disso, o tipo de ato normativo que lhe deu origem e estabelece sua estrutura, um decreto, do Poder Executivo, também é frágil, podendo facilmente ser alterado ou substituído.

Quanto à composição da comissão, o decreto ([Decreto n. 8.892, 2016](#)), estabeleceu 16 componentes – seis representações do governo federal: Secretaria de Governo (SEGOV), Casa Civil da Presidência da República, Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), e Ministério do Meio Ambiente (MMA); uma representação dos níveis de governo estadual/distrital; uma representação dos governos municipais; e oito representações da sociedade civil. A SEGOV, segundo o decreto, é responsável pela Secretaria-Executiva da CNODS, por meio da Secretaria Nacional de Articulação Social, e exerce também a presidência da comissão, através do/a Ministro/a da Secretaria de Governo.

Figura 1: Distribuição dos representantes e composição da CNODS.



Fonte: Elaboração própria a partir do Decreto nº 8.892/2016, de 27 de outubro de 2016.

A designação de membros e suplentes, segundo o decreto, dar-se-ia de maneira diferente segundo a natureza das representações. Os órgãos federais teriam seus representantes indicados por titulares de cada ministério/órgão, enquanto os demais passariam por um processo de seleção coordenado pela SEGOV, detalhado a seguir. O custeio da participação dos representantes, governamentais e da sociedade civil, foi delegado a cada órgão/entidade de origem (Decreto n. 8.892, 2016).

Além das representações que compõem a comissão, o decreto previa a participação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como assessoria permanente aos trabalhos a serem desenvolvidos. Havia também a possibilidade de convidar, segundo o Art. 7º do decreto, outras entidades, sejam representantes de órgãos/entidades públicas, da sociedade civil ou do setor privado para colaborar com as atividades da CNODS. Ainda ficou prevista a possibilidade da criação de câmaras temáticas ligadas à comissão para tratar estudos e elaboração de propostas para a implementação dos ODS (Decreto n. 8.892, 2016).

No decreto, ficou estabelecido o prazo de 90 dias a partir da publicação<sup>2</sup> para que a CNODES redigisse seu regimento e o submetesse à aprovação do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Governo. Contudo, o regimento só foi publicado um ano depois, em outubro de 2017, demonstrando morosidade no processo de seleção das representações e do início dos trabalhos da comissão (Decreto n. 8.892, 2016).

### **3. A Seleção de Representantes.**

Os três editais de seleção de representantes foram publicados pela Secretaria de Governo em março de 2017<sup>3</sup>, e previam a seleção para o mês de abril de 2017. Foram três editais, correspondendo às categorias das representações: dos governos municipais (1), dos governos estaduais/distritais (1) e da sociedade civil (8). Todos os editais seguiram um padrão no mecanismo de seleção: previam a nomeação de uma Comissão de Seleção por parte da Secretaria de Governo para conduzir a análise das candidaturas apresentadas. Optou-se por restringir a seleção a entidades representativas de categorias, ou seja, foram aceitos como candidatos apenas coletivos que reunissem entre seus membros outras entidades/associados do mesmo segmento (SEGOV, 2017d, 2017e, 2017f).

As oito representações da sociedade civil previstas foram divididas em três segmentos, sendo quatro “organizações da sociedade civil que representem ou tenham como associadas ou filiadas entidades que desenvolvam ações e projetos sem fins lucrativos”; duas “organizações da sociedade civil que representem ou tenham como associadas ou filiadas empresas e institutos e fundações empresariais”; e duas “organizações da sociedade civil que representem ou tenham como associadas ou filiadas entidades que desenvolvam atividades nos campos do ensino, pesquisa e extensão” (SEGOV 2017e).

Esses critérios podem ser justificados pela intenção de ampliar o alcance da articulação desenvolvida pela CNODES. Ao prever que as associações candidatas, tanto dos níveis

---

<sup>2</sup> O Decreto nº 8.892 de 27 de outubro de 2016 foi publicado no Diário Oficial da União, nº 209, Seção 1, no dia 31 de outubro de 2016.

<sup>3</sup> São os editais nº 1, de 6 de março de 2017 – representação municipal (SEGOV, 2017d); nº 2, de 6 de março de 2017 – representações da sociedade civil (SEGOV, 2017e); e nº 3, de 14 de março de 2017 – representação estadual/distrital, apesar do erro no título do edital (SEGOV, 2017f), da Secretaria de Governo da Presidência da República.

subnacionais de governo quanto da sociedade civil, fossem compostas por redes de entidades, o objetivo era promover um efeito multiplicador. Contudo, somadas com os critérios de representatividade no território nacional, reduziu-se o universo de organizações que poderiam se candidatar às representações a apenas grandes associações. Para a sociedade civil, além de critérios diferentes, houve ainda o acréscimo de uma etapa eliminatória a partir dos critérios estabelecidos no edital e a entrega de uma declaração de representação, conforme o anexo do edital, especificando as organizações representadas por unidade da federação a que pertenciam.

Os prazos de candidatura foram prorrogados por mais cinco dias, conforme editais publicados no Diário Oficial da União (SEGOV, 2017a, 2017b, 2017c) e o Comitê de Seleção foi nomeado em 4 de abril de 2017, através de portaria pela SEGOV (2017g). Os editais previam um comitê composto por sete pessoas, representantes da sociedade civil e especialistas em dimensões do desenvolvimento sustentável. Foram nomeados: Francisco Gaetani, Lúcia Carvalho Pinto de Melo, Tânia Fischer, Donald Sawyer, Wanda Engel Aduan, Maria Elena Pereira Johannpeter e Antônio Rocha Magalhães. A portaria previa ainda a retirada do comitê em caso de conflito de interesses ou vínculo entre os avaliadores e as instituições candidatas. A Secretaria Nacional de Articulação Social da SEGOV aparecia como suporte para o comitê de seleção (SEGOV, 2017g).

O resultado da seleção foi publicado em 25 de abril, na Portaria SEGOV nº 28/2017 (SEGOV, 2017h). Das sete candidaturas para representar os governos municipais, apenas três foram homologadas, e a Confederação Nacional de Municípios (CNM) foi selecionada. No caso da representação do nível estadual/distrital de governo, 12 candidaturas foram recebidas, sendo apenas três homologadas e selecionada a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA).

Quanto às representações da sociedade civil, no segmento referente às organizações ligadas a ensino, pesquisa e extensão, apenas a candidatura da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) foi recebida e, portanto, selecionada. A outra vaga correspondente ao segmento foi realocada entre as organizações do segmento sem fins lucrativos, que teve mais candidaturas. Neste segmento, das 35 candidatas, apenas nove organizações foram homologadas, sendo cinco as selecionadas: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Conselho Nacional das Populações Extrativistas, Fundação Abrinq pelos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, União Geral dos Trabalhadores (UGT) e

Visão Mundial. No segmento de organizações representantes de empresas e institutos empresariais, 11 candidaturas foram recebidas, três foram homologadas, e foram selecionadas a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e o Instituto ETHOS de Empresas e Responsabilidade Social (SEGOV, 2017d, 2017e, 2017f, 2017h).

Apesar do curto prazo para que as entidades enviassem o nome das pessoas representantes e suplentes, a portaria de nomeação dos componentes da CNODS só foi publicada em 25 de maio de 2017, mais de seis meses após a criação da comissão. A composição inicial, que trata a Portaria SEGOV nº 38/2017 (SEGOV, 2017i), pode ser vista nas tabelas 2 e 3.

A mesma portaria (SEGOV, 2017i) nomeava o Secretário-Executivo da CNODS, Henrique Villa da Costa Ferreira (Secretário Nacional de Articulação Social da SEGOV), e seu suplente, Claudio Cavalcanti Ribeiro (Secretário-Adjunto da Secretaria Nacional de Articulação Social da SEGOV). Esses representantes tomaram posse em 29 de junho de 2017, e sua primeira reunião aconteceu na primeira semana de julho, segundo registro (SEGOV, 2017j).

**Tabela 2:** Representações do governo federal no CNODS, titulares e suplentes, Portaria nº 38/2017

<b>Representação</b>	<b>Entidade</b>	<b>Nome</b>	<b>Cargo</b>
<b>Governo Federal</b>	SEGOV-PR	Antônio José Imbassahy da Silva*	Ministro de Estado Chefe da SEGOV-PR
		Ivani dos Santos	Secretária-Executiva da SEGOV-PG
	Casa Civil-PR	Daniel Sigelmann	Secretário-Executivo
		William Baghdassarian	Ass. na Subchefia de Articulação e Monitoramento
	MRE	José Antonio Marcondes de Carvalho	Embaixador, Subsec. - Geral de M. Ambiente, Energia, Ciência e Tecnologia
		Reinaldo José de Almeida Salgado	Diretor do Dep. para a Sustent. Ambiental da Subsec. de M. Ambiente, Energia, Ciência e Tecnologia
	MDSA	Alberto Beltrame	Secretário-Executivo
		Evandro de Barros Araújo*	Chefe da Ass. Internacional do Gabinete do Ministro*
	MPDG	Roberto Endrigo Rosa*	Diretor do Dep. de Planejamento, Avaliação e Assuntos Sociais da Sec. de Planejamento e Assuntos Econômicos*

		Rodrigo Correa Ramiro	Coord.- Geral de Planejamento do Dep. de Planejamento, Avaliação e Assuntos Sociais da Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos
	MMA	Max Lopes Bezerra**	Diretor do Dep. de Gestão Estratégica da Secretaria-Executiva**
		Raquel Breda dos Santos*	Diretora do Dep. de Coord. do Sistema Nacional do Meio Ambiente da Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental*
<b>Assessoramento</b>	IPEA	Enid Rocha Andrade da Silva	Coordenadora-Geral de Estudos e Políticas Sociais
		João Paulo Viana*	Técnico de Planejamento e Pesquisa
	IBGE	Roberto Luís Olinto Ramos	Diretor de Pesquisas
		Wadih João Scandar Neto	Diretor de Geociências

**Fonte:** Elaboração própria com dados da Portaria SEGOV nº 38/2017 (SEGOV, 2017i). Primeiro nome corresponde a/ao titular, e o segundo a/ao suplente. \*Os nomes/cargos assinalados foram substituídos pela portaria nº 97 de 28 de dezembro de 2017. \*\*O representante titular passou a suplente pelo MMA.

**Tabela 3:** Representações dos níveis municipal, estadual/distrital de governo e da sociedade civil no CNODS, titulares e suplentes, Portaria nº 38/2017

<b>Representação</b>	<b>Entidade</b>	<b>Nome</b>
<b>Gov. Estaduais/Distrital</b>	ABEMA	Jacqueline Vieira da Silva
		Bianca Amaral Mazzuchelli
<b>Gov. Municipais</b>	CNM	José Coimbra Patriota Filho
		Marcel Henrique Micheletto
	ANDIFES	Ângela Maria Paiva Cruz
		Gustavo Henrique de Sousa Balduino
	CNI	Shelley de Souza Carneiro
		Sérgio de Freitas Monforte
	Cons. Nac. das Populações Extrativistas	Joaquim Correa de Souza Belo
Dione do Nascimento Torquato		
<b>Sociedade Civil</b>	Fundação Abrinq	Heloisa Helena Silva de Oliveira
		Maitê Fernandez Gauto
	Instituto Ethos	Caio Luiz Carneiro Magri
		Marina Martins Ferro
	SBPC	Helena Bonciani
		Jaime Martins de Santana
	UGT	Luiz Gustavo de Padua Walfrido Filho
Fátima Cristina Faria Palmieri		

Representação	Entidade	Nome
	Visão Mundial	Welinton Pereira da Silva João Helder Alves da Silva Diniz*

**Fonte:** Elaboração própria com dados da Portaria SEGOV nº 38/2017 (SEGOV, 2017i). Primeiro nome corresponde a/ao titular, e o segundo a/ao suplente. \*Os nomes/cargos assinalados foram substituídos pela Portaria nº 97 de 28 de dezembro de 2017.

Menos de um semestre depois do início do trabalho, esta composição foi alterada pela Portaria nº 97, de 28 de dezembro de 2017 (SEGOV, 2017i). Houve alterações<sup>4</sup> tanto dos representantes governamentais, quanto daqueles da sociedade civil, como assinalado pelos asteriscos nas tabelas 2 e 3. Chama atenção alterações logo no início do trabalho, pois uma alta rotatividade de representantes ou a oscilação da presença nas reuniões poderia prejudicar o andamento dos trabalhos a serem planejados e executados.

#### **4. Regimento Interno.**

Na 1ª Reunião Ordinária da CNODS, que ocorreu em 07 de julho de 2017, foi discutido o Regimento Interno da comissão. Sua aprovação, contudo, só foi publicada no Diário Oficial da União em 13 de outubro. O regimento consta na Portaria SEGOV nº 81, de 11 de outubro de 2017 (SEGOV, 2017j), e reproduz sessões do texto do decreto de criação da comissão, acrescentando regras procedimentais e de funcionamento. Além de expor as competências e a distribuição de assentos representativos, o documento estabeleceu a estrutura de funcionamento da CNODS. Ficaram previstas quatro estruturas: o Plenário, a Presidência, a Secretaria-Executiva e as Câmaras Temáticas, bem como suas funções.

Entre as funções do Plenário, constituído pelos representantes nomeados, estavam: a aprovação das atas das reuniões, a elaboração de um plano de ação para a implementação da Agenda 2030, a proposição de estratégias, instrumentos, ações e programas para a implementação dos ODS, o acompanhamento e monitoramento das ODS, a avaliação dos relatórios periódicos de

---

<sup>4</sup> Pela SEGOV, o titular passa a ser Carlos Eduardo Xavier Marun, Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República. Pelo Ministério do Desenvolvimento Social (antigo MDSA), o suplente passa a ser Marcos de Souza e Silva, Coordenador-Geral de Planejamento e Avaliação de Subsecretaria de Planejamento e Orçamento - SPO/SE. Pelo MPDG, a titular passa a ser Priscilla Rosa Pimentel Sganzerla, Coordenadora Geral de Planejamento do Departamento de Planejamento e Assuntos Econômicos – SEPLAN. Pelo MMA, o titular passa a ser Edson Gonçalves Duarte, Secretário de Articulação Institucional e Qualidade Ambiental. Pela Visão Mundial, o suplente passa a ser Cassiano Batista da Luz, Diretor de Ministério. Pelo IPEA, o suplente passa a ser André de Mello e Souza, Técnico de Planejamento e Pesquisa. (SEGOV, 2017i).

acompanhamento da implementação da Agenda 2030 e a apresentação dos relatórios de atividades próprias, e do relatório final contendo as atividades, conclusões e recomendações, como previsto no decreto de criação da CNODS (Decreto n. 8.892, 2016). Também ficou responsável por amparar a discussão nacional do tema, através da produção de subsídios, além de identificar e promover boas práticas direcionadas aos ODS (SEGOV, 2017j).

Sob responsabilidade da Presidência da Comissão, exercida pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Governo da Presidência, ficaram: a convocação das reuniões ordinárias e extraordinárias, aprovação as pautas e conduzir as reuniões, manifestação do próprio voto, sendo decisivo em caso de empate entre membros do plenário, emissão de convites a outros órgãos e entidades para participar das discussões, representação da CNODS em atos oficiais e determinação da execução do que se resolveu em plenário. A Presidência seria também a conexão entre a Comissão e o governo federal, sendo responsável por articular as decisões do comitê com os órgãos externos (SEGOV, 2017j).

A Secretaria-Executiva ficou responsável por dar suporte aos trabalhos da Comissão, secretariando reuniões e dando seguimento aos trabalhos. Além disso, seria responsável por conduzir o processo de seleção de representantes para a renovação da CNODS a cada biênio. O órgão responsável por exercer essas atividades seria a Secretaria de Governo da Presidência da República (SEGOV, 2017j).

Cabe ressaltar a formalização no regimento da intenção de trabalhar com Câmaras Temáticas ligadas à Comissão. Segundo o regimento, as câmaras teriam caráter propositivo e consultivo e teriam composição mista de representantes do governo e da sociedade civil, sendo a coordenação compartilhada entre estes representantes e acompanhada pela Secretaria-Executiva. Contudo, a estrutura das câmaras e seu funcionamento não foram especificados no documento, sendo delegadas ao Plenário para posterior formulação. Junto à possibilidade de convidar outros agentes sociais interessados para trabalhar junto à Comissão, a proposição de Câmaras Temáticas poderia ampliar a participação da sociedade civil na formulação de estratégias de implantação da agenda, tornando-a mais próxima de seus executores (SEGOV, 2017, j).

O regimento aprovado pela CNODS também reforçava a previsão de realizar reuniões ordinárias a cada seis meses ou de maneira extraordinária a partir da convocação da Presidência. Também ressaltava, no Art. 23, a definição do calendário anual de atividades ao fim do ano anterior (SEGOV, 2017j). Essas regras procedimentais são importantes para garantir a participação de

representantes que não residem na Capital Federal, onde se dão as reuniões, levando em consideração que o custeio do deslocamento e demais gastos para que os representantes compareçam às reuniões é de responsabilidade das entidades representadas.

Outro ponto que vale destaque é a Seção V – Da Publicidade da Informação, que previa que os resultados dos trabalhos da Comissão seriam disponibilizados ao público através de página web do governo federal, garantindo a transparência da instância participativa. Contudo, no levantamento feito no site não pudemos encontrar entre os documentos disponibilizado as atas das reuniões realizadas durante o primeiro biênio.

## **5. Plano de Ação.**

Um dos documentos disponíveis no site da Comissão ODS é o Plano de Ação 2017-2019, publicado em dezembro de 2017. A elaboração desse plano de ação bianual aparece como a primeira frente de atuação da Comissão. O Plano, publicado em dezembro de 2017, traz a descrição do seu próprio processo de elaboração: um processo de planejamento coletivo coordenado por um grupo de trabalho estabelecido pelo Plenário (CNODS, 2017).

Para a realização do planejamento, o grupo de trabalho designado sugeriu a participação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) como facilitadora do processo, delegando a ela a responsabilidade pela metodologia a ser utilizada. A proposta foi segmentar o trabalho em três partes, de agosto a outubro de 2017: a realização de entrevistas de preparação com a totalidade de representantes do CNODS, a realização de uma oficina de planejamento na própria ENAP e a submissão do relatório ao Plenário para aprovação (CNODS, 2017).

A metodologia proposta foi bem aceita pelos membros do grupo de trabalho. Segundo o relato do Plano de Ação, a etapa das entrevistas ajudou a consolidar as expectativas de cada representante da Comissão para que fossem trabalhadas de forma convergente na oficina, criando espaço para a colaboração. A oficina de planejamento foi realizada nos dias 11 e 12 de setembro de 2017, com integrantes do plenário da CNODS (CNODS, 2017).

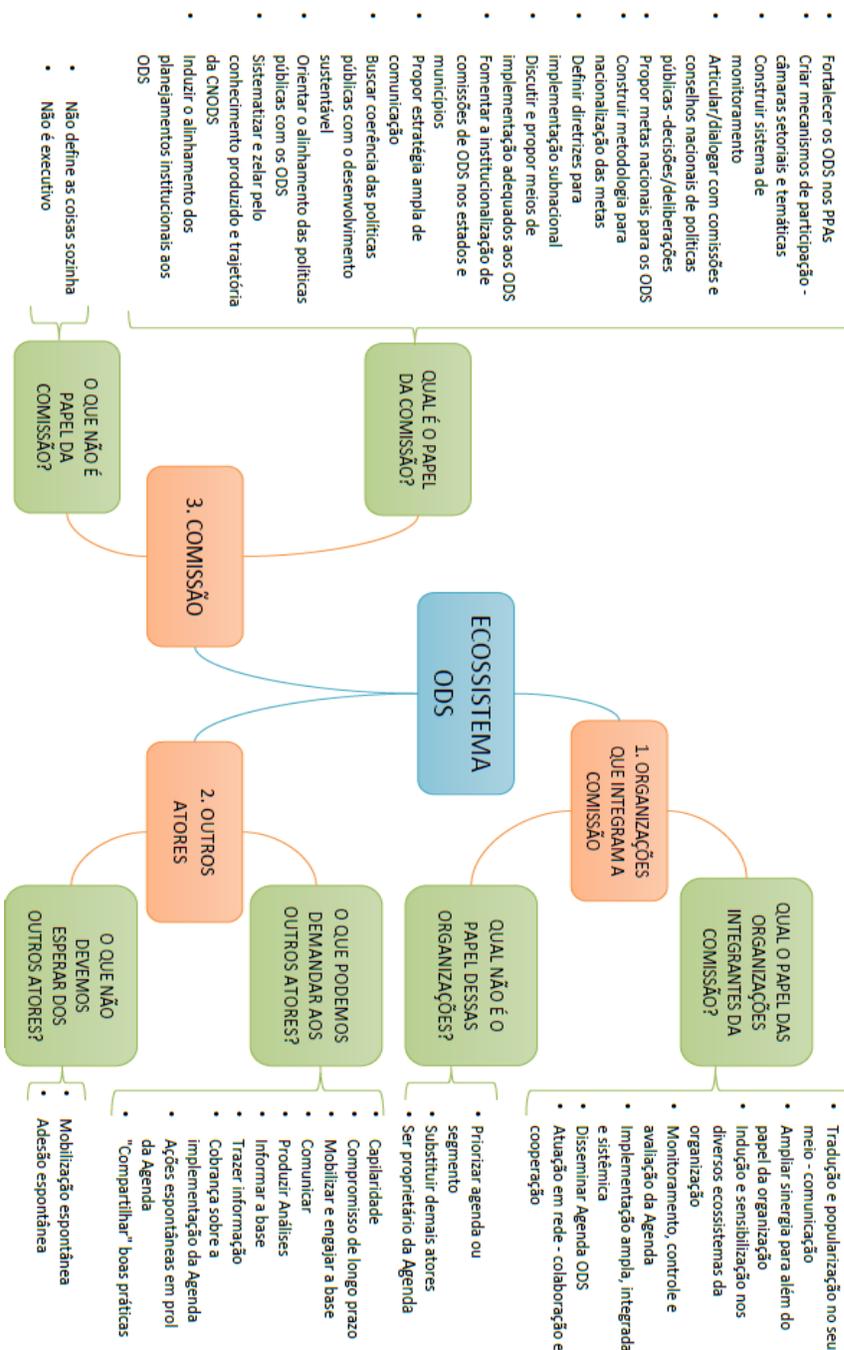
Por tratar-se de uma instância representativa plural, em que diferentes atores sociais se apresentam, esse trabalho prévio e as dinâmicas da oficina pareceram propiciar um entendimento comum dos papéis da CNODS e de cada representante frente à Agenda.

Segundo o relato do Plano:

“Importa ressaltar que ficou claro para o GT que, por não ter função executiva, a Comissão Nacional não implementa diretamente programas e ações para atingir as metas ODS, mas tem papel indutor, articulador e mobilizador dos atores que trabalham na efetiva implementação.” (CNODS, 2017, p .22).

O processo de planejamento ajudou a traduzir, na forma do Plano de Ação, as atribuições da Comissão e seu papel dentro de um contexto mais amplo, que é a governança nacional em prol da Agenda 2030. Essa visão se expressa em dois elementos gráficos que compõem o relatório da oficina de planejamento, as figuras 2 e 3.

Figura 2: Mapa do ecossistema da Comissão Nacional para os ODS



Fonte: Recuperado de “Plano de Ação 2017-2019”, da Comissão Nacional para os ODS (CNODS), 2017, p. 23.

A figura 2 ilustra a percepção dos atores a respeito do “Ecossistema ODS”, dividindo papéis e atribuições para a Comissão e para as entidades que com ela interagem. Ressalta-se o entendimento de que a Comissão não teria caráter executivo frente à Agenda 2030, como mencionado, mas seria responsável por conduzir diversas ações e projetos. Também chama

atenção, na figura 3, a compreensão de que o Plano de Ação deveria ser desenhado para o biênio correspondente ao mandato da Comissão. até julho de 2019. Nota-se a ausência de um planejamento estratégico de longo prazo, com horizonte 2030, no qual estejam previstas as diretrizes para cada composição nova da comissão. Apresenta-se o risco de que o trabalho seja fragmentado a cada nova composição de representantes.

**Figura 3:** Descrição dos Objetivos da CNODS para 2019 e 2030.



Fonte: Recuperado de “Plano de Ação 2017-2019”, da Comissão Nacional para os ODS (CNODS), 2017, p. 24.

Foram definidos cinco eixos estruturantes do Plano de Ação, cada um deles com resultados e produtos (totalizando 40) a serem confeccionados pelo Plenário da CNODS ou pelas entidades de assessoria. Os eixos são: (1) Gestão e Governança da CNODS; (2) Disseminação da Agenda 2030; (3) Agenda 2030 Brasil – Internalização; (4) Territorialização – Interiorização; e (5) Acompanhamento e Monitoramento. Apresenta-se brevemente aqui cada eixo, e seus principais produtos (CNODS, 2017).

### 5.1. Eixo 01 – Gestão e Governança da CNODS.

O primeiro eixo diz respeito à governança da própria CNODS, com o enfoque em sua estrutura e no andamento de seus trabalhos. Foram colocados como resultados a aprovação de

um regimento interno (que já havia sido aprovado em Plenário em reunião ordinária), a própria elaboração do Plano de Ação (concluída em dezembro de 2017) e dois relatórios anuais de atividades da CNODS. O primeiro eixo também previa a criação de câmaras temáticas (uma até dezembro de 2017 e pelo menos quatro até julho de 2019). O Plano previa o estabelecimento de critérios de criação e funcionamento das câmaras antes que elas fossem instaladas, ainda em 2017, o que não ocorreu segundo o levantamento documental (CNODS, 2017).

O último resultado previsto para o eixo de Gestão e Governança é o estabelecimento das bases para a composição da CNODS durante o biênio seguinte (2019-2021). O primeiro semestre de 2019 seria dedicado especialmente com este intuito, realizando o processo seletivo até julho, no encerramento do primeiro mandato (CNODS, 2017).

## **5.2 Eixo 02 – Disseminação da Agenda 2030**

O segundo eixo previa as ações direcionadas à disseminação e popularização da Agenda 2030 na sociedade brasileira, através de duas estratégias: de Comunicação (Eixo 2.A) e de Mobilização (Eixo 2.B). Como produtos foram previstas a elaboração e execução de planos estratégicos para cada eixo, que teriam por objetivo, em especial, o engajamento de lideranças nacionais e subnacionais com o tema (CNODS, 2017).

## **5.3 Eixo 03 – Agenda 2030 Brasil (Internalização)**

O terceiro eixo do Plano de Ação aponta para a internalização da Agenda por parte dos gestores a nível nacional, traduzida na composição de uma Agenda 2030 brasileira com metas e indicadores nacionais. Neste eixo, destacam-se os produtos de responsabilidade do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e dos órgãos de assessoramento, IBGE e IPEA. Esses organismos já vinham desenvolvendo trabalhos de acompanhamento e alinhamento com a Agenda 2030, ainda que em diferentes níveis, segundo o Relatório Nacional Voluntário 2017 (Brasil, 2017). Vale ressaltar que o IBGE estava coordenando, no ano de 2018, um fórum de autoridades nacionais em estatística, trabalhando no desenvolvimento de indicadores para o monitoramento da agenda, como desdobramento de sua participação no fórum de estatística da ONU (Kronemberger, 2018). Assim, os principais resultados do eixo são: (a) adequação de metas

e indicadores à realidade brasileira; (b) matriz de alinhamento das políticas públicas federais com os ODS elaborada; (c) formação e fortalecimento de parcerias, sendo este a cargo da CNODS (CNODS, 2017).

Para a adequação das metas e indicadores, foram previstos cinco produtos a serem entregues entre março/2018 e julho/2019: Indicadores TIER I<sup>5</sup> calculados e disponibilizados na plataforma digital ODS do IBGE; Diagnóstico/Relatório linha de base estabelecido e divulgado pelo IPEA e MPDG; Proposta de adequação das metas à realidade brasileira divulgada pelo IPEA e MPDG; Formação de rede de conhecimento para estimativa de indicadores TIER II e TIER III, pelo IBGE; e o Quadro de Indicadores Nacionais definidos pelo IBGE. Em relação à matriz de alinhamento das políticas públicas, o trabalho do MPDG dentro do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento Federal (SIOP) já operava com agendas transversais, relacionadas ao Plano Plurianual. Propôs-se a inclusão dos 17 ODS na plataforma, possibilitando a classificação as políticas federais de acordo com os ODS e metas a elas relacionados. Além desse produto, o mapeamento dessas políticas também foi incluso no plano de ação. Com o objetivo de formar e fortalecer parcerias, o Plano de Ação previa o estabelecimento de instrumentos de cooperação e de iniciativas de parcerias até julho de 2019 (CNODS, 2017).

#### **5.4 Eixo 4 – Territorialização (Interiorização)**

No eixo quatro, optou-se por trabalhar os aspectos de disseminação territorial da Agenda 2030 pelos entes subnacionais, públicos e privados, objetivando levar a agenda para todas as regiões do país. Quatro resultados foram previstos: estímulo à criação de comissões estaduais e municipais referentes à implementação dos ODS; disseminação da metodologia de integração e articulação entre ODS e políticas públicas/orçamentos entre os níveis de governo subnacionais; premiação, reconhecimento e visibilidade às boas práticas que contribuem para o alcance das metas dos ODS; e a sistematização e divulgação de boas práticas em ODS (CNODS, 2017).

---

<sup>5</sup> Indicadores TIER I, II e III são classificações desenvolvidas pelo Grupo de Peritos Interagências sobre Indicadores dos ODS (IAEG-SDGs), formado pela Comissão de Estatística das Nações Unidas para o acompanhamento dos indicadores da Agenda 2030 e suas metas. Os 232 indicadores globais foram divididos entre aqueles que possuem metodologia clara e internacionalmente padronizada, sendo que os dados já são coletados pelos institutos nacionais de estatística (TIER I); os indicadores que já possuem metodologia padrão estabelecida, mas que os dados não são recolhidos (TIER II); e aqueles que não tem metodologia nem padrões definidos internacionalmente (TIER III). O IAEG tem trabalhado para a criação de novas metodologias. (Kronemberger, 2019).

Para estimular a criação de comissões subnacionais, foram previstas a elaboração de duas minutas de decreto (estadual e municipal) como exemplo e o apoio a uma comissão piloto, em 2018 pela Secretaria Executiva da CNODS e pelo Plenário. Em relação à integração dos ODS na gestão pública dos estados e municípios, a ABEMA e o CNM se responsabilizaram pela elaboração de um guia de implementação até o final do mandato (CNODS, 2017). Esse guia, elaborado em 2017, consta entre os documentos disponíveis na página oficial da CNODS (CNM, 2017).

Foi previsto, dentro do terceiro resultado, a elaboração do Prêmio ODS Brasil e a execução de sua primeira edição até julho de 2019. Além disso, para a sistematização e divulgação das boas práticas, previu-se elaborar uma proposta de plataforma eletrônica a ser apresentada ainda em 2018, pelo próprio CNODS (CNODS, 2017).

### **5.5 Eixo 05 – Acompanhamento e monitoramento da Agenda 2030**

Agenda, o Plano de Ação prevê quatro resultados, incorporando mais uma vez o trabalho que já vinha sendo realizado por integrantes do CNODS (CNODS, 2017).

O primeiro resultado proposto é um sistema de produção de dados para acompanhamento, uma “Plataforma digital alimentada por múltiplos atores desse sistema e de fácil acesso e comunicação aplicável ao público” (CNODS, 2017). Uma proposta de plataforma seria apresentada pela Secretaria Executiva até julho de 2018. Incluiu-se também a recepção de um relatório anual elaborado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão com os dados do monitoramento da plataforma SIOP, até março de 2018 (CNODS, 2017).

Como segundo resultado, foi previsto que as metas e os indicadores nacionais sejam acompanhados. Pretendia-se efetivá-lo através de uma proposta conceitual do Observatório Nacional dos ODS, aprovada pelo CNODS, até maio de 2018. Neste mesmo eixo previu-se também como resultado uma contribuição à participação do Brasil no High Level Political Forum, com insumos para a missão e para o Relatório Nacional Voluntário (até janeiro de 2019) (CNODS, 2017).

Como último resultado, aparece “Análise para acompanhamento dos ODS” e a ele relacionados dois produtos, ambos com envolvimento do IPEA. O primeiro são subsídios

técnicos para o acompanhamento (julho/2019) e o segundo é a elaboração do relatório bianual dos ODS (março/2019) (CNODS, 2017).

É importante salientar que o Plano de Ação agrupa em si, como parte de seus resultados, trabalhos que já estavam em andamento, conduzidos em especial o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e os órgãos de assessoramento, IBGE e IPEA. Dois exemplos são o mapeamento das iniciativas do Planejamento Plurianual em relação aos ODS, pelo Ministério do Planejamento e o trabalho do IBGE com relação aos indicadores nacionais.

## **7. Considerações Finais**

A partir da análise dos instrumentos encontrados no levantamento realizado no Diário Oficial da União, de 2015 a 2017, e dos documentos disponibilizados online pela Comissão Nacional para os ODS, foi possível observar contradições entre as intenções expressas em seu mandato e decreto de criação com o funcionamento e operação. A comissão é criada como um instrumento de governança frágil, em que a participação social aparece restrita e limitada. Há, nela, sub-representação dos governos subnacionais frente à super-representação do governo federal e, apesar disso, nota-se a ausência de órgãos setoriais federais centrais à Agenda 2030. Observou-se também, quanto ao funcionamento, a centralização das atividades na Secretaria de Governo da Presidência da República e a limitação ao curto prazo do planejamento da implementação da agenda no país.

Em primeiro lugar, a fragilidade da estrutura da CNODS preocupa, pois foi criada através de um decreto presidencial, estando incorporada à Presidência da República, que está suscetível a substituições de mandato e, portanto, à descontinuidade do trabalho – seja por alternância democrática no Poder Executivo, no ciclo eleitoral, ou por determinação do governo dentro de um mesmo mandato. Além disso, a indeterminação de seu tempo de funcionamento, como visto, não coloca garantias de que será mantida nos governos subsequentes.

Com relação às condições da participação social, foram encontradas limitações para a seleção de representantes da sociedade civil. Inicialmente pela colocação de critérios de composição e de representatividade regional, como discutidos. A sociedade civil é representada de forma fragmentada dentro da comissão, dividida em categorias. Seria importante ainda resgatar o histórico de negociação da Agenda pós-2015 e o relevante papel que a sociedade

brasileira organizada teve nos debates da Rio20+. O número maior de candidaturas (35) das organizações sem fins lucrativos à CNODS coloca isso em evidência, mas apenas nove delas foram homologadas. A seleção para participar da CNODS, porém, não se atentou em usar como critério o histórico de envolvimento com a Agenda 2030. Ainda em relação à seleção, surpreendeu o baixo número de representantes das organizações de ensino, pesquisa e extensão, representado apenas pela ANDIFES, que é um setor relevante para a implementação da Agenda. Seria interessante olhar com maior atenção para os resultados da seleção a fim de identificar o perfil de organizações interessadas em participar e sua relação com os critérios estabelecidos.

A respeito da paridade de participação, identificou-se que a responsabilização das próprias entidades da sociedade civil pelo custeio da participação de seus representantes pode traduzir-se em uma condição desigual para seu comparecimento nas reuniões. Levando em conta a situação econômica de tais organizações e a necessidade de deslocamento, pode-se contrastar com o custeio pelo governo da participação de seus representantes e a realização das reuniões na sede do governo federal.

Ainda, mesmo apresentando-se como um colegiado paritário entre governo e sociedade civil, observa-se um desequilíbrio entre as representações e falta de adequação à natureza da Agenda 2030. Há uma sub-representação dos níveis subnacionais de governo, considerando que as localidades figuram como atores chave na implementação dos ODS. São 26 estados e o Distrito Federal, além dos 5 570 municípios, representados apenas por duas organizações coletivas dentro da CNODS. Pode-se questionar, ainda, a respeito do papel das demais instâncias de coordenação política entre o governo federal e os governos locais, observando que esses espaços também deveriam ser incluídos na articulação em torno da Agenda.

Por parte do governo federal observou-se maior representação, fixa, de ministérios e órgãos de assessoramento, mas que, ao mesmo tempo, deixou de fora órgãos responsáveis por políticas setoriais centrais na agenda como saúde, educação, cidades, minas e energia, e órgãos de financiamento do desenvolvimento. A partir disso, pode-se questionar a distância da CNODS, e da Agenda 2030, de outras estruturas de articulação intragovernamental, o que impede a implementação mais transversal e comprometida da agenda.

Também se viu um acúmulo de funções por parte da SEGOV, cujo Ministro é representante e presidente da CNODS, e seu corpo técnico desempenha a função de Secretaria-

Executiva. Dessa forma, predispôs-se o protagonismo e centralização do executivo federal dentro da estrutura de governança.

A análise do Plano de Ação explicita o foco no curto prazo do planejamento do trabalho, e alinhado ao entendimento da CNODS como instância não executiva, pode esvaziar o sentido e a importância do órgão. É preciso resgatar a atribuição que o órgão possui de avançar na estratégia de longo prazo de implementação da Agenda 2030, além de olhar com atenção para as reuniões e o funcionamento durante todo o biênio, acompanhando se as entregas dos produtos previstos no Plano de Ação avançaram nesse sentido.

### **Referencias Bibliográficas**

Alcalde, G. (2017). The 2030 Agenda as a framework for subnational policymaking. 9º Congresso de ALACIP. Montevideu.

Brasil. (2017). Relatório Nacional Voluntário. Brasília: Presidência da República.

Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. (2017). Plano de Ação da CNODS 2017-2019. Brasília: Presidência da República. Recuperado de: <http://www4.planalto.gov.br/ods/publicacoes/plano-de-acao-da-cnods-2017-2019/view>.

Conselho Nacional dos Municípios. (2017). Guia para a integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos Municípios Brasileiros. Recuperado de: <http://www4.planalto.gov.br/ods/publicacoes/guia-para-integracao-dos-ods-2017/view>.

Decreto n. 8.892, de 27 de outubro de 2016. Cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8892.htm)

Kronemberger, D. M. P. (2019, jan/mar). Os desafios da construção dos indicadores ODS globais. *Ciência e Cultura*, 71(1). Recuperado de: [http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252019000100012](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252019000100012).

ONUBR. (2018). Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Secretaria de Governo da Presidência da República. (2017a) Edital de prorrogação nº 1, de 23 de março de 2017. Diário Oficial da União, seção 3, nº 57.

Secretaria de Governo da Presidência da República. (2017b) Edital de prorrogação nº 2, de 23 de março de 2017. Diário Oficial da União, seção 3, nº 57.

**ARAÚJO, Ana Beatriz Arantes. *A Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: estrutura de governança e o Plano de Ação 2017-2019***

Secretaria de Governo da Presidência da República. (2017c). Edital de prorrogação nº 3, de 23 de março de 2017. Diário Oficial da União, seção 3, nº 57.

Secretaria de Governo da Presidência da República. (2017d). Edital nº 1, de 6 de março de 2017. Diário Oficial da União, seção 3, nº 45.

Secretaria de Governo da Presidência da República. (2017e). Edital nº 2, de 6 de março de 2017. Diário Oficial da União, seção 3, nº 45.

Secretaria de Governo da Presidência da República. (2017f). Edital nº 3, de 14 de março de 2017. Diário Oficial da União, seção 3, nº 51.

Secretaria de Governo da Presidência da República. (2017g). Portaria nº 24, de 4 de abril de 2017. Diário Oficial da União, seção 2, nº 66.

Secretaria de Governo da Presidência da República. (2017h). Portaria nº 28, de 24 de abril de 2017. Diário Oficial da União, seção 1, nº 78.

Secretaria de Governo da Presidência da República. (2017i). Portaria nº 38, de 24 de maio de 2017. Diário Oficial da União, seção 2, nº 99.

Secretaria de Governo da Presidência da República. (2017j). Portaria nº 81, de 11 de outubro de 2017. Aprova o Regimento Interno da Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Diário Oficial da União, seção 1, nº 197.

Secretaria de Governo da Presidência da República. (2017l). Portaria nº 97, de 28 de dezembro de 2017. Diário Oficial da União, seção 2, nº 249.

## **From the Citizen's Constitution to REDD+: Domestic and International Policy Instruments Intersecting Climate Change and Forestry in Brazil From 1988 to 2018**

### **Da Constituição Cidadã ao REDD+: Instrumentos de política doméstica e internacional que cruzam a mudança climática e a silvicultura no Brasil de 1988 a 2018**

Rafael Jacques Rodrigues 

Crawford School of Public Policy, Australian National University (ANU)

E-mail: [rafael.rodriques@anu.edu.au](mailto:rafael.rodriques@anu.edu.au)

Thiago de Araújo Mendes

Global Support Programme (GSP), United Nations Development Program (UNDP)

E-mail: [thiagomendes81@gmail.com](mailto:thiagomendes81@gmail.com)

**Abstract:** This article identifies forest and climate change public policy instruments in Brazil. The country created a complex network of forest protection, deforestation control policies and Measurement, Reporting and Verification (MRV) instruments, culminating with institutional arrangements for Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD+). Brazil's positions at the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) negotiations relied on a diverse pattern of leadership, blockage, and flexibility. Under the Warsaw REDD+ Framework, Brazil reduced 8,2 billion tons of CO<sub>2</sub> equivalent (tCO<sub>2</sub>e) and received almost 1,4 billion American dollars as results-based payments, by the end of 2018.

**Keywords:** Brazil. Forest. Climate Change. Public Policies. REDD+.

**Resumo:** Este artigo identifica instrumentos de política pública para florestas e mudança do clima no Brasil. O país criou uma rede complexa de proteção florestal, políticas de controle de desmatamento e instrumentos de Mensuração, Relato e Verificação (MRV), culminando em arranjos institucionais de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+). Nas negociações da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), as posições brasileiras variaram entre liderança, bloqueio e flexibilidade. Sob o Marco de Varsóvia para REDD+, o Brasil reduziu 8,2 bilhões de toneladas de gás carbônico equivalente (tCO<sub>2</sub>e) e recebeu cerca de 1,4 bilhão de dólares americanos como pagamento por resultados, até o fim de 2018.

**Palavras-chave:** Brasil. Florestas. Mudança do Clima. Políticas Públicas. REDD+.

## **1. Introdução**

Human and natural systems have already experienced widespread impacts due to recent climate changes (IPCC 2014). The increase of concentration of greenhouse gases (GHG) emissions caused by anthropogenic activities has resulted in a warmer atmosphere and ocean, reducing the amounts of snow and ice, and enhancing sea level (IPCC 2014). In 2015, the international community agreed to reduce the rise of the global surface temperature well below two degrees Celsius compared to pre-industrial levels (1850) through the adoption of the Paris Agreement which entered into force in November 2016. The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) compiled peer-reviewed scientific data in 2018 indicating that the global temperature is already one degree Celsius above pre-industrial levels, and current anthropogenic global warming is rising at 0.2°C per decade due to past and ongoing emissions (IPCC, 2018, p. 4).

Arguably one of the most important and far-reaching problem facing the world today, climate change impacts comparative advantages of countries in the world economy and knowledge systems that maintain basic infrastructure, adversely affecting domestic and international relations in short, medium and long terms (IPCC, 2007; IPCC, 2014; IPCC, 2018). While international cooperation has been considered a critical enabler for developing countries and vulnerable regions (IPCC, 2018, p. 23), the scale of potential impacts will also depend on the capabilities of each member of the international system to deal with asymmetries of power, development/technological disparities, and conflicting political orientation towards the treatment of the climate change problem.

This article focuses on Brazil, the country hosting the largest tropical forest of the world and a key player in the international negotiations intersecting climate change and forestry. Building on the identification of Brazil's complex network of domestic and international policy instruments related to climate change and forestry, it sheds light on Brazil's diverse positions in international negotiations. The following research questions are addressed: 1) Which policy instruments can be characterized at the intersection of climate change and forestry in Brazil, since the adoption of the Citizen's Constitution?; 2) How can policy instruments be classified according to their normative hierarchy, taking in consideration their domestic and international dimensions?; and 3) How did Brazil's positions on forest and climate change vary during the period of analysis within the international negotiations?

To answer these questions, the article first takes stock of Brazil's varied institutional framework from the Citizen's Constitution in 1988 to the enactment of results-based payments (RBP) for Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD+) under the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)<sup>1</sup>. This includes article 5.2 of the Paris Agreement which encourages Parties to take action to implement and support the existing REDD+ framework, including through RBP.

The article is organized as it follows. Section two discusses the conceptual framework, which is based on two pillars: a) relative versus absolute gains as guiding concepts to assess Brazil's engagement at the intersection of climate change and forestry; and b) normative hierarchy of policy instruments at the domestic level. Section three addresses Brazil's domestic policy instruments at the intersection of climate change and forestry from 1988 to 2018. Section four discusses the normative hierarchy of policy instruments, including the internationalization of international agreements at the domestic level. Section five presents the classification of Brazil's positions within the international climate change and forestry negotiations, according to the positions of leadership, blockage, and flexibility. To illustrate Brazil's experience with pioneering environmental governance mechanisms, two REDD+ related policy instruments (Amazon Fund and Green Climate Fund – GCF REDD+ Window) are briefly outlined, with attention to the amount of Carbon Dioxide (CO<sub>2</sub>) verified reductions achieved by Brazil, and the sum of results-based payments received up to 2018. In the conclusion, key elements of our analysis are highlighted, including research questions to support the understanding of the post-2018 context.

## **2. Analyzing international cooperation: relative versus absolute gains**

This article's theoretical framework draws on the literature of international regimes supported by other political and social sciences concepts and methodological approaches – including public policy instrument and normative hierarchy – to understand how international and national dimensions of climate change and forestry intersect. The study of international

---

<sup>1</sup> The Warsaw REDD+ Framework is treated here as a financial/results-based payments arrangement under the UNFCCC. The concept refers to reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries, and the role of conservation, sustainable management of forests, and enhancement of forest carbon stocks in developing countries. Once results are achieved and verified, potential fundraising limits are internationally recognized as a reward to developing countries' efforts.

regimes attracted attention from International Relations scholars since the 1970s (Hasenclever, Mayer, & Rittberger, 2000) with questions including: i) what explains cooperation in the international system; ii) how do international institutions influence the behavior of State and non-State actors; and iii) which elements shape the success and stability of international regimes (Hasenclever et al., 2000, p. 1). Increasingly, the literature on international regimes has underlined initiatives involving a range of actors at different levels of governance (Biermann, Pattberg, van Asselt, & Zelli, 2009; Keohane & Nye, 1977; Keohane & Oppenheimer, 2016; Putnam, 1988). Studies have also examined international regimes through the lenses of nested regimes or regime complexes conceptualized as loosely linked set of specific regimes rather than an integrated regime governing all the efforts to constrain the effects of climate change (Keohane & Victor, 2011; Rodríguez Fernández-Blanco, Burns, & Giessen, 2019; Young, 1996).

International regimes may be defined as ‘sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations’ (Krasner, 1982, p. 186). Keohane further defines international regimes as ‘institutions with explicit rules, agreed upon by governments, that pertain to particular sets of issues in international relations’ (Keohane, 1989, p. 2). The latter definition emphasizes the key role of governments in reaching agreements and the importance of rules within the international regime. Despite their differences in defining how regimes affect international relations, both structural realists and neoliberal institutionalists share similar understanding that regimes survive in an international arena of anarchical nature. The basic causal variables that lead to the creation of regimes are power and interest. The basic actors are states’ (Krasner, 1982, p. 205).

To better comprehend the international climate change regime, this article also draws insights from a major theoretical debate of international relations between neoclassical institutionalists and neorealists (Wæver, 1996). Within this neo-neo debate, rational choice is the concept driving the explanation of a unilateral or a cooperative action of a given State. From the perspective of neorealism, a State is better off establishing a cooperation process if it achieves a higher relative gain compared to other States involved. This theoretical perspective adopts power as its main explanatory variable, and the cooperation process may be understood as a circumstantial or ad-hoc situation on which states form an alliance or a coalition (Mendes, 2014). By contrast, from the perspective of neoclassical institutionalism, interests are the key

explanatory variable guiding State's rational decision on cooperation. Hence, the actions of agents in the international community are backed by a calculation of the absolute gains involved.

Based on a neoliberal perspective, a cooperation process is underpinned by the rationale that rules are designed to constrain State actions when tackling a specific problem. From this standpoint, absolute gains to all involved in a cooperation are more important than a change in the balance of relative power. Therefore, if a cooperation process increases absolute gains to all, a neoliberal would disregard the final outcome in terms of relative gains. However, if States end up with higher absolute gains after the cooperative action – and the distribution of these gains alters the balance of power to a point of threatening self-preservation – those States with lower relative gains are less likely to cooperate. If that is the rationale adopted by a given State, it could be classified as a neorealist-oriented decision, and harder it would be for the country to accept multilaterally agreed rules constraining its actions.

Due to the complexity of the international system and to the wicked nature of the climate change problem (Head, 2008), drawing on both theoretical approaches widens the explanatory scope of the international climate change regime. However, it is relevant to further clarify how the climate change international regime is structured before proceeding to the analysis on Brazil's policy instruments and international positions within the regime.

### **3. Multilayer representation of the climate change international regime**

This article adopts a multilayer representation of the climate change regime, considering two dimensions (international and domestic) and their complex network of sectors, activities, negotiation building blocks, and political action perspectives. A simplified climate change framework comprises the four following elements: i) the dimensions of the regime (international and domestic); ii) the perspectives for political action (adaptation; mitigation; or inaction)<sup>2</sup>; iii) negotiation building blocks, with particular attention to transparency and finance (due to this article's scope of analysis), referring to 'transparency' as the domestic and international arrangements related to Measurement, Reporting and Verification (MRV) of the regime; and

---

<sup>2</sup> Mitigation of climate change refers to 'human intervention to reduce emissions or enhance the sinks of greenhouse gases' (IPCC, 2018, p.18). Adaptation refers to 'the process of adjustment to actual or expected climate and its effects, in order to moderate harm or exploit beneficial opportunities' (IPCC, 2012, p. 556). Inaction relates to the delay or the inexistence of political action to tackle climate change, which itself also brings costs of inaction (e.g. climate damages and adaptation costs) (Kemfert & Schumacher, 2005; IPCC, 2007).

finance as the building block dealing with means of implementation to support climate policies and measures; and iv) affected sectors, bearing in mind that under UNFCCC, GHG emissions and removals are combined in five sectors: waste; agriculture; industry; energy; and Land Use, Land Use Change and Forestry (LULUCF).

Finally, the research object here addressed is restricted to the intersection between domestic and international dimensions. Focus is given to the perspective of mitigation within the climate change regime of the UNFCCC<sup>3</sup>, with particular attention to Brazil's public policy instruments related to LULUCF, MRV and finance (results-based payments). This scope is justified by the importance of these elements within Brazil's domestic and international treatment of climate change and forestry.

#### **4. Brazil's domestic policy instruments at the intersection of climate change and forestry**

The concept of public policy instruments is used here in a broad sense to refer to State's policies, laws and regulations, along with government instruments and apparatuses (e.g. regulation, economic means and information) enacted at national and international levels (Bemelmans-Videc, Rist, & Vedung, 1998; Howlett, 2011; Lascoumes & Le Gales, 2007). Policy instruments can be understood as "set of techniques by which governmental authorities wield their power in attempting to ensure support and effect social change" (Bemelmans-Videc et al., 1998, p. 3) and 'concrete and specified operational forms of intervention by public authorities'. On a more functionalist and less sociopolitical perspective, policy instruments can be defined as 'techniques or tools by which states attempt to attain their goals including stakeholder consultations, legislative rules and norms (Hurlbert & Gupta, 2019, p. 221)'. Combining policy instruments analysis with the theory of regimes – the study of international norms and cooperation – provide the lenses to look at land use, land use change and forestry in Brazil, using historical deforestation rates (conversion of forest into non-forest) to reflect the use of the territory and its resources (e.g. forests) within the limits of territorial sovereignty and national interests, in a context of global climate change.

Brazil relies on a complex and heterogeneous normative and operational basis at the domestic level dealing with climate change and forestry. Our analysis specifies 19 policy

---

<sup>3</sup> It is beyond the scope of this analysis to address other sectors of the climate regime (waste, agriculture, industry, and energy), or the political perspectives of 'adaptation' and 'inaction'.

instruments at the intersection of climate change and forestry (Table 1), indicating their legal basis as well as key sources of finance (means of implementation)<sup>4</sup>. Brazil's domestic policy instruments framework includes the Citizen's Constitution, federal laws, decrees, ordinances, plans, programs and actions, in addition to internalized international agreements (UNFCCC, KP and Paris Agreement). Furthermore, Brazil makes use of several means of implementation and sources of financing to implement actions related to climate change and forestry (e.g. federal budget<sup>5</sup> and Global Environmental Facility – GEF, among others).

---

<sup>4</sup> While representative, this a non-exhaustive identification of policy instruments identified in the literature review. Although not addressed in this article, subnational policy instruments (e.g. enacted by states and municipalities) have also been important in the context of climate change and forestry in Brazil.

<sup>5</sup> Brazilian public budget is based on a set of planning instruments that are formalized through a national law. The budget has to pass into Congress every year taking into account a Pluriannual Plan (PPA) designed and approved for a four-year period (Garson, Rocha, Mendes, & Muniz, 2013).

**Table 1: Key policy instruments in the intersection of climate change and forestry in Brazil, from 1988 to 2018**

Policy instruments	Date	Description	Legal basis in Brazil	Means of Implementation
Forestry Code	1965/ 2012	Regulates the use of private land, including areas of permanent protection (APP) and legal reserves (RL)	Issued in 1965 and revised as Federal Law 12.651/2012.	Private/public; Environmental Reserve Quota (CRA)
Federal Constitution (Article 225)	1988	Establishes that the environment is: 1) a right; 2) a common good; and 3) related to present and future generations	Federal Constitution, Chapter VI (Environment)	Private/ public
National Monitoring Systems	1988	Deforestation, degradation and land use change monitoring at regular intervals (Prodes, Deter, Degrad, TerraClass)	Pluriannual Plan (Inter-institutional Project)	Public budget (Annual Budget Law)
UNFCCC/Convention	1994	Signature of Convention in Rio 1992 and ratification in 1994	International Treaty	GEF/ GCF
Conservation Units National System (SNUC)	2000	Policy establishing the criteria and norms for the creation, implementation and management of protected areas	Federal Law 9.985/2000	Private/public; environmental compensation
Clean Development Mechanism (CDM)	1999/ 2002	Project activities that generated certified emission reductions which can be traded under KP	Presidential Decree 8.200/1999	Reforestation and afforestation projects
ARPA	2002	Government program led by the Ministry of the Environment	Presidential Decree 8.505/2015	Several international donors
Kyoto Protocol (KP)	2002	Brazil's ratification in 2002, entering into force in 2004	International Treaty	CDM
PPCDAm	2004	Plan to reduce deforestation and degradation in the Amazon	Instrument of the PNMC	Public Budget
GHG National Inventory	2005	Inventory to report GHG emissions and removals by sinks	Obligation/UNFCCC	GEF ("agreed full costs")
PPCerrado	2008	Plan to reduce deforestation and degradation in the Cerrado	Instrument of the PNMC	Public Budget
National Climate Change Plan	2008	Plan launched in 2008 with no further update. Goal to eliminate the net loss of forest coverage by 2015	Presidential Decree 6.263/2007	Private/ public
Amazon Fund	2008	Results-based payments Fund that supports projects to prevent, monitor and combat deforestation	Presidential decree 6.527/2008	Payments from Norway, Germany and Petrobrás
National Climate Change Policy (PNMC)	2009	Policy establishing voluntary reduction of 36.1% to 38.9% below projected emissions in 2020 (business as usual)	Federal Law 12.187/2009 regulated by Decree 9.578/2018	Public Budget
Fundo Clima	2009	Financial mechanism for climate-related projects (instrument of the PNMC)	Federal Law 12.114/2009 regulated by Decree 7.343/2010	Public Budget
NAMAs	2010	Voluntary commitments to reduce deforestation by 2020	Embassy Letter to UNFCCC	Public Budget
REDD+	2013	International framework with MRV and RBP rules; National institutional arrangement (CONAREDD)	COP Decisions; Presidential Decree 8.576/2015	Amazon Fund and GCF (results-based REDD+)
iNDC	2015	Intended national target to reduce emissions by 36% below 2005 levels in 2025, and 43% in 2030	Brazil's Communication to UNFCCC Secretariat	Public/private, results-based REDD+
Paris Agreement	2016	Brazil's ratification in 2016, entering into force in 2016	International Treaty	Public/private, results-based REDD+

Brazil's policy instruments at the domestic level include the Forestry Code, which regulates land use and management on private properties<sup>6</sup>.

In the 1980s and 1990s, the structuring of national forest monitoring systems reduced domestic and international uncertainties related to data on gross deforestation and informed public policy design and implementation (Rajão & Georgiadou, 2014). The ratification of the UNFCCC in 1994 and the establishment of the Brazilian national system of conservation units in 2000 were other landmarks, followed by the creation of the Amazon Region Protected Areas Program (ARPA). Furthermore, Brazil enacted important policy instruments during the mid-2000s, including Plans to Prevent and Control Deforestation in the Amazon (PPCDAm) and in the Cerrado biome (PPCerrado). The National Policy on Climate Change (PNMC) is another cornerstone of Brazil's expanding institutional framework by 2009, when the country also committed to Nationally Appropriate Mitigation Actions (NAMAs) under the Copenhagen Accord/Cancun Agreements with a view to achieving emissions reductions of 668 million tCO<sub>2</sub>e in 2020<sup>7</sup>. Moreover, Brazil structured domestic financing mechanisms such as Fundo Clima and the Amazon Fund, the latter established by a Presidential Decree and complemented by an Ordinance regulating the Technical Committee of the Amazon Fund (CTFA). Brazil established REDD+ governance structures such as the National Council on REDD+ (CONAREDD).

## **5. Norm hierarchy: intersection of international and domestic dimensions**

This article adopts the notion of norm hierarchy along with what the Constitutional Law doctrine refers to as 'Hans Kelsen's Pyramid' as a heuristic for thinking about the intersection of climate change and forestry policy instruments in Brazil (Figure 1). Despite the diversified mix of policy instruments established during the last three decades, it is important to further clarify how the two dimensions of the international regime (domestic and international) are interconnected by these policy instruments. Kelsen's pyramid is useful in this sense as it brings together domestic and international law under a pyramidal structure, understanding the legal system as an interconnected system of norms with a hierarchical relationship (Kelsen, 2005). It

---

<sup>6</sup> Roughly 53% of Brazil's native vegetation occurs on private properties (Soares-Filho et al., 2014, p. 363). The Forestry Code establishes that landowners shall set aside a minimum amount of land called 'Legal Reserve' and includes a market instrument called Environmental Reserve Quotas (Cotas de Reserva Ambiental-CRA). Regulated by Decree 9.640/2018, CRAs allow the surplus of Legal Reserve to be used to compensate for another property's deficit (May et al. 2015).

<sup>7</sup> The efforts committed by Brazil's Forestry NAMAs corresponded to more than the United Kingdom's total GHG emissions in 2010. Based on data from UNFCCC database, accessed May 23, 2019, [http://di.unfccc.int/detailed\\_data\\_by\\_party](http://di.unfccc.int/detailed_data_by_party)

is based on the idea that lower legal norms (founded norms) derive their foundation from the validity of higher legal norms (founding norms). Under this approach, attention is given to the type of norm – whether constitutional or infra-constitutional – and the legal authority of the body that adopted the norm (e.g. executive and/or legislative).

Article 225 of the Federal Constitution is on the top of the normative hierarchy as it clearly consolidates the environment in the Citizen's Constitution and provides the overall normative basis for other policy instruments at the intersection of climate change and forestry. On the next level, we have several federal laws and three international treaties ratified by the executive and legislative (UNFCCC, KP and Paris Agreement). Despite the lack of international enforcement mechanisms, these agreements have the force of law at the domestic level and are thus subject to the potential scrutiny of control bodies<sup>8</sup>. REDD+ is also at this level due to the adoption of Article 5 of the Paris Agreement. Other key normative elements are those established by federal laws, including the Forestry Code, PNMC, SNUC and Fundo Clima.

The policy instruments at the third lowest level of the pyramid of norms are established by decrees (i.e. Amazon Fund and ARPA) and include climate governance structures, also established by decrees. This is the case of CONAREDD, responsible for REDD+; CIMGC<sup>9</sup>, responsible for CDM; and CIM<sup>10</sup>, responsible for the National CC Plan. Finally, at the bottom of the pyramid, we find inter-ministerial action plans (i.e. PPCDAm, PPCerrado, and the National Climate Change Plan), along with Brazil's National GHG Inventory, NAMAs and iNDC.

It is important to highlight that the internalization of Brazil's iNDC within the domestic legal framework has been limited. The iNDC was firstly communicated by the government of Brazil in 2015. As per paragraph 21 of Decision 1CP/21 'if a Party has communicated an intended nationally determined contribution prior to joining the Agreement, that Party shall be considered to have satisfied this provision unless that Party decides otherwise'. Brazil's ratification was communicated in 2016 hence iNDC was formally transformed into NDC. However, Brazil's

---

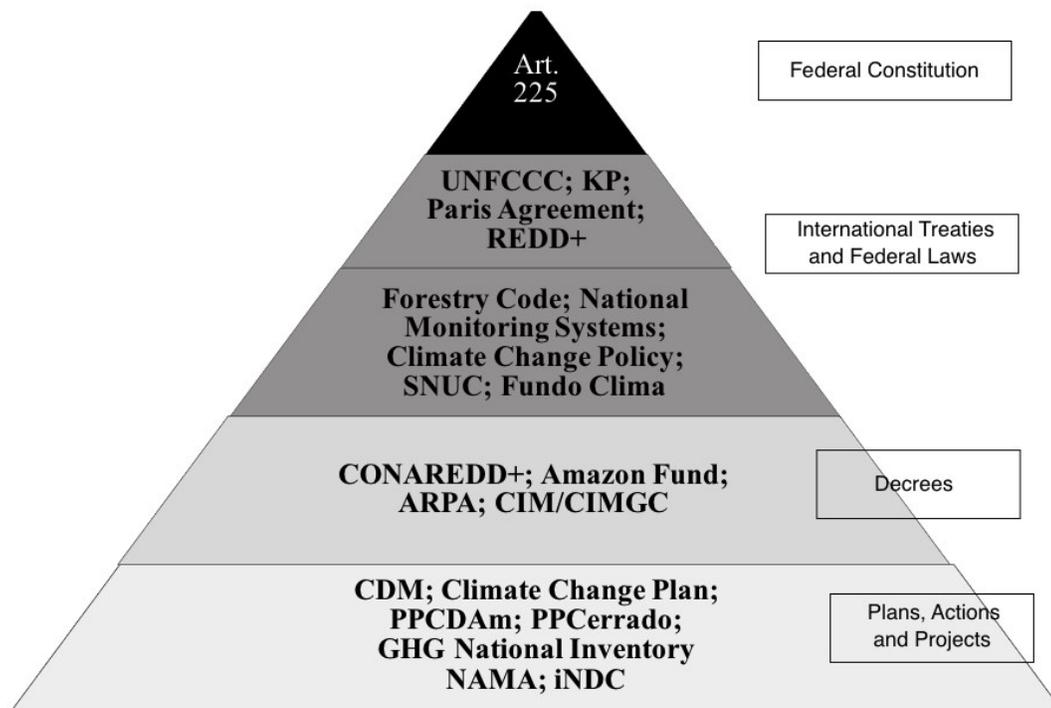
<sup>8</sup> Our argument here is that domestic control bodies may ultimately verify and oversee the implementation of international treaties at the domestic level (e.g. Tribunal de Contas da União; Controladoria-Geral da União; Ministério Público da União).

<sup>9</sup> Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima – CIMGC. Accessed 24 March 2019, [http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/ciencia/SEPED/clima/cimgc/Comissao\\_Interministerial\\_de\\_Mudanca\\_Global\\_do\\_Clima\\_\\_CIMGC.html](http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/ciencia/SEPED/clima/cimgc/Comissao_Interministerial_de_Mudanca_Global_do_Clima__CIMGC.html)

<sup>10</sup> Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima – CIM. Accessed 26 March 2019, <http://www.mma.gov.br/clima/grupo-executivo-sobre-mudanca-do-clima/comitê-interministerial-sobre-mudanças-climáticas.html>

NDC was not ultimately submitted to the National Congress for approval, despite initial discussions through a bill aiming to internalize it into the National Climate Change Policy Law<sup>11</sup>

**Figure 1:** Hierarchy of norms in the intersection of climate change and forestry in Brazil.



## 6. Brazil's positions on the treatment of forestry within the climate change negotiations

Brazil's importance at the intersection climate change and forestry international regime is unambiguous. On one hand, the average annual CO<sub>2</sub> emissions from gross deforestation of the Brazilian Amazon biome from 1996 to 2010 equaled 907,959,466 tCO<sub>2</sub>e (Brazil, 2014, p. 25). This would be ranked the fifth major annual CO<sub>2</sub> emission<sup>12</sup> during the 1996-2010 period if counted as an Annex I country to the UNFCCC<sup>13</sup>. On the other hand, annual rates from deforestation in the Brazilian Amazon decreased by 73% from 2004 to 2018<sup>14</sup>, with evidence

<sup>11</sup> Projeto de Lei do Senado 750/2015' was introduced in the Senate with the aim to incorporate the NDC under the domestic legal system. While referred to the Committee of the Environment, it was not put to a vote and expired by the end of the legislative period in 2018. Federal Senate database, accessed 12 August 2019, <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124173>

<sup>12</sup> This data disregards CO<sub>2</sub> uptake derived from managed lands (IPCC, 2003).

<sup>13</sup> This comparison resulted from the assessment carried out based on the most updated information available at UNFCCC database, accessed May 23, 2019, <http://unfccc.int>.

<sup>14</sup> Based on PRODES/INPE data, accessed July 14, 2019, <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br>.

of the role played by protected areas, land-use monitoring systems, targeted law enforcement in critical municipalities, and beef and soy supply chain interventions in curbing deforestation (Arima, Barreto, Araújo, & Soares-Filho, 2014; Assunção, Gandour, & Rocha, 2015; Börner, Wunder, Wertz-Kanounnikoff, Hyman, & Nascimento, 2014; Herrera, Pfaff, & Robalino, 2019). In addition to reducing emissions from deforestation, Brazil overall expanded the legal protection over 'carbon sinks' through the establishment of Conservation Units (UCs) and Indigenous lands (TIs), which currently account for 216 million hectares or 43% of the Legal Amazon (Soares-Filho, 2016, p. 3). These distinguishing features add up to Brazil's profile at the international level when it comes to issues related to land use, land use change and forests.

To offer insights into Brazil's international role at the intersection of climate change and forestry, this article draws on the definitions of three typical negotiation positions – blocking, leading, and flexible – and highlights general conditions that may contribute to their adoption along the course of negotiations. Brazil's distinctive thematic national positions within the UNFCCC are then pointed out, showing the assorted roles adopted by the country throughout the process. This categorization derives from literature review and direct participation in multilateral and bilateral negotiations on climate change and forestry from 2006 to 2019, during the authors' international professional experience<sup>15</sup>.

**i) Blocking position:** It occurs when the implementation of a given proposal spawns a context which the membership of a concerned Party is put at risk. The underlying assumption is that the adoption of a given proposal would cross the acceptable individual limits (red line) of a Party to join the system of rules under negotiation. By crossing the red line, a Party would be facing two irreconcilable options: it either opts out (not ratifying the results of the negotiation, or withdrawing from it); or it seeks a common understanding that the best output is to avoid reaching a substantive decision ('agreeing to disagree').

**ii) Flexible position:** It arises when a given proposal does not engender relevant immediate gains for a non-proponent Party but accommodates interests of other Parties as a compromise to reach an agreement. The underlying assumption is substantiated in the following pillars: 1) relative gains are not substantial; 2) the calculation of absolute gains is not restricted to a specific position as it considers the broader context of negotiations; and 3) it does not cross any red line.

---

<sup>15</sup> Participation as members of Brazil's official delegation, from 2006 to 2019, in the following meetings: UNFCCC (COP 12 to COP 24). Conference of the Parties Meeting as the Conference of the Parties to the Kyoto Protocol (CMP): CMP 2 to CMP 14. Subsidiary Bodies (SBI and SBSTA): SB27 to SB50. Participation in bilateral environmental negotiations with Germany and Norway for the establishment and implementation of the Amazon Fund, and other international cooperation agreements.

**iii) Leading position:** It arises when the implementation of a given proposal generates the perception to non-proponent Parties that relevant individual positive gains can be reached for a substantial amount or even to all Parties involved in negotiations. The leading position tends to create 'negotiation space' for alliances among those countries adhering to the proposal. While assessing absolute versus relative gains, adherent Parties envisage that expected outcomes of negotiation justify cooperation.

Using this characterization as a background, it is possible to identify that Brazil adopted blocking positions in several moments of the multilateral negotiations. Concerns related to territorial sovereignty initially drove the national position away from quantified commitments to reduce deforestation (Carvalho, 2012; Fearnside, 2009). Historically, the country opposed the inclusion of offsets as the main treatment of forestry in developing countries within the UNFCCC and KP. This position is based on the perception that forest carbon offsets prevent those developed countries historically most responsible for climate change from carrying out far-reaching domestic climate action in several sectors of the regime (van der Hoff, Rajão, Leroy, & Boezeman, 2015). Brazil also opposed to the accounting of unlimited amounts of LULUCF units towards the compliance of KP targets. As the outcome of this view, the Marrakech Accords – which provided the rule book for the KP implementation – restricted the use of Removal Units (RMU) under the first and second commitment periods<sup>16</sup>. Furthermore, Brazil regarded as a red line the possibility of generating carbon credits for avoided deforestation under the KP's Clean Development Mechanism.

Another blocking position adopted by Brazil relates to the non-acceptance of conditionalities for developing nations to give up CO<sub>2</sub> reductions rights associated with their REDD+ activities. This conditionality was adopted by the Forest Carbon Partnership Facility (FCPF), generating upfront offset rights to donors. The issue of offset rights was one of the reasons why Brazil decided not to participate nor to submit any funding proposals to this global platform supporting REDD+ in Asia, Africa and Latin America<sup>17</sup>.

The current study also identified Brazil's leadership during several moments of the international negotiations. Brazil played a role of leader in the following conditions: a) when it

---

<sup>16</sup> Decision 16, 17 and 18 of CMP. Accessed 14 July 2019, <http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public>

<sup>17</sup> FCPF comprises 17 donors that made contributions and commitments of 1.3 billion dollars. Data collected from FCPF's website. Accessed 12 July 2019, <http://www.forestcarbonpartnership.org/>

proposes the concept of Reduction of Emissions from Deforestation (RED); b) when it establishes the Amazon Fund as a policy instrument to implement the concept of results-based payments; c) when it proposes the creation of a REDD+ window within the GCF; d) when it supports the creation of Article 5 within the Paris Agreement, a key bargaining element to developing countries to operationalize the REDD+ Warsaw Framework.

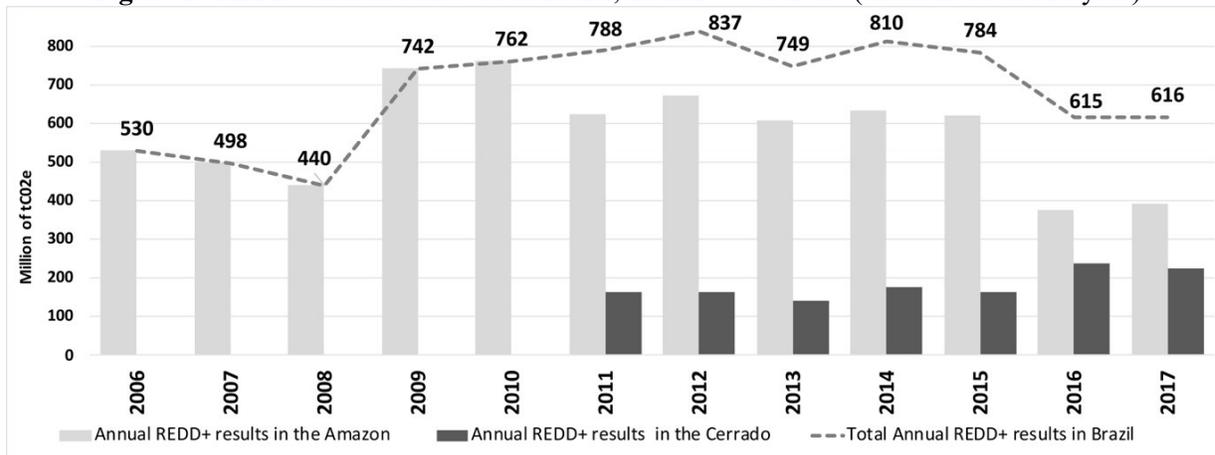
However, the consolidation of such institutional arrangements under the Convention<sup>18</sup> would not be possible without flexible positions supporting REDD+ as an international response to climate change. Brazil was a constructive player when it considered the inclusion of additional activities beyond the original RED concept, complementing the proposal with degradation and enhancement of carbon stocks. By acting as an adaptable player in the regime, Brazil contributed to the institutional transition from RED to REDD and, finally, to REDD+. Moreover, Brazil accepted the discussion of its REDD+ safeguards rules and procedures under the Warsaw Framework, and agreed under UNFCCC with different MRV arrangements from those underpinning the Amazon Fund. Another flexible position was the acceptance of different methods to receive payments and implement investments through the Amazon Fund and GCF REDD+ Programme<sup>19</sup>. Despite the differences in these mechanisms, the payment value per ton of CO<sub>2</sub> equivalent remained the same (US\$ 5 dollars/ton).

---

<sup>18</sup> While REDD+ was included in 2007 in the negotiations for a climate agreement by the UNFCCC, the Warsaw REDD+ Framework was only adopted in 2013. It consists of seven decisions (Decisions 9, 10, 11, 12, 13, 14 and 15/CP.19) that institutionalizes the international architecture associated with financial incentives for developing countries to implement REDD+ related policies and actions under the UNFCCC. Accessed 12 April, 2019, <http://unfccc.int/topics/land-use>

<sup>19</sup> According to the terms of reference for the REDD+ pilot program, GCF funding should be consistent with the Warsaw Framework for REDD+. Accessed 08 May 2019, <https://www.greenclimate.fund/>

**Figure 2: REDD+ results achieved in Brazil, from 2006 to 2017 (millions of tCO<sub>2</sub>e/year)**



**Source:** Own elaboration based on data from the ‘Lima REDD+ Info Hub’ and Brazil's Biannual Update Reports (BUR). Accessed 23 July 2019. <http://redd.unfccc.int/info-hub.html>

Brazil has overall defended that forest emissions should be treated differently from emissions from fossil sources because they are different in nature: while a forest is also a carbon sink, a thermoelectric power plant – for example – is not. Thus, Brazil has expressed reservations related to fungibility, or the property of REDD+ credits being interchangeable with carbon credits stemming from other sources. Furthermore, Brazil has argued that constant forest monitoring and control is required to permanently reduce emissions from deforestation, being markedly different from reducing emissions from other sectors, for example, because once technological and production process changes are implemented, they would hardly be reversed. Thirdly, Brazil has overall defended that standing forests should not be included in carbon markets, fearing that forest credits would lead to an oversupply of carbon credits thus considerably lowering prices and allowing States to effortlessly meet their climate mitigation targets.

By using the ‘follow the money approach’, this analysis turns now to two key variables to present Brazil’s REDD+ achievements: 1) verified reduction of emissions from deforestation based on the international REDD+ framework with MRV and results-based payments rules; and 2) results-based payments received through the Amazon Fund and the Green Climate Fund. Our focus is restricted to the potential financial gains that Brazil may attain according to the ‘rules of the game’. Whether REDD+ has been able to deliver on its promises and engendered expectations is beyond the scope of analysis. It should be noted, however, REDD+ limitations and

shortcomings related, for example, to implementation problems and clashing interpretations of RBP between donor and recipient organizations (van der Hoff, Rajão, & Leroy, 2018).

Under the REDD+ Warsaw Framework, Brazil managed to reach substantial verified REDD+ results from 2006 to 2017 in the Amazon and Cerrado biomes (Figure 2). During that period, Brazil achieved reductions of approximately 8,2 billion tCO<sub>2</sub>e. This accounts for the entire amount of CO<sub>2</sub> emissions from the 28 Member States of the European Union plus Switzerland, for the years 2016 and 2017<sup>20</sup>. Moreover, Brazil's average annual REDD+ results in the period correspond to 780 MtCO<sub>2</sub>e, larger than the combined annual emissions in 2017 from France, Spain and Norway<sup>21</sup>.

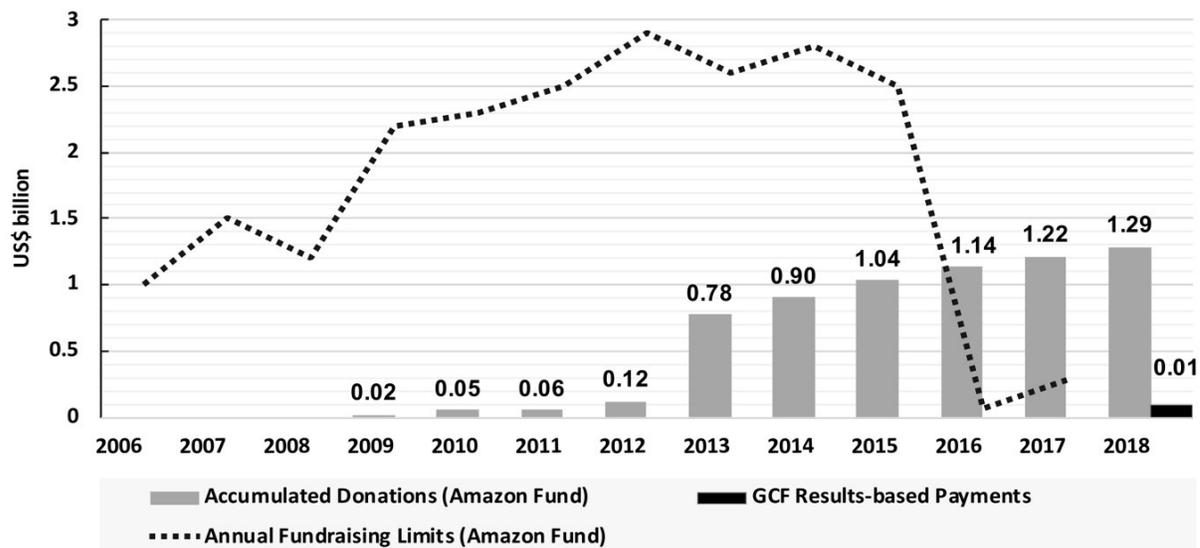
The Amazon Fund adopts the notion of annual fundraising limits to match Brazil's REDD+ performance with the potential to receive RBP. The calculation of annual fundraising limits takes into account the reference level based on the annual average of deforestation for a period of ten years. This moving baseline changes every five years, thus requiring recipient countries to maintain a historical pattern of reductions to potentially receive new payments. Figure 3 compares key features of Brazil's REDD+ results from 2006 to 2018, taking into account annual fundraising limits and accumulated payments received (in the context of the Amazon Fund) and GCF results-based payments. Despite the creation of the Amazon Fund in 2008, Brazil only received major payments between 2012 and 2013. Nevertheless, there is a relatively steady increase of accumulated donations to the Amazon Fund in the following years, from 2013 to 2018. However, annual fundraising limits drop sharply from 2015 to 2016 due to the update of the historical deforestation rates baseline.

---

<sup>20</sup> Based on the most updated information available at UNFCCC database, considering total emissions, including LULUCF. In 2016 and 2017, Switzerland emitted 91 MtCO<sub>2</sub>e, and the European Union (Convention) emitted 8.082 MtCO<sub>2</sub>e, totaling around 8,17 billion tCO<sub>2</sub>e. Accessed May 27, 2019, [http://di.unfccc.int/detailed\\_data\\_by\\_party](http://di.unfccc.int/detailed_data_by_party)

<sup>21</sup> Based on the most updated information available at UNFCCC database, considering total emissions, including LULUCF. In 2017, France emitted 439 MtCo<sub>2</sub>e; Spain emitted 302 MtCo<sub>2</sub>e; and Norway emitted 27 MtCo<sub>2</sub>e. Accessed May 27, 2019, [http://di.unfccc.int/detailed\\_data\\_by\\_party](http://di.unfccc.int/detailed_data_by_party)

**Figure 3:** Annual Fundraising Limits (Amazon Fund), Accumulated Donations (Amazon Fund) and GCF Results-based Payments (US\$ Billion), from 2006 to 2018



**Source:** Own elaboration based on Technical Notes from MMA, validated by the Technical Committee of the Amazon Fund; and GCF/UNFCCC records

Brazil mobilized a substantial amount of REDD+ finance from 2007 to 2018, leading up to approximately US\$ 1.4 Billion, or nearly R\$ 5.6 Billion by the end of that year<sup>22</sup>.

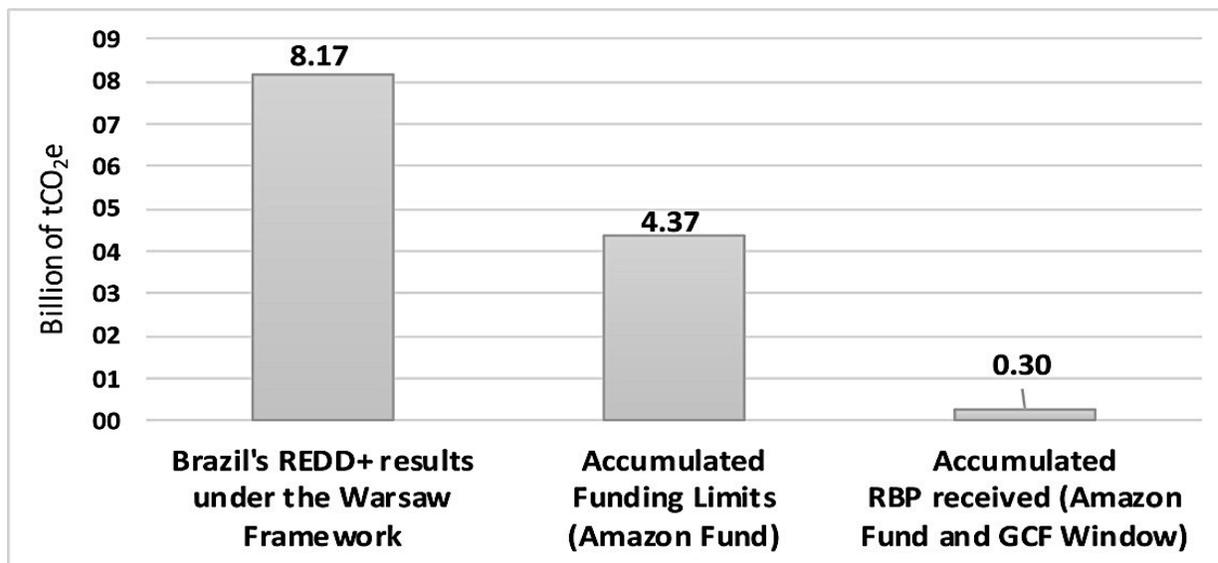
Yet the country received only 3% of its total potential REDD+ results through the Amazon Fund and GCF REDD+ Programme, considering five dollars per ton of CO2 reduction. Theoretically, Brazil can potentially obtain almost US\$ 39.5 billion dollars as results-based payments, considering REDD+ results in the Amazon and Cerrado biomes under the Warsaw REDD+ Framework, from 2006 to 2017, for RED activities<sup>23</sup>. The Amazon Fund stood out as Brazil's main REDD+ financing mechanism considering all the RBP by the end of 2018 (approximately US\$ 1.4 billion). Payments to the Fund accounted for 93% of the total received by the country (US\$ 1.29 billion). The GCF REDD+ Window in 2018 accounted for the

<sup>22</sup> Currency exchange rate of approximately USD 1 = R\$ 4. Central Bank of Brazil. Accessed 15 August 2019, <https://www.bcb.gov.br>

<sup>23</sup> Current references levels adopted by Brazil and its respective results are restricted to reductions of emissions from deforestation (RED). However, the REDD+ framework allows countries to include potential results from reducing forest degradation, as well as potential CO2 removals from activities of forest reforestation and enhancement of carbon stocks – such as revegetation. Therefore, Brazil's potential amount could be even larger if those activities were considered. Whether international funding would be eventually available to completely fulfill these funding limits is a subject for further debate.

remaining 7% (US\$ 96 million). These results corroborate that the Amazon Fund – made operational by Brazil through bilateral agreements – reached a larger scale of implementation than the other REDD+ multilateral initiative, the GCF REDD+.

**Figure 4:** Brazil's results under the REDD+ Warsaw Framework; accumulated funding limits (Amazon Fund); and accumulated results-based payments received (Amazon Fund and GCF Window) (in billions of tCO<sub>2</sub>e)



**Source:** Own elaboration based on Technical Notes (MMA) validated by the Technical Committee of the Amazon Fund; GCF/UNFCCC records; Lima REDD+ Info Hub; and Brazil's Biannual Update Reports (BUR)

While Brazil's REDD+ results under the Warsaw Framework are noteworthy in terms of CO<sub>2</sub> emissions reduced from 2006 to 2017, its effective financial reward is lagging behind. Figure 4 illustrates the distance between REDD+ finance in 'theory' and 'practice' by contrasting three indicators: 1) Brazil's REDD+ results under the Warsaw Framework (accounting for 8,17 billion tCO<sub>2</sub>e); 2) Amazon's Fund accumulated funding limits, understood as the maximum amount that could be fundraised through the mechanism (corresponding to 4,37 billion tCO<sub>2</sub>e or 54% of Brazil's total reductions); and 3) accumulated RBP effectively received by Brazil through the Amazon Fund and GCF, by the end of 2018 (equivalent to approximately 300 MtCO<sub>2</sub>e). These results indicate that approximately 46% of the total share of Brazil's REDD+ verified reductions are not potentially covered by the Amazon Fund (3.8 billion tCO<sub>2</sub>e). Moreover, it reveals that less than 5% of Brazil's verified reductions from 2006 to 2017 were ultimately rewarded with payments, either through the Amazon Fund or the GCF Window.

## **7. Conclusion**

This article shows that Brazil's institutional arrangements at the intersection of forest conservation, deforestation control and climate change mitigation comprised a multifaceted framework of policy and MRV instruments by the end of 2018. A mix of policy instruments coexists and connects the domestic and international political dimensions of the climate change and forestry regime. The Citizen's Constitution is at the top of the 'pyramid of norms' and the Action Plans are at the bottom, with several laws, decrees and international treaties in between. Ratified international treaties have the force of law at the domestic level, so they are relatively well placed within the hierarchy of norms related to climate change and forestry. This is important because REDD+ is an international framework internalized under Brazil's legal system due to the approval of its decisions under the REDD+ Warsaw Framework (COP 19 in 2013). Moreover, REDD+ is inscribed within the legal instrument of the UNFCCC, ratified by the Brazilian Congress. Importantly, with the ratification of the Paris Agreement by the National Congress, these decisions reached the status of law, as they were integrated within Article 5 of the international treaty.

Assuming that the stronger the normative act behind a policy instrument, the more complex it could be to reform or extinguish it, elements at the bottom of the normative hierarchy (decrees, ordinances and action plans, for example) are potentially more exposed to reforms or even discontinuation. The current study found that the majority of policy instruments is situated in the two lowest tiers of the pyramid, thus with a limited normative support, including Brazil's NDC. This finding will be of interest to the analysis of the political context in the post-2018 period, with shifts related to power and interests affecting existing arrangements at domestic and international levels.

Rather than a linear pattern, Brazil has shown a nuanced repertoire of positions during the international negotiations intersecting climate change and forestry. National positions have been shaped by concerns of different nature – technical, economic and political – related, for example, to the issues of fungibility and permanence. Notably, Brazil played a leadership role during the adoption of the RBP concept at international and domestic levels. This finding is consistent with previous literature on Brazil's ability to use forests as a soft power resource in the context of the climate change regime negotiations. Furthermore, Brazil blocked proposals perceived as in conflict with its national interests and territorial sovereignty. In parallel, the

country has also been a flexible and constructive player, adjusting its positions on various occasions as a compromise to reach multilateral agreements.

In terms of relative and absolute gains, engagement with REDD+ brought forth important outcomes for Brazil. Firstly, when it comes to relative gains, the way the 'results-based payments' approach is inscribed under Article 5 of the Paris Agreement reduces the prospects of carbon offsetting in the framework, a position historically defended by Brazil. From a power-centered perspective, the potential loss of national sovereignty over projects in the Brazilian Amazon (or any additional biome that could be included in the system) is reduced because REDD+ payments are strictly associated with emission reductions (not with land tenure rights, for example). In addition, participation in the RBP scheme is voluntary and the decision to use national or international data for reporting on REDD+ results is taken within the autonomy of the national authority.

Moreover, all countries interested in joining the REDD+ Framework are required to reach a certain level of national expertise and institutional capacity to gain access to RBP. Those features set an entrance barrier to other tropical developing nations and strengthens Brazil's position as a leader in the field, considering the country has reached a high level of domestic expertise – in terms of forest monitoring systems, for example – and has accumulated experiences with strategic law enforcement tackling illegal deforestation (Tacconi, Rodrigues, & Maryudi, 2019).

Secondly, in terms of absolute gains, payments received by Brazil under existing national arrangements (Amazon Fund and GCF) are by no means negligible. As a matter of comparison, the total budget of the FCPF to support 47 developing countries in REDD+ reached a similar amount to Brazil's. In a more general perspective, REDD+ also presents potential absolute gains to other Parties in the system. On the one hand, developing countries gained potential access to sources of funding for forestry and mitigation of CO<sub>2</sub> emissions. On the other hand, developed nations can make use of the RBP approach to make sure the application of resources will only happen after results are internationally verified.

In terms of power and interests, two critical results emerge from this analysis. Firstly, REDD+ relies on an increasing legal basis due to the structuring of norms and rules at international and domestic levels. However, in the case of Brazil, results-based payments corresponded to less than 5% of the total REDD+ verified GHG reductions achieved by the

country. Further research is required to establish why this gap exists and possible ways to reduce it.

In the long run, Brazil's REDD+ success may depend on continuous efforts to reduce deforestation rates in the Amazon, and on the capacity of the country to expand the system to other biomes (e.g. Cerrado). Brazil's REDD+ future may also be shaped by its capability to influence the rules of the regime (e.g. inclusion of additional activities beyond deforestation, such as carbon removal activities). At the domestic level, Brazil's efforts to reduce deforestation will also hinge on the political willingness of governments to effectively implement planned policy objectives. Against this background, REDD+ in Brazil may also be affected by reforms of existing policy instruments and mechanisms directly or indirectly related to forest conservation, and deforestation control and prevention in public and private lands. For example, an eventual withdrawal from the Paris Agreement, the weakening of the Forestry Code or the discontinuation of the Amazon Fund could have important implications at the intersection of climate change and forestry.

## References

- Arima, E. Y., Barreto, P., Araújo, E., & Soares-Filho, B. (2014). Public policies can reduce tropical deforestation: Lessons and challenges from Brazil. *Land Use Policy*, *41*, 465–473. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.06.026>
- Assunção, J., Gandour, C., & Rocha, R. (2015). Deforestation slowdown in the Brazilian Amazon: Prices or policies? *Environment and Development Economics*, *20*(6), 697–722. <https://doi.org/10.1017/S1355770X15000078>
- Bemelmans-Videc, M. L., Rist, R. C., & Vedung, E. (1998). *Carrots, sticks & sermons: Policy instruments and their evaluation*. New Brunswick, N.J., U.S.A: Transaction Publishers.
- Biermann, F., Pattberg, P., van Asselt, H., & Zelli, F. (2009). The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis. *Global Environmental Politics*, *9*(4), 14–40. <https://doi.org/10.1162/glep.2009.9.4.14>
- Börner, J., Wunder, S., Wertz-Kanounnikoff, S., Hyman, G., & Nascimento, N. (2014). Forest law enforcement in the Brazilian Amazon: Costs and income effects. *Global Environmental Change*, *29*, 294–305. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2014.04.021>
- Brazil. (2014). *Brazil's Submission of a Forest Reference Emission Level (FREL) for Reducing Emissions from Deforestation in the Amazonia Biome for REDD+ Results-Based Payments*

*under the UNFCCC.* Brasília: Ministry of the Environment.  
[https://redd.unfccc.int/files/redd\\_brazil\\_frel\\_final\\_19nov.pdf](https://redd.unfccc.int/files/redd_brazil_frel_final_19nov.pdf)

- Carvalho, F. V. de. (2012). The Brazilian position on forests and climate change from 1997 to 2012: From veto to proposition. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55(spe), 144–169. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292012000300009>
- Fearnside, P. M. (2009). Brazil's evolving proposal to control deforestation: Amazon still at risk. *Environmental Conservation*, 36(3), 177–179. <https://doi.org/10.1017/S0376892909990294>
- Garson, S., Rocha, M., Mendes, T., & Muniz, E. (2013). Federalismo Fiscal e Instrumentos Fiscais Aplicados Às Mudanças Globais do Clima. In *Introdução à Temática da Mudança do Clima para Gestão Pública de Planejamento e Fazenda no Brasil* (Vol. 7). <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-127706927-17>
- Hasenclever, A., Mayer, P., & Rittberger, V. (2000). Integrating Theories of International Regimes. *Review of International Studies*, 26(1), 3–33.
- Head, B. W. (2008). Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy*, 3(2), 101–118.
- Herrera, D., Pfaff, A., & Robalino, J. (2019). Impacts of protected areas vary with the level of government: Comparing avoided deforestation across agencies in the Brazilian Amazon. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 116(30), 14916–14925. <https://doi.org/10.1073/pnas.1802877116>
- Howlett, M. (2011). *Designing public policies: Principles and instruments*. London: Routledge.
- Hurlbert, M. A., & Gupta, J. (2019). An institutional analysis method for identifying policy instruments facilitating the adaptive governance of drought. *Environmental Science & Policy*, 93, 221–231. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.09.017>
- Intergovernmental Panel on Climate Change. 2003. 'Good Practice Guidance for Land Use, Land-Use Change and Forestry.' IPCC National Greenhouse Gas Inventories Programme. Japan: IPCC.
- Intergovernmental Panel on Climate Change. 2007. 'Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change'. [Core Writing Team, Pachauri, R.K and Reisinger, A. (eds.)]. Geneva, Switzerland: IPCC.
- Intergovernmental Panel on Climate Change. 2012. 'Glossary of Terms. in: Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation'. [Field, C.B., V. Barros, T.F. Stocker, M. Tignor, and P.M. Midgley (Eds.)]. A Special Report of Working Groups I and II of the IPCC. Cambridge, UK, and New York: IPCC.
- Intergovernmental Panel on Climate Change. 2014 'Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the

Intergovernmental Panel on Climate Change'. [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. Geneva, Switzerland: IPCC.

Intergovernmental Panel on Climate Change. 2018. 'Summary for Policymakers'. In: Global Warming of 1.5°C. an IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5°C Above Pre-Industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the context of Strengthening the Global Response to The Threat of Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty' [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner ... T. Waterfield (Eds.)]. Geneva, Switzerland: World Meteorological Organization.

Kelsen, H. (2005). *General Theory of Law and State* (1st Edition). New York: Routledge.

Kemfert, C., & Schumacher, K. (2005). *Costs of inaction and costs of action in climate protection: Assessment of costs of inaction or delayed action of climate protection and climate change*. Berlin: DIW Berlin.

Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1977). *Power and interdependence: World politics in transition*. Boston: Little, Brown.

Keohane, R. O., & Oppenheimer, M. (2016). Paris: Beyond the Climate Dead End through Pledge and Review? *Politics and Governance*, 4(3), 142. <https://doi.org/10.17645/pag.v4i3.634>

Keohane, R. O., & Victor, D. G. (2011). The Regime Complex for Climate Change. *Perspectives on Politics*, 9(1), 7–23. <https://doi.org/10.1017/S1537592710004068>

Keohane, Robert O. (1989). Neoliberal institutionalism: A perspective on world politics [in] International institutions and state power: Essays in international relations theory. In R. O. Keohane (Ed.), *International institutions and state power: Essays in international relations theory* (pp. 1–12). Retrieved from [http://readinglists.exeter.ac.uk/ssis/politics/POLM104/POLM104\\_05.pdf](http://readinglists.exeter.ac.uk/ssis/politics/POLM104/POLM104_05.pdf)

Krasner, S. D. (1982). Regimes and the limits of realism: Regimes as autonomous variables. *International Organization*, 36(02), 497. <https://doi.org/10.1017/S0020818300019032>

Lascoumes, P., & Le Gales, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments? From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, 20(1), 1–21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>

May, P., Bernasconi, P., Wunder, S., & Lubowski, R. (2015). *Cotas de reserva ambiental no novo código florestal Brasileiro: Uma avaliação ex-ante*. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research (CIFOR).

Mendes, T. de. (2014). *Desenvolvimento Sustentável, Política e Gestão da Mudança Global do Clima: Sinergias e contradições brasileiras* (Tese de Doutorado, Centro de

Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília). Retrieved from <http://repositorio.unb.br/handle/10482/17168>

- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. *International Organization*, 42(03), 427–460.
- Rajão, R., & Georgiadou, Y. (2014). Blame Games in the Amazon: Environmental Crises and the Emergence of a Transparency Regime in Brazil. *Global Environmental Politics*, 14(4), 97–115. [https://doi.org/10.1162/GLEP\\_a\\_00259](https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00259)
- Rodríguez Fernández-Blanco, C., Burns, S. L., & Giessen, L. (2019). Mapping the fragmentation of the international forest regime complex: Institutional elements, conflicts and synergies. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 19(2), 187–205. <https://doi.org/10.1007/s10784-019-09434-x>
- Soares-Filho, B. (2016). *O papel das áreas protegidas da Amazônia, em especial as com apoio do ARPA, na redução do desmatamento.* (p. 13). Retrieved from Funbio website: [https://www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2018/02/Papel-das-Areas-Protegidas\\_PT.pdf](https://www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2018/02/Papel-das-Areas-Protegidas_PT.pdf)
- Soares-Filho, B., Rajao, R., Macedo, M., Carneiro, A., Costa, W., Coe, M., ... Alencar, A. (2014). Cracking Brazil's Forest Code. *Science*, 344(6182), 363–364. <https://doi.org/10.1126/science.1246663>
- Tacconi, L., Rodrigues, R. J., & Maryudi, A. (2019). Law enforcement and deforestation: Lessons for Indonesia from Brazil. *Forest Policy and Economics*, 108, 101943. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2019.05.029>
- van der Hoff, R., Rajão, R., & Leroy, P. (2018). Clashing interpretations of REDD+ “results” in the Amazon Fund. *Climatic Change*, 150(3–4), 433–445. <https://doi.org/10.1007/s10584-018-2288-x>
- van der Hoff, R., Rajão, R., Leroy, P., & Boezeman, D. (2015). The parallel materialization of REDD+ implementation discourses in Brazil. *Forest Policy and Economics*, 55, 37–45. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2015.03.005>
- Wæver, O. (1996). The rise and fall of the inter-paradigm debate. In *Edited by Steve Smith, Ken Booth, and Marysia Zalewski. International Theory: Positivism and Beyond* (pp. 149–185). Cambridge: Cambridge University Press.
- Young, G. R. (1996). Institutional Linkages in International Society: Polar Perspectives. *Global Governance*, 2(1), 1–23. <https://doi.org/10.1163/19426720-002-01-90000002>

## Percepção do Centro para Criança e Adolescentes na visão de seus cuidadores

## Perception of the Center for Children and Adolescents in the view of their caregivers

Adriano Francisco de Oliveira  
Universidade de São Paulo (USP)  
E-mail: [adrianodefo@usp.br](mailto:adrianodefo@usp.br)

**Resumo:** Objetivou-se através deste estudo compreender a percepção que cuidadores possuem sobre o convívio de seus entes no Centro para Criança e Adolescentes. Buscou-se através deste estudo averiguar as motivações para inscrição no CCA e as possíveis alterações no relacionamento interpessoal, no desempenho escolar, na alimentação e na prática esportiva. O método utilizado foi uma pesquisa quantitativa, tendo como instrumento um questionário estruturado com respostas alternativas. Percebeu-se através da análise que houve melhoras no que diz respeito à vida acadêmica, esportiva, alimentação e melhora do relacionamento com o grupo familiar. É possível concluir através dos dados analisados a necessidade de ampliação do número de CCAs na cidade, tendo em vista que o equipamento além de promover a proteção social como lhe é esperado como função prioritária produz ainda melhorias em diversos aspectos da vida dos usuários e consequentemente de seus cuidadores.

**Palavras-Chave:** Políticas Públicas; Sociedade Civil; Movimentos Sociais; Assistência Social.

**Abstract:** The objective of this study was to understand the perception that caregivers have about the living of their relatives in the Center for Children and Adolescents. The aim of this study was to investigate the motivations for enrollment in the CCA and possible changes in interpersonal relationships, school performance, nutrition and sports practice. The method used was semi-structured research. It was noticed through the analysis that there were improvements regarding academic life, sports, nutrition and improvement of the relationship with the family group. It is possible to conclude from the analyzed data the need to increase the number of CCAs in the city, considering that the equipment besides promoting social protection as it is expected as a priority function still produces improvements in several aspects of the life of the users and consequently of Their caregivers.

**Keywords:** Public Policies; Civil Society; Social Movements; Social Assistance.

## **1. Estado e Proteção social**

Para bem compreender a relação entre Estado e proteção social, torna-se importante ter como referência as diferenças conceituais entre os dois termos, o que culminara em distintas intervenções e, conseqüentemente, em uma forma de proteção plenamente eficaz ou não. Como bem demonstrou Hofling (2001), Estado e governo não significam necessariamente a mesma coisa. Para ele, pode-se considerar o Estado como um conjunto de instituições permanentes como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente que possibilitam a ação do governo; e governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha. Vale ainda destacar o conceito de políticas públicas utilizado por Saraiva e Ferrarezi (2006) que a define como como um fluxo de decisões públicas, orientando a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinado a modificar essa realidade.

Deste modo, é possível com tais conceitualizações se aproximar do argumento de Hofling (2001), de que as ações que sustentam as políticas públicas ou programas adotados, ou seja, distintas visões de sociedade e de Estado podem gerar intervenções diferentes. Por tal motivo, se faz necessário uma participação ativa da sociedade civil nas políticas públicas, desde o planejamento até sua execução, passando pela plena participação que contribuem na formação de ideias e valores que possam nortear as noções que fundamentam as ações tanto do governo quanto do próprio Estado.

### *1.1 A proteção à criança pequena*

No Brasil a pobreza como questão social de Estado tem seus primeiros registros no início do século XX, entendida pela classe política da época como um problema de moral e higiene. Tal concepção, entre outras, possibilitaram surgir em solo brasileiro e de forma específica na cidade de São Paulo, inúmeros programas sociais na cidade que visavam à garantia da proteção da população atendida e, em alguns casos, até mesmo a remediação. Desde a chamada Casa do Expostos em 1874, asilos infantis, jardins de infância, casas maternais e até mesmo as creches,

percebe-se inúmeras tendências no trabalho de proteção e assistência social prestado, embora alguns, como o caso da creche, já não faça mais parte da rede de assistência, passando a ser concebido como atividade educacional. Era um período em que a questão social tornou-se relevante no cenário político em decorrência da organização dos trabalhadores da indústria. De acordo com Martins e Brito (2001) apud Benelli e Rosa (2011) ao longo do século XX, as políticas públicas buscaram criar medidas sistemáticas de intervenção, visando recuperar e reintegrar os “menores delinquentes” à vida social, sobretudo por meio dos reformatórios em regime fechado. Os autores continuam:

No início do século XX, com as mudanças sociais e políticas, o Estado começa a ter uma maior participação nos cuidados com a infância: aparece o termo “menor”, remetendo a uma noção de menoridade desses atores sociais ligada a questões de criminalidade. Eles passam a ser percebidos a partir da noção de periculosidade, e, com uma preocupação acerca de sua gestão e tutela, instituições de internação surgem para ligá-los a aparelhos de correção, buscando seu enquadramento, controle e normalização (Benelli & Rosa, 2011, p. 546).

Neste sentido, grande importância possui a constituição de 1988 para a formulação do que seria um conceito novo e até mesmo revolucionário da proteção social como política pública:

Portanto, trata-se de um pacto que inclui a universalidade da proteção social na seguridade social. E até a promulgação da CF/88 não se dispunha de uma concepção nacional sobre assistência social, embora já existisse há mais de dez anos uma Secretaria Nacional de Assistência Social instalada no Ministério da Previdência e Assistência Social (Sposati, 2009, p. 15).

Com a inauguração de nossa forma de pensar a política social no Brasil é que os projetos passam a existir seguindo a conformidade e as diretrizes de uma política pública minimamente organizada e longa das concepções anterior que, além de assistencialistas, tendiam muitas vezes em ver a questão criança e também do adolescente como problema. Surge também neste contexto e em nível nacional o Estatuto da Criança e do Adolescente

(ECA) promulgado pela lei 8.069 de 13 de julho de 1990, contribuindo para que a sociedade perceba a proteção à criança não apenas como algo institucional

No que diz respeito a cidade de São Paulo, entre os inúmeros projetos que foram se iniciando, torna-se útil para bem compreender a presente análise, mencionar ainda a inauguração dos chamados Parque Infantis (PI), fundado em 1930 e ligado ao departamento de cultura, do qual fazia parte Mario de Andrade. Através do PI, inicia-se uma fase de atenção que englobava em seu início a faixa etária dos três aos 12 anos de idade.

Já na década de 70, surgiu na cidade um novo projeto, denominado de Orientação Socioeducativa ao Menor do projeto OSEM, criado na Coordenadoria do Bem-Estar Social, COBES, a partir da análise das experiências do projeto de “atendimento ao Menor Trabalhador de rua”, em 1975, a diferença fundamental deste projeto é que ele passaria a atender a chamada clientela próximo a residência. Contudo, já em 1979 já se percebia a necessidade de revisão e ampliação de atendimento do projeto, já que havia uma demanda de aproximadamente trezentos e cinquenta mil menores na faixa de 7 a 14 anos, que vinham de famílias que recebiam até 3,75 salários mínimos e que viviam em precárias condições.

De acordo com Romero (2012), historicamente os CCAs já tiveram outros nomes como: orientação socioeducativa ao menor (OSEM), Centro da Juventude (CJ), Espaço Gente Jovem (EGJ), núcleo sócio educativo (NSE). É a partir das diretrizes do Ministério do Desenvolvimento Social, da criação do Ministério do Desenvolvimento Social e conseqüentemente da criação da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) que se estabelece na cidade de São Paulo a tipificação do CCA - Centro para Criança e Adolescente -, sendo que no ano de 2013, houve uma alteração na nomenclatura do serviço, passando a ser denominado de SCFV CCA– Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo, na modalidade CCA.

### *1.2 O Centro para Criança e Adolescente*

Oferecer proteção social básica a crianças e adolescentes tem sido um dos principais objetivos do CCA – Centro para Crianças e Adolescentes da cidade de São Paulo. Os atendimentos são voltados a crianças de 6 a 11 anos e 11 meses e adolescentes de 12 a 14 anos e 11 meses. Trata-se de um projeto vinculado à Secretaria de Assistência Social da cidade e que

possuí hoje um total de 69.955 matriculados em 475 núcleos distribuídos pelo município (SMADS, 2014). O público alvo prioritário do CCA são usuários que estejam em condições de vulnerabilidade social.

De acordo com Romero 2012, a partir dos preceitos do ECA, os CCAs se constituem num tipo de serviço que considera crianças e adolescente enquanto sujeito de direitos, na medida em que reconhecem sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, buscando oferecer-lhes proteção integral por meios de ações intersetoriais integradas com o poder público.

O projeto busca para chegar a tal finalidade favorecer a interlocução com o território a fim de inserir os usuários nos serviços públicos disponíveis. Objetiva-se também a realização de ações voltadas para a comunidade e para as famílias dos usuários. Pode-se dizer que o CCA busca ser no território um espaço de convívio para a faixa etária indicada sem que para isso seja necessário sair do território. Em sua pesquisa, Romero (2012) chega a uma conclusão de grande impacto sobre o setor e que pode ser considerada controversa em muitos aspectos: diferente do CRAS, no CCA os problemas locais são levados para o serviço e a equipe busca dar uma solução também local. É principalmente neste sentido que o CCA é mais enraizado ou territorializado que o CRAS (Centro de Referência Assistência Social).

Essa conclusão obtida por Romero (2012) não é a preconizada pelas normativas que regem tanto os objetivos do CRASs quanto do CCA, mas que vem ocorrendo em diversas regiões do país.

### *1.3 A relação com as ONGS*

Dos núcleos de CCA existentes na cidade, 100% são gerenciados por Organizações Não Governamentais por meio de convênios firmados entre essas organizações e a própria Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social. Vale ressaltar que das 499 ONGs existentes na cidade, 373 possuem algum tipo de convenio com a Secretaria. Trata-se de um processo que se inicia com edital de chamamento público que colhe proposta de organizações interessadas e conclui-se com uma audiência pública entre as partes, onde posteriormente o comitê selecionador, formado por técnicos da própria SMADS (Secretaria Municipal de

Assistência e Desenvolvimento Social), divulga em diário oficial as considerações, conteúdo das propostas e o resultado, ou seja, a organização selecionada para gerenciar o serviço.

Uma importante característica do CCA é o fato de servir como opção para o turno escolar, já que as crianças o frequentam no chamado contraturno, ou seja, os que estudam de manhã costumam frequentar o núcleo à tarde. Tal característica, faz com que muitas vezes a criança fique em tempo integral fora de sua residência.

Entretanto, parece ser de conhecimento comum o que os familiares esperam de uma escola, mas quanto a um CCA? Tal questionamento me inquietou. Sabemos o que os pais esperam do núcleo por meio de reuniões realizadas periodicamente, mas interessou-nos compreender através de uma pesquisa metodológica o que essas famílias têm percebido dos seus que frequentam o Centro para Criança e Adolescentes. O que tem acontecido com essas crianças depois de matriculadas? Houve alterações na convivência famílias, na vida escolar, no comportamento com os amigos, na prática de esportes, na alimentação e na relação com os pais? Por qual motivo os familiares resolveram cadastrá-los? Tal questionamento é importante para que se compreendam as motivações dos cuidadores para a conclusão de seus filhos e familiares nos núcleos mencionados.

## **2. Objetivos do estudo**

Buscou-se através deste estudo, compreender o olhar que estes cuidadores possuem para o serviço oferecido. Objetiva-se revelar fatores comportamentais dos usuários a partir da visão dos pais ou responsáveis pelos mesmos.

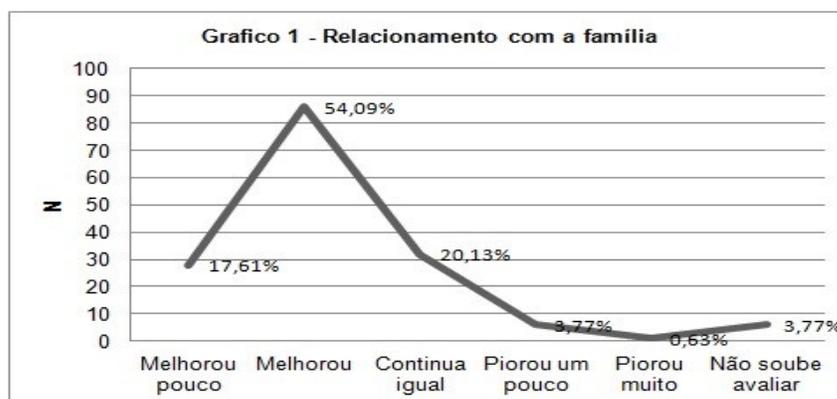
O distrito escolhido foi o Jardim Helena, Zona Leste da cidade de São Paulo. Trata-se de uma região classificada como tendo um alto índice de vulnerabilidade social segundo o mapa Vulnerabilidade Social. O distrito possui 135.043 mil habitantes segundo dados do IBGE, sendo que a população entre 6 a 14 anos e 11 meses, faixa etária do CCA, soma um total de 24.670 (14.139 crianças e 24.670 adolescentes). A área total do Jardim Helena é de 7,5 Km<sup>2</sup>. O distrito possui 3 CCAs, que juntos atendem em média 540 crianças e adolescentes.

Foi realizada uma pesquisa quantitativa, junto a 159 pais ou responsáveis de crianças e adolescentes. As entrevistas foram realizadas em dois CCAs dentro do distrito. Foram

escolhidos estes dois equipamentos e nesta região porque realizamos trabalhos neles, o que facilitou a aproximação e a coleta de dados. Os cuidadores que participaram, foram convidados para reunião bimestral dos CCAs, e os dados foram coletados por meio de um questionário estruturado com respostas alternativas. Os resultados contidos foram extraídos a partir do público alvo em sua maioria de seis a onze anos e onze meses.

### **3. Resultados e Discussão**

Buscando compreender o relacionamento familiar segundo a percepção dos responsáveis, após o ingresso no CCA, obtivemos o seguinte gráfico:



**Fonte:** Elaboração dos autores.

No Gráfico 1, é possível observar que de acordo com os pais houve considerável melhora do relacionamento do filho (a) com relação a todo o grupo familiar. Dos entrevistados, 17,61 % indicam que este relacionamento melhorou pouco, 54,09 % que melhorou e para 20,13% continua igual. Os que indicam que piorou um pouco foram 3,77%, piorou muito 0,63% e 3,77% não souberam avaliar.

A família é um dos eixos fundamentais de organização e desenvolvimento da vida das pessoas. É o primeiro ambiente de socialização e a primeira mediadora das influências culturais, modelos e padrões de comportamento, importante instituição formadora de valores, ideias, crenças e significados existentes na sociedade, e vem sendo considerada importante no sistema social, como um espaço privilegiado de atenção das políticas públicas (Goldani, 2002; Silva & Fonseca, 2007; Witter & Silva, 2011). Possui um papel essencial junto ao

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 04, n. 02, novembro/2019, pp. 74-90.**

desenvolvimento da socialização, principalmente em relação às crianças e adolescentes, pois é a mediadora que dará um modelo de relação com o mundo ensinando a respeitar e introjetar regras, limites e proibições necessárias à vida em sociedade (Brasil, 2006).

Entende-se por família a definição proposta pelo Plano de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), que define família como:

Um grupo de pessoas que são unidas por laços de consanguinidade, de aliança e de afinidade. Esses laços são constituídos de representações, práticas e relações de obrigações mútuas. Por sua vez, estas obrigações são organizadas de acordo com a faixa etária, as relações de geração e de gênero, que definem o status da pessoa dentro do sistema de relações familiares (Brasil, 2006, p. 24).

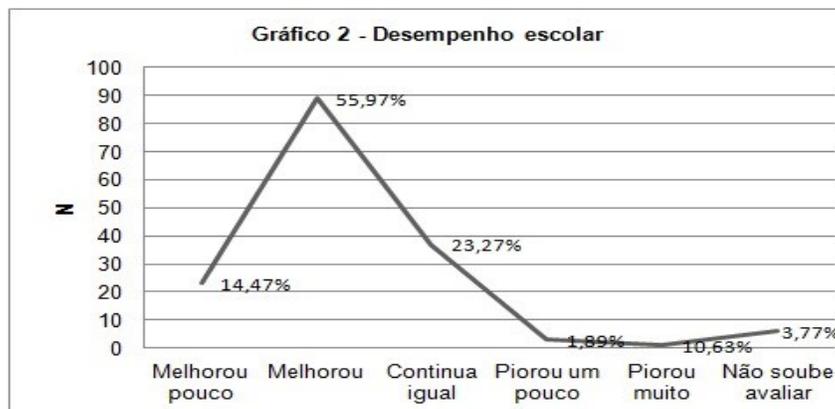
Na mesma perspectiva da PNCFC, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) também objetiva o desenvolvimento familiar, de acordo com essa Política, nos sistemas de bem-estar social as famílias têm sido apresentadas como importantes atores, pois são decisivas na garantia de qualidade de vida de seus membros e fonte de suporte material e afetivo (Goldani, 2002 e PNAS, 2004).

A centralidade da família é garantida na medida em que a assistência social, com base em indicadores das necessidades familiares, desenvolve uma política de cunho universalista que, em conjunto com outras políticas, valoriza a convivência familiar e comunitária. Preferencialmente as políticas sociais devem ser públicas, evitando-se a fragmentação das ações e garantindo-se o acesso e a qualidade dos serviços para todos os cidadãos.

As políticas públicas visam responder a demandas, principalmente de setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis (Teixeira, 2002). É o Estado implantando projetos de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade, caso das famílias de baixa renda (Hofling, 2001).

Nesse sentido, a melhora no relacionamento apontado pelas famílias dos usuários do CCA, conforme os dados demonstrados no Gráfico 1, pode ser compreendida como uma

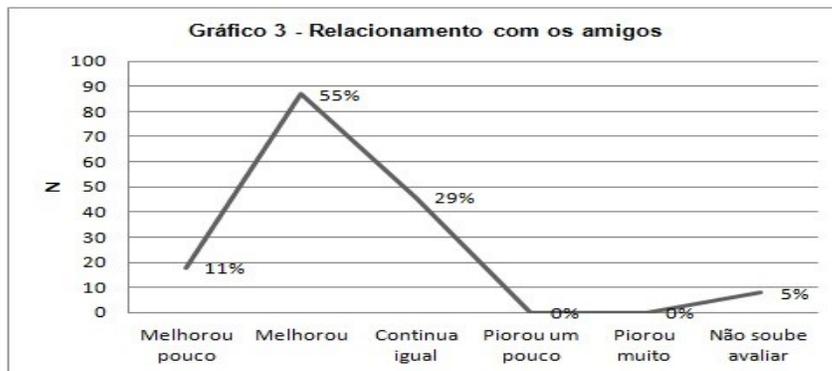
política de apoio importante para organização familiar. Evidentemente que existem outras variáveis que não são escopo deste estudo que também precisam ser consideradas.



**Fonte:** Elaboração dos autores.

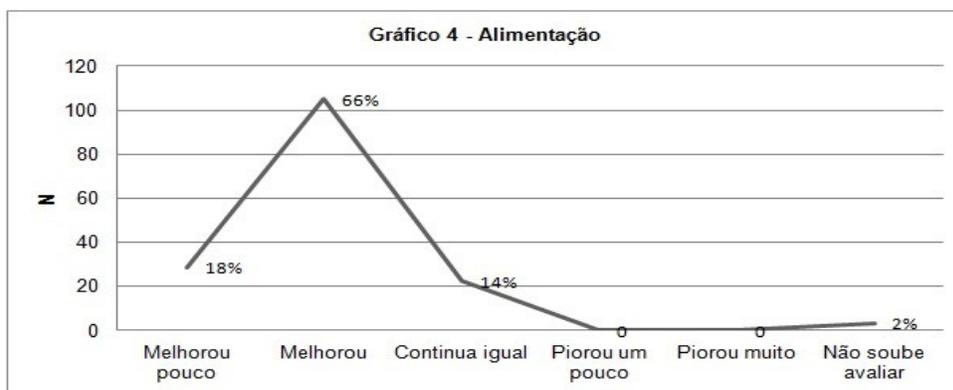
Conforme os dados do Gráfico 2, 14,74% dos usuários melhoraram um pouco em relação ao desempenho escolar, 55,97% tiveram melhora, 23,27% continuam igual, 1,89% pioram um pouco e 3,77% não souberam responder. A melhora do desempenho escolar chamou atenção neste estudo, pois embora este não seja um objetivo explícito do CCA ele aconteceu de forma espontânea, já que há pouco espaço para as chamadas atividades escolares dentro do serviço. Os que melhoraram pouco ou que simplesmente melhoraram o desempenho escolar desde que entraram no CCA somam um total de 70,44 %.

Trata-se de um dado extremamente importante no sentido de analisar as estratégias utilizadas que estão além do âmbito escolar e que termina por ter ressonância na vida acadêmica, o que pode sugerir a importância da integração das ações educativas, escolares, esportivas, culturais e até mesmo sociais etc. Há ainda uma visão amplamente divulgada principalmente nos setores ligados a educação evidenciado por Romero (2012) de que quando a educação ocorre fora da escola, alguns autores têm trabalhado com as noções de educação não formal ou educação informal.



Fonte: Elaboração dos autores.

De acordo com os cuidadores, houve uma melhora para 55 % dos entrevistados no relacionamento com relação a outros amigos, sendo que outros 11% indicam que este relacionamento melhorou pouco e 29 % dizem que continua igual. Do total pesquisado, 5% não souberam avaliar e o número dos que indicam que houve piora não chega a 1%. Estes números demonstram a capacidade que o serviço pode oferecer no sentido de integração e convivência, contribuindo para diminuição de conflitos, melhor vivencia com diferenças e maior harmonização das relações.

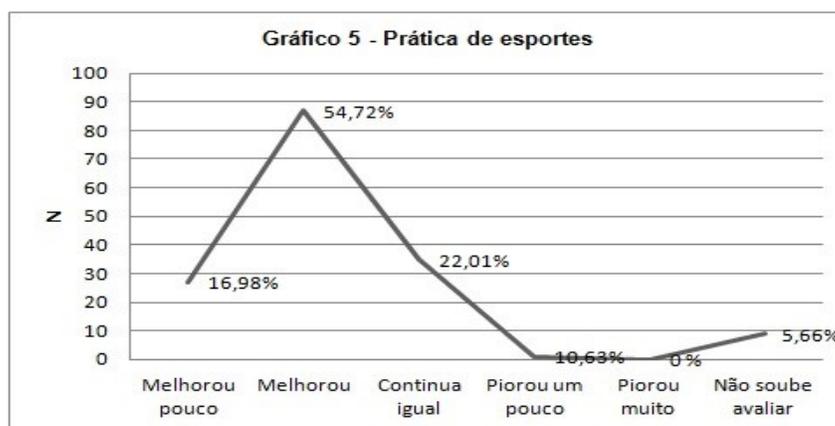


Fonte: Elaboração dos autores.

Houve melhora na alimentação dos filhos para 84% das famílias analisadas, sendo que dessas 66% indicam que melhorou e 18% que melhorou pouco. Deste total, 2% não souberam avaliar. Em termo de nutrição infantil, diversos estudos tem demonstrado os benefícios de uma alimentação equilibrada nessa faixa etária, inclusive no combate a chamada obesidade infantil como demonstrou Mello, Luft e Meye (2004). Sobre os adolescentes, Sichieri (2000)

demonstram que se trata de uma faixa etária particularmente influenciáveis em seu estilo de vida e deveriam ser prioritariamente contemplados em programas de saúde coletiva. Vários estudos indicam que a manutenção de um peso considerado adequado entre meninas adolescentes se faz através de práticas alimentares inadequadas, como omitir refeições, e que o consumo de nutrientes como cálcio e ferro é inadequado neste grupo.

É importante ressaltar que os grupos em questão estão localizados em uma região de alta vulnerabilidade social onde um dos mais problemas apontados por este índice é a dificuldade no acesso a alimentação com valores nutritivos adequados. Fica evidente que a alimentação dentro do CCA favoreceu de forma consistente para a melhora alimentar dos usuários o que pode evitar eventuais problemas de saúde e ainda favorecer um saudável crescimento em uma fase onde a nutrição torna-se essencial.

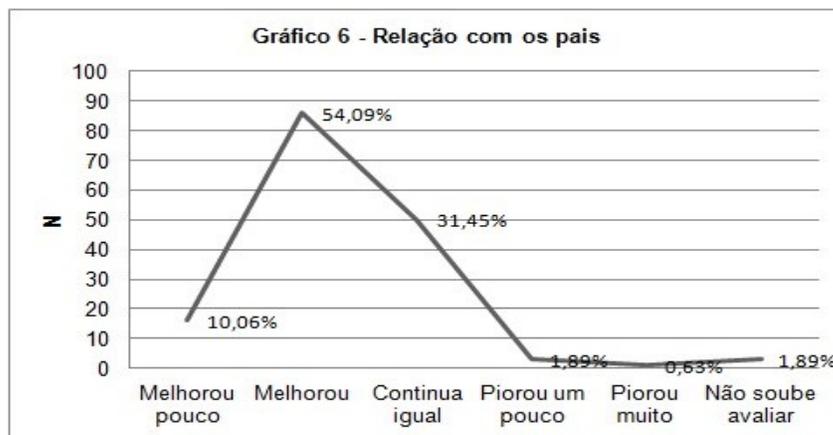


**Fonte:** Elaboração dos autores.

Sobre as atividades físicas, percebe-se na literatura diversos estudos que apontam seus benefícios. Lazolli (1998) demonstrou que em crianças e adolescentes, um maior nível de atividade física contribui para melhorar o perfil lipídico e metabólico e reduzir a prevalência de obesidade. Ainda, é mais provável que uma criança fisicamente ativa se torne um adulto também ativo. Em consequência, do ponto de vista de saúde pública e medicina preventiva, promover a atividade física na infância e na adolescência significa estabelecer uma base sólida para a redução da prevalência do sedentarismo na idade adulta, contribuindo desta forma para uma melhor qualidade de vida.

Entretanto, no distrito analisado o acesso a pratica esportiva está quase que restrito a escola, existe poucas quadras públicas, com serias dificuldades de acesso devido principalmente a ocupação de usuários de entorpecentes. A atividade física nessa faixa etária é importante por criar o hábito e o interesse pela atividade, e não treinar visando desempenho. Dessa forma, deve-se priorizar a inclusão da atividade física no cotidiano e valorizar a educação física escolar que estimule a prática de atividade física para toda a vida, de forma agradável e prazerosa, integrando as crianças e não discriminando os menos aptos (Lazolli, 1998).

Nesta pesquisa, a pratica de esportes foi outro item com melhora significativa, 71,69% dos entrevistados indicam que seus filhos tiveram melhoras ou poucas melhoras com relação a pratica esportiva, 22,01% indicam que continua igual e 5,66% não souberam avaliar. A pratica esportiva é um item de extrema importância para o desenvolvimento físico e intelectual das crianças e adolescentes e a melhora em sua pratica pode significar também um adulto mais saudável.



**Fonte:** Elaboração dos autores.

Se no primeiro gráfico o objetivo era perceber se houve melhora com relação ao grupo familiar, neste item o objetivo era averiguar se houve melhora de comportamento com relação aos pais. Através das entrevistas, percebeu-se que 54,08% indicaram que houve melhoras e outros 31,44% disseram que essas melhoras foram poucas. Ou seja, a participação das

atividades do CCA melhorou a relação dos filhos com o grupo familiar conforme descrito no Gráfico 1 e de forma específica foi percebida uma melhora também com relação aos pais.

De acordo com Densen (2014), o desenvolvimento da criança vem sendo também interpretado como intervindo nas interações e relações familiares, criando não só uma dinâmica familiar específica aos diversos pontos críticos, como também desencadeando mudanças familiares que, por sua vez, podem influenciar o próprio curso de desenvolvimento da criança (Kreppner, Paulsen & Schuetze, 1982). Por tal motivo, destaca-se o resultado obtido neste gráfico demonstrando o alcance do serviço no que diz respeito às questões familiares.



**Fonte:** Elaboração dos autores.

No Gráfico 7, foi possível analisar os principais motivos pelos quais as famílias resolveram inscrever as crianças em um CCA dentro do distrito Jardim Helena.

É possível notar que 23, 27% dos entrevistados inscreveram seus filhos no CCA justamente para que os mesmos não fiquem na rua, o que pode estar aliado ao sinônimo que tem hoje a rua principalmente no distrito analisado, onde os índices de vulnerabilidade social são considerados muito alto, e a rua torna-se o local da insegurança. Protege-lo socialmente foi à segunda opção o que corresponde a 22,01% dos entrevistados, essa opção inclusive coincide com um dos principais objetivos do CCA em termos de edital que é a garantia dos direitos das crianças e adolescentes e oferecer a ambos a necessária proteção social.

Há muita preocupação com aqueles que ficam na rua e que estariam fazendo “nada” ou aprendendo o que “não presta”. Entretanto, é cabível a discussão sobre dados apontados por

alguns conselhos tutelares do Brasil e demonstrados no estudo de Costa et al (2007) e Baron (2008) de que a negligência está entre as principais queixas registradas no conselho. No primeiro estudo em questão, 78% das ocorrências ocorreram em domicílio e no segundo, chega-se a 44,1%. As diferenças significativas entre os dois casos se dá principalmente devido as diferenças que cada pesquisa seguiu na categorização dos dados coletados. O que fica evidente como demonstrou Reichenheim (1999) é que a maioria dos casos de violência contra a criança acontece em casa. Outra questão que é importante de consideração é a subnotificação no caso dos conselhos, por ser ainda uma realidade brasileira.

Em terceiro lugar no que se refere à motivação dos pais, constatou-se que 20% dos responsáveis indicaram como principal motivo aprender. Esse dado demonstra que os responsáveis percebem com clareza a diferença entre os processos de aprendizagem que são realizados por meio das atividades socioeducacionais e o ensino formal realizado dentro da escola, pois somente 5% dos entrevistados apontou como expectativa que as crianças/adolescentes apresentem melhora no desempenho escolar.

Como quarta opção (10%) apontada pelos entrevistados, aparece como motivação fazer novos amigos, o que vai de encontro com a caracterização do serviço que pretende ser um espaço de convivência a partir dos interesses e demandas dos usuários (SMADS, 2018).

Algumas questões que aparecem pouco como aprender uma profissão para que o filho melhore na escola ou porque o mesmo insistiu reforça a ideia de que as famílias esperam que o CCA seja antes de qualquer outra coisa, um local de proteção e convívio, não colocando sobre o serviço expectativas profissionalizantes ou até mesmo escolares, mesmo a melhora acadêmica ter ocorrido na maioria dos usuários analisados.

#### **4. Conclusões**

De acordo com os dados levantados, foi possível concluir que a participação das atividades no Centro para Criança e Adolescentes dentro do distrito Jardim Helena, provocou de acordo com os cuidadores entrevistados, um melhor relacionamento com o grupo familiar, melhora no desempenho escolar, no relacionamento com os amigos, na alimentação, na prática de esportes e no relacionamento com os pais e/ ou responsáveis.

Observou-se ainda que os principais motivos para a inscrição das Crianças e Adolescentes nos CCAs são tira-los da rua, protegê-los socialmente e para que possam aprender algo.

Conclui-se que o projeto provocou na visão dos cuidadores, alterações importantes em diversos aspectos da vida dos usuários. Outros estudos podem preocupar-se com a análise específica de alguns dos itens aqui levantados, o que pode ajudar a compreendê-los com maior profundidade. A percepção dos cuidadores com relação ao CCA está repleta de aspectos positivos onde se evidencia a importância de aumentar este tipo de equipamento na cidade, principalmente nas regiões onde se prevalece a vulnerabilidade social. Conclui-se que o CCA é na percepção dos entrevistados dentro do distrito Jardim Helena um equipamento que contribui de forma efetiva para a proteção social dos seus.

## **Referências**

Bazon, M. (2008, fevereiro). Violências contra crianças e adolescentes: análise de quatro anos de notificações feitas ao Conselho Tutelar na cidade de Ribeirão Preto, São Paulo, Brasil. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2. Recuperado em 26/08/2014, de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2008000200011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2008000200011&lng=en&nrm=iso). Doi: 10.1590/S0102-311X2008000200011.

Benelli, S. J., & Costa-Rosa, A. da. (2011, dezembro). Para uma crítica da razão socioeducativa em entidades assistenciais. *Estud. psicol.*, Campinas, v. 28, n. 4, 539-563. Recuperado em 16/09/2019, de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-166X2011000400014&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-166X2011000400014&lng=en&nrm=iso). Doi: 10.1590/S0103-166X2011000400014.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2006). *Norma Operacional Básica do Suas (NOB/Suas)*. Brasília.

Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS (2004). *Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Norma Operacional Básica -NOB/SUAS*. Brasília: SNAS.

Brasil (2006). *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. Brasília.

Cardia, N., & Shiffer, S. (2002, julho/setembro). Violência e desigualdade social. *Revista Ciência e Cultura*, São Paulo, 25-31.

Costa, M. C. O. et al (2007, outubro). O perfil da violência contra crianças e adolescentes, segundo registros de Conselhos Tutelares: vítimas, agressores e manifestações de violência. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 5. Recuperado em 26/08/2014, de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232007000500010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000500010&lng=en&nrm=iso). Doi: 10.1590/S1413-81232007000500010.

Dessen, M. A. (1997, dezembro). Desenvolvimento familiar: transição de um sistema triásico para poliádico. *Temas psicol.*, Ribeirão Preto, v. 5, n. 3. Recuperado em 25/08/2014, de [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-389X1997000300006&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-389X1997000300006&lng=pt&nrm=iso).

Goldani, A. M. (2002, janeiro/junho). Família, Gênero e políticas públicas: famílias brasileiras nos anos 90 e seus desafios como fator de proteção. *Ver. Brás. De Estudos da População*. V. 19. nº 1, 29-48.

Höfling, E. de M. (2001, novembro). Estado e políticas (públicas) sociais. *Caderno CEDES*, Campinas, v. 21, n. 55, 30-41. Recuperado em 21/06/2019, de <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>.

Lazzoli, J. K. et al (1998, agosto). Atividade física e saúde na infância e adolescência. *Rev Bras Med. Esporte*, Niterói, v. 4, n. 4. Recuperado em 19/08/2014, de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-86921998000400002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-86921998000400002&lng=en&nrm=iso). Doi: 10.1590/S1517-86921998000400002.

Melo, E. et al (2004). Obesidade Infantil: como podemos ser eficazes? *Jornal de Pediatria*, Vol. 80, N°3.

Reichenheim, M., Hasselmann, M. H., & Moraes, C. L. (1999). Consequências da violência familiar na saúde da criança e do adolescente: contribuições para a elaboração de propostas de ação. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1. Recuperado em 26/08/2014, de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81231999000100009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81231999000100009&lng=en&nrm=iso). Doi: 10.1590/S1413-81231999000100009.

Rodrigues, M. et al (2000, julho/dezembro). A família e sua importância na formação do cidadão. *Fam. Saúde Desenv.*, Curitiba, v.2, n.2, 40-48.

Romero, N. M. (2012). *Práticas de educadores como política de assistência social: os Centros para crianças e adolescentes na cidade de São Paulo*. (Dissertação de Mestrado) Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, São Paulo.

Sichieri, R. et al (2000, junho). Recomendações de alimentação e nutrição saudável para a população brasileira. *Arq Bras Endocrinol Metab*, São Paulo, v. 44, n. 3. Recuperado em 25/08/2014, de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0004-27302000000300007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0004-27302000000300007&lng=en&nrm=iso). Doi: 10.1590/S0004-27302000000300007.

SMADS - Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (2018). *Centro para Crianças e Adolescentes (CCA)*. São Paulo: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS). Recuperado de [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/protecao\\_social\\_basica/index.php?p=159208](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/protecao_social_basica/index.php?p=159208).

Saraiva, E., & Ferrarezi, E. (2006). *Políticas públicas; coletânea*. 2º Vol. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Sposati, A. (2009). Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, pp. 13- 56.

Witter, G. P., & Silva, J. R. (2011). Família: Conceito, história e papéis. In: Witter, G. P. (Org.). *Família e Aprendizagem*. Cotia/São Paulo: Ateliê Editorial, pp. 33-54.

## Degradação da Paz no Norte do Brasil: o conflito entre Primeiro Comando da Capital (PCC) e Família do Norte (FDN)

Marcos Alan S. V. Ferreira   
Universidade Federal da Paraíba (UFPB)  
E-mail: [marcosalan@gmail.com](mailto:marcosalan@gmail.com)

Rodrigo de Souza Framento  
Universidade Federal da Paraíba (UFPB)  
E-mail: [rodrigoframento@hotmail.com](mailto:rodrigoframento@hotmail.com)

**Resumo:** O presente trabalho visa compreender a disseminação da violência na região Norte do Brasil, fruto do conflito entre a organização criminosa Família do Norte e seu aliado, o Comando Vermelho (CV), contra o Primeiro Comando da Capital (PCC). A luta se insere na busca do domínio de uma rota internacional de drogas, a Rota do Solimões. O período de análise do conflito se deu entre outubro de 2016 e maio de 2019, início e a ápice desse conflito. A metodologia se baseou na análise qualitativa de um estudo de caso único referenciado pelo conceito de Atores Não-Estatais Violentos. Buscou-se aqui entender como a luta entre organizações criminosas impacta na paz no Norte do país e, para tal análise, baseou-se em entrevistas e fontes de mídia nacionais e internacionais, selecionadas segundo a técnica metodológica apropriada para este fim. Como conclusão, nota-se que a região sofreu com a ruptura do CV e do PCC, o que proporcionou um aumento na violência no Norte pela disputa da rota de tráfico. As diversas instâncias que representam o Estado se mostraram ineficazes em reverter o quadro de violência, além de serem inefetivas no esforço de dismantelar o crime organizado do país.

**Palavras-Chave:** Violência; Crime Organizado; Brasil; Região Norte; Facções Criminosas.

### 1. Introdução

Uma das principais portas de entrada de drogas para o Brasil, o Rio Solimões, encontra-se atualmente em disputa entre as três maiores organizações criminosas do país: a Família do Norte (FDN), como o apoio do Comando Vermelho (CV), e o Primeiro Comando da Capital (PCC) (Manso & Dias, 2018). A região Norte é uma das principais rotas de escoamento das drogas produzidas na América do Sul por um trajeto conhecido como Rota do Solimões. O rio

Solimões demarca a tríplice fronteira entre o Brasil, Colômbia e Peru, sendo os dois últimos grandes produtores de coca, e conseqüentemente, fornecedores de pasta base matéria-prima para a cocaína. Esta, por sua vez, entra para o país por meio do Rio, chegando até Manaus, o principal reduto da FDN.

Tendo em vista esse quadro, o objetivo desse trabalho é analisar como o conflito entre FDN e PCC está perturbando a paz social no Norte do Brasil. Utilizou-se neste caso como metodologia a análise qualitativa fundamentada em estudo de caso único: em particular, o conflito na região Norte pelo domínio da Rota do Solimões. Para tal análise, são utilizadas fontes de mídia nacional, selecionadas por meio de metodologia própria para o uso desse tipo de material. A delimitação temporal é de outubro de 2016, onde foram encontrados os primeiros indícios do conflito na região, até maio de 2019.

Dado o caráter exploratório da pesquisa, além das fontes acadêmicas complementadas por informações da mídia especializada, também foram realizadas entrevistas com o propósito de completar lacunas diante da ausência de estudos mais aprofundados, a exemplo de toda a existência e atuação da FDN e do próprio conflito, ambos de origem recente<sup>1</sup>. Já para compor a metodologia de coleta de informações tendo como base a mídia, foi utilizada como referência as proposições de Öberg e Sollenberg (2011), que sugerem que fontes de mídia devem ser combinadas com entrevistas e análises de fontes secundárias do fenômeno estudado.

O trabalho está estruturado, além da introdução e conclusão, em três partes. Após essa introdução, trata-se do referencial teórico-conceitual sobre crime organizado como ator não-estatal violento. Posteriormente, será estudado a análise da estrutura das organizações criminosas que são foco desse estudo, o PCC e a FDN. Em seguida, será abordado o estudo de caso, com o estudo da violência que ocorreu no Norte do país com o objetivo de dominar a rota.

---

<sup>1</sup> Em março de 2018, foi entrevistado por telefone o jornalista Flavio Costa (UOL), selecionado por ser um dos principais jornalistas a cobrirem a crise de segurança que compõe esse estudo de caso. Adicionalmente, um dos autores conduziu entrevistas em janeiro de 2019 em Foz do Iguaçu junto a autoridades brasileiras do poder judiciário, Polícia Federal e Agência Brasileira de Inteligência. Todos eles solicitaram anonimato na disseminação dos conteúdos, fato que foi respeitado pelos autores visando a proteção destas fontes.

## **2. Atores Não-Estatais Violentos<sup>2</sup>**

O termo atores não-estatais pode chamar a atenção tanto para os agentes que promovem quanto para os que impactam a paz social e as relações internacionais (Clapham, 2016; Wagner, 2009). Esses atores podem ser divididos em duas categorias, uma sendo as organizações internacionais e outra os atores privados (aqui incluindo ONGs, empresas, e grupos criminais) com uma grande variedade de atuação, alguns deles sendo reconhecidos pelo Estado (Wagner, 2009).

Figura aqui também os chamados atores não estatais violentos (ANEVs). Aydinli (2015) afirma que grande parte dos estudos que tratam desses atores apresenta uma tipologia que destacam alguns tipos, que podem ser divididos em: insurgentes e outros grupos militantes domésticos; *warlords*; gangues urbanas; milícias privadas e empresas militares; grupos terroristas e; organizações criminosas. A atuação desses atores não estatais na sua vertente violenta, tem sido de grande importância na América Latina, que sofre com níveis de criminalidade altíssimos, advindo principalmente de grupos organizados que tem como objetivo principal a produção, transporte e venda de drogas ilícitas. O problema se agrava, pois, esses grupos se aproveitam do espaço transnacional para proteção dos negócios, treinamento e troca de experiências.

Dos ANEVs apresentados, o crime organizado transnacional é o que será estudado nesse caso. O termo crime organizado denota o oposto aos crimes cometidos de maneira impulsiva (Von Lampe, 2015) e acontece quando mais de uma pessoa compõe o esquema, buscando maximizar os lucros e operar em segredo para se proteger da atuação do Estado e de concorrentes (Wennmann, 2015). O que o diferencia o crime organizado de outros atores não estatais violentos, para boa parte da literatura, é a limitada ou nenhuma reivindicação política, se unindo basicamente para trazer benefícios econômicos aos seus integrantes. Porém, Von Lampe afirma que em contextos específicos o crime pode se ligar com a política, como no caso da FDN, que se envolveu na eleição do governo do Amazonas e o próprio PCC, que nasceu de uma pauta política ligada a defesa dos direitos humanos nos presídios de São Paulo (Avila,

---

<sup>2</sup> O foco do presente trabalho está diretamente ligado a violência provocada pelas organizações criminosas no caso citado, não sendo abordado, então, a violência estrutural e cultural propostos por Johan Galtung. Para mais sobre esse assunto, ver Ferreira (2019).

2014; Ferreira, 2019; Von Lampe, 2015). Assim, não é precisa a definição de que o crime organizado carece de fins políticos, mas é consenso que o principal objetivo é a obtenção de lucros.

O crime organizado pode ser visto, segundo Von Lampe, por três dimensões. A primeira tem a ver com suas atividades, onde os crimes caem em três categorias: crimes baseados na provisão de bens e serviços ilegais (tráfico de drogas e pornografia infantil), crimes predatórios (roubo e furto) e crimes baseados na ausência de um Estado efetivo, cumprindo então o seu papel. A segunda dimensão é da sua estrutura, onde os criminosos podem se conectar de três maneiras possíveis: relações de mercado independentes entre fornecedores e compradores; interações entre membros de uma organização que seguem as mesmas regras e; interações baseadas em rede onde ambas as partes tomam decisões de maneira independente, mas que estão vinculados por laços sociais. Por último, temos a governança ilegal, onde o crime organizado desempenha suas ações de maneira mais parecida com o governo, ao invés de cometer crimes predatórios ou baseados no mercado (Von Lampe, 2015; Wennmann, 2015). As categorias criadas pelo autor não são excludentes. Pelo contrário, espera-se que haja uma sobreposição dessas categorias no mundo real.

Finalmente, cabe salientar que a estrutura do crime organizado pode ter um caráter transnacional. Isto ocorre quando o crime extrapola a imposição territorial estatal e atua na oferta e demanda pelos bens e serviços ilegais para além das fronteiras soberanas de um dado país. Além disso, o crime organizado transnacional (COT) integra suas práticas e infraestruturas comerciais ao comércio legal, desde o envio de drogas dentro de cargas lícitas até a lavagem de dinheiro (Wennmann, 2015). Nesse contexto, as organizações criminosas têm capacidade de degradar a paz principalmente por meio dos conflitos gerados pela busca do domínio territorial e pelo mercado de ilícitos. Os grupos aqui estudados, PCC e FDN, são exemplos cristalinos desse grande problema para a paz social brasileira.

Assim, a paz, ao contrário do que ainda se pensa, não está restrita somente ao ambiente internacional relativo à guerra entre as nações, mas também como um fenômeno social interno de cada uma delas (Galtung, 1969). Essa visão é crucial para esse estudo de caso, visto que não se apresenta como uma guerra entre Estados e tampouco uma guerra civil. É um caso que

envolve a atuação de três atores não estatais violentos (ANEVs), no choque violento entre o Primeiro Comando da Capital (PCC) e a Família do Norte (FDN), apoiada pelo Comando Vermelho (CV).

### **3. Primeiro Comando da Capital (PCC) e Família do Norte (FDN): Uma Breve Introdução**

A presente seção apresenta introdutoriamente as duas organizações criminosas que fazem parte da análise principal deste artigo, a Família do Norte e o Primeiro Comando da Capital. Com origens temporal, espacial e contextual distintas, esses dois grupos entraram em choque recentemente para o domínio de uma das principais rotas de tráfico do país, a Rota do Solimões.

#### *3.1. Primeiro Comando da Capital*

O PCC surgiu em 1993, na casa de Custódia de Taubaté, um movimento de indignação contra o massacre do Carandiru (1992) e pelo fato de que o diretor, depois do massacre, ter ido para Taubaté e tentado impor a mesma política de agressão e violação aos direitos humanos (Marques, 2010). O grupo adota atualmente uma estrutura celular, com vários níveis intermediários, tanto para dificultar investigações quanto para responder ao crescimento do grupo. Atualmente é sabido que o PCC trouxe a pacificação dos presídios paulistas, pois além de dominar as unidades carcerárias, os mecanismos de regulação do PCC conseguiram levar os detentos a agir pela racionalidade econômica, o que levou a hegemonia da organização no sistema prisional (Dias, 2011; Manso & Dias, 2018; Marques, 2010).

Nas prisões, o PCC se coloca acima dos presos como a autoridade mediadora de conflitos. Assim, procede a um julgamento que se coloca, pelo menos no discurso, como imparcial e impessoal e impõe seu veredicto, na qual a punição deve ser executada por um membro que tem essa função específica. Tornaram-se comuns formas de punição como suspensão, exclusão ou humilhação, o que parece ter sido o motivo para a trajetória decrescente dos homicídios do Estado de São Paulo. Esse contexto de “paz criminosa” acaba por legitimar cada vez mais a facção, por demonstrar sua capacidade de gestão e de mediação de conflitos

entre membros e não-membros, o que justifica a busca de perfis mediadores para compor os quadros da facção (Dias, 2011; Manso & Dias, 2018).

Um dos principais símbolos do poder do grupo é o transbordamento dos julgamentos (conhecidos como debates) das prisões para as ruas, onde se regula crimes violentos, roubos, brigas e até mesmo infidelidade conjugal (Birol & Junior, 2011). Os debates funcionam de maneira parecida ao que ocorre nos presídios e nas regiões onde o PCC domina e são vistos de maneira positiva pela população, visto que falta a presença efetiva do Estado nesses locais em forma do policiamento e da aplicação da lei e justiça (Birol & Junior, 2011; Ferreira, 2019). Os debates são símbolo do poder e consolidação do grupo, atuando não só de forma a ferir ou matar, mas como elemento mediador que só é possível com sua expansão e monopolização (Ferreira, 2019). Assim, o PCC cumpre o papel que o Estado é incapaz de atuar, sendo um ANEV com monopólio da violência direta e que aplica seu próprio código de conduta, policiamento e justiça em determinados espaços sociais, tais como presídios e bairros periféricos da Grande São Paulo.

No que tange à sua estrutura, a literatura diverge sobre o funcionamento do PCC (ver Feltran, 2018; Manso & Dias, 2018). No entanto, sabe-se que o grupo tem quatro estratos hierárquicos: o primeiro composto pela Sintonia Fina Geral, que tem a decisão final nas ações mais importantes do grupo. O segundo estrato é composto pelas sintonias, responsáveis pelos assuntos operacionais do dia-a-dia, que poucas vezes ascendem à Sintonia Fina Geral, demonstrando o caráter descentralizado que foi promovido pelo grupo. Essas sintonias têm duas divisões: as geográficas, que são responsáveis pela atuação do ANEV em determinado local e; as sintonias setoriais, que exercem funções especializadas para a dinâmica de organização do grupo, como a responsável pelas rifas, pagamento dos advogados e tráfico de drogas específicas como maconha e cocaína. O terceiro e o quarto escalão estão nas subdivisões das sintonias geográficas, onde se cria um conjunto de posições hierárquicas decrescentes até chegar ao nível de controles dos bairros ou das prisões (Manso & Dias, 2018).

Sobre sua atuação transnacional, acredita-se que antes de 2006 o grupo já operava nas fronteiras do Paraguai, Peru e Colômbia. Atualmente, o grupo opera uma das maiores rotas de tráfico do mundo, partindo dos países produtores, atravessando o Brasil, principalmente via

Paraguai até o porto de Santos, distribuindo a droga no país e exportando-a principalmente para Europa, África e Ásia (Ferreira, 2019). Em entrevista a um dos autores deste artigo, um alto oficial da inteligência brasileira afirmou em janeiro de 2019, na condição de anonimato, que o PCC tem forte atuação na Bolívia e controle de boa parte do sistema carcerário do Paraguai. No entanto, o grupo tem dificuldades de se aliar com grupos colombianos por conta da ligação do FDN com os criminosos daquele país.

### *3.2. Família do Norte*

A Família do Norte (FDN) é a terceira maior organização criminosa do país e só foi amplamente investigada graças a Operação “*La Muralla*”, instaurada em 20 de maio de 2014 e concluída em 19 de janeiro de 2016 pela Polícia Federal no estado do Amazonas. Dado esse contexto, inexistem estudos acadêmicos que se aprofundem nos meandros da organização, o que justifica uma abordagem exploratória do ANEV através da triangulação de dados que partem do relatório final da operação supracitada (Polícia Federal [PF], 2016), combinadas com entrevistas e fontes de imprensa.

O que se descobriu na referida operação foi que o ANEV nasceu da aliança entre Gelson Lima Carnaúba (apelidado de G) e José Roberto Fernandes Barbosa (Zé da Compensa). Após cumprirem suas penas em presídios federais pelo país, ambos voltaram para Manaus com o intuito de criar uma organização criminosa (PF, 2016). Flávio Costa, em entrevista, afirmou que o grupo foi criado entre 2006 e 2007, em reação às pretensões de controle do PCC na Rota do Solimões (Costa, 2018). Um dos primeiros passos foi a criação do estatuto do grupo, que deixa bem claro o caráter hierárquico da organização, dado que todas as decisões devem passar pelo aval dos dois fundadores. No segundo escalão estariam criminosos conhecidos como Roque, Copinho, Nanico e João Branco. Juntos, os dois escalões formam o conselho e tomam todas as principais decisões da organização criminosa (PF, 2016).

Sobre o estatuto, em 2013, o Portal do Holanda (2013), baseado em Manaus, divulgou uma notícia de que após a apreensão de um integrante da FDN, foi achado um documento que continha as regras do grupo. Os dois primeiros artigos do documento dizem respeito aos pilares do grupo, “liberdade, respeito, luta, justiça e união”, elementos com bastante similaridade ao

*proceder* (código de conduta) do PCC (ver Feltran, 2018). No quarto, afirma que os conselhos são compostos por 23 pessoas, entre eles o presidente, vice-presidente, porta-voz e tesoureiro. No sétimo e oitavo, há a proibição da entrada de criminosos de outros estados onde já exista uma facção, de agressões e de roubo entre os integrantes do grupo, morte de inocentes e de membros sem a consulta do conselho. No nono e décimo, acarreta em expulsão os membros que cometerem uma falta grave e morte para faltas “super graves”. No penúltimo, se declara uma organização progressista e unida e no último reflete sobre a luta contra o sistema prisional<sup>3</sup>.

Em um movimento parecido com o do PCC, a organização amazonense vem buscando exercer o controle dos seus membros por meio de um cadastro, composto por nome, bairro e tipo de crime que é especializado, recebendo então um número de cadastro na facção. Além disso, o integrante deve estar diretamente ligado a um dos líderes supracitados. Assim como na organização paulista, os membros também devem contribuir mensalmente para o financiamento do grupo. Sozinha, essa contribuição geraria um capital de R\$ 100 mil por mês, dinheiro usado para financiar as ações e amenizar as precárias condições dos presos ligados à facção (PF, 2016).

Os principais líderes do ANEV controlam regiões geográficas e pontos de venda de droga na cidade de Manaus, onde levam seus negócios de maneira autônoma, mas sempre contribuindo para os negócios comuns da FDN. Cada um desses líderes é responsável por uma equipe, tendo sido identificadas pelo menos quatro, onde atuam, por exemplo, no assassinato de inimigos ou de afiliados em falta, que só pode ocorrer depois do aval da cúpula central (PF, 2016).

Há também lideranças dentro dos presídios, indicados pela facção e responsáveis por gerir todo o ambiente de acordo com as regras do ANEV e aplicar punições, caso seja necessário. Esses líderes também contam com subordinados, a fim de garantir o cumprimento das regras no local. Assim, o grupo conseguiu dominar os presídios e se disseminar também para outros estados do Brasil, baseando seus negócios na Rota do Solimões onde começa na

---

<sup>3</sup> É necessário ser ressaltado que como a própria chamada da notícia mostra, parece ser na verdade o estatuto do Comando Vermelho, que também é usado pela facção amazonense. Apesar de no início do documento ressaltar a origem do CV, ao decorrer utiliza-se a sigla F.D.N.C.V., em possível alusão às siglas das duas facções.

tríplice fronteira com o Peru, Colômbia e com Tabatinga, chegando até Manaus por meio do Rio Solimões (PF, 2016).

De maneira similar ao PCC, existe na FDN o que se chama na mídia de tribunal do crime, que decide, por meio do conselho, sobre questões de assassinato, roubos violentos, sequestros e tortura. Esses tribunais regulam os crimes que podem ser cometidos, podendo inclusive decretar morte em caso de descumprimento, gerando uma forte regulação sobre os crimes que podem ser cometidos nos locais onde sua atuação é efetiva, inclusive como medida para atrair menos atenção das forças de segurança (PF, 2016).

Assim, a FDN opera uma rota que apesar de menos central que a rota caipira, tem pelo menos três vantagens: maior proximidade com os principais produtores de folha de coca e cocaína do mundo (Bolívia, Peru e Colômbia); pouca fiscalização, que é dificultada por ser uma fronteira molhada e de densa vegetação e; maior proximidade com mercados de distribuição e consumo da América Central e do Norte. O grupo exerce grande controle sobre o tráfico na cidade de Manaus, pois é exigido que qualquer droga que chegue ali deva ser apresentada ao conselho do ANEV, que determina seu valor de repasse e o preço de revenda aos distribuidores que atuam nas regiões da cidade (PF, 2016).

Ao analisar ambas organizações à luz de Von Lampe (2015) e sua taxonomia acerca das três dimensões das organizações criminosas, nota-se que entre as *atividades* dos dois grupos estariam os crimes baseados na provisão de bens ilegais, especialmente a droga; a *estrutura* se baseia na interação de seus membros sob a égide de um estatuto que regula suas ações, cada qual com suas especificidades; ambos exercem *governança ilegal*, fazendo-se valer da ineficácia do Estado em promover justiça social em áreas altamente desprovidas de políticas públicas.

#### **4. O conflito pelo controle da Rota do Solimões**

A ruptura entre as duas principais organizações criminosas do país, PCC e CV, iniciou uma disputa principalmente em mercados onde os dois grupos atuavam conjuntamente, como no Norte e no Nordeste. Poucos meses após a ruptura, houve uma série de movimentações nos presídios nortenhos. Portanto, o artigo aqui terá como foco principal estudar o caso de como os

conflitos ocorreram dentro dos presídios. Salienta-se que o conflito representa a primeira instância de disputa entre as organizações criminosas e o domínio ali é capaz de determinar que grupo seja capaz de se impor nas ruas e controlar uma das rotas de tráfico mais importantes do mundo.

#### *4.1. Outubro de 2016: os primeiros indícios do conflito*

Conforme relatado por um membro da ABIN em entrevista em janeiro de 2019, era evidente em meados de 2016 a melhor organização e estruturação do PCC, que fizera do grupo um forte candidato a controlar a rota de tráfico do Solimões. Notando a força do inimigo, o CV, aliado da FDN, se antecipa e rompe o acordo antes existente entre as duas facções criminosas. Seria notório nos meses seguintes a forte violência que se seguiria a tal rompimento, retratada nas inúmeras mortes, torturas e mutilações entre membros do PCC e FDN.

No dia 16 de outubro de 2016, na Penitenciária Agrícola de Monte Cristo, em Boa Vista, aconteceu o primeiro confronto que se tem notícia entre o Comando Vermelho/Família do Norte e Primeiro Comando da Capital após a ruptura entre ambos. Presos do pavilhão 14, com facas, pedaços de pau e chaves de fenda, invadiram a ala de número 12 e mantiveram cerca de 100 familiares dos presos, em sua grande parte mulheres visitando seus companheiros (Avendaño, 2016; Marques & Oliveira, 2016).

Sete corpos foram empilhados e queimados, dois foram decapitados e um foi morto por perfurações e pauladas (Alves, Carmo & Dall'agnol, 2016). De acordo com a Secretaria de Justiça e Cidadania da cidade, seis presos foram feridos sem risco de morte e nenhuma fuga foi registrada. A penitenciária, maior do estado, tinha capacidade para 700 presos, mas abrigava mais de 1.400 detentos, monitorados por cerca de sete a nove agentes penitenciários (Gama, 2016).

O secretário Uziel Castro revelou que o motim aconteceu por determinação das lideranças do PCC para atacar os presos do CV. A sua hipótese é reforçada pelo fato de que entre os mortos, estavam os dois principais nomes do grupo carioca no estado, Waldiney Alencar Souza e Leno Rocha de Castro (UOL, 2016). Horas depois do ocorrido em Boa Vista, foi registrado um confronto semelhante na Penitenciária Ênio Pinheiro, em Porto Velho,

Rondônia. (Avendaño, 2016). Esta teria sido uma resposta ao confronto anterior, onde os detentos colocaram fogo em colchões na madrugada e com a fumaça, oito presos acabaram por morrer por asfixia (Morais & Zuim, 2016).

O Pavilhão B da penitenciária teve pelo menos uma das celas completamente incendiada e, no total, seis presos ficaram gravemente feridos. O então Ministro da Justiça, Alexandre de Moraes, afirmou que os incidentes foram “pontuais” e que só seriam tomadas medidas se a situação persistisse. O presídio tinha capacidade para 400 detentos, mas no momento do conflito, havia 700 detentos (G1 Rondônia; Rede Amazônica, 2016). Segundo relatado, presos, possivelmente do CV, queriam invadir uma das alas para matar outros que pertenciam ao PCC (Rondoniagora, 2016).

Já nas ruas da capital acreana, entre 18 de setembro e 18 de outubro de 2016, pelo menos 21 pessoas foram vítimas de assassinato na cidade, todas com as mesmas características de execução. Já no dia 20 do mesmo mês, iniciou-se uma rebelião na penitenciária Francisco D'Oliveira Conde (FOC, Rio Branco, Acre), que deixou quatro mortos e 19 feridos, segundo o governo. (Nascimento, Melo & Marcel, 2016). O conflito foi entre o PCC e o Bonde dos 13 (facção local aliada ao grupo paulista) contra o Comando Vermelho (Arruda, 2016). Dois agentes penitenciários foram presos, por recair neles a suspeita de que teriam fornecido armas para a rebelião. Não se sabe se foram os mesmos dois feitos de reféns no momento do ocorrido (Melo & Marcel, 2016). Foram apreendidas duas pistolas e uma escopeta de calibre 12 em posse dos detentos (Alessi, 2016).

A noite do dia 20 foi ainda mais calamitosa nas ruas da cidade de Rio Branco. Um agente da polícia militar confirmou a morte de 10 pessoas nesse dia, quatro no presídio e seis pelas ruas da cidade. Também foi achada uma cabeça decapitada em um bairro da cidade (Muniz, 2016). A única medida estatal registrada para toda essa crise foi o destacamento de 500 soldados do exército, 200 deles para atuar na capital acreana e o restante em quatro cidades do estado com fronteira internacional (Rodriguez & Muniz, 2016).

Este conflito inicial, restrito mais ao CV e PCC, tomaria grandes proporções dois meses depois. Aliado do CV, o FDN tomaria a frente do mês de janeiro mais sangrento do sistema

prisional brasileiro. Não tardaria para testemunharmos a represália da facção paulista em um cenário de tensão que se mantém desde então.

#### *4.2. Janeiro de 2017 e maio de 2019: crise permanente na região Norte do Brasil?*

O massacre ocorrido no Complexo Penitenciário Anísio Jobim (COMPAJ), em Manaus, foi um dos capítulos mais nefastos da permanente crise de insegurança no país. Com 56 mortos, foi a terceira maior chacina ocorrida dentro do sistema penitenciário brasileiro, ficando atrás do Massacre ocorrido no Carandiru, em 1992, que deixou 111 mortos e da chacina de Altamira, em 2019 com 57 mortes<sup>4</sup>. Dada à gravidade do ocorrido, o Massacre foi o único que contou com uma investigação aprofundada, que gerou um inquérito com mais três mil páginas e foi entregue à justiça em Manaus. O jornalista Flávio Costa obteve acesso ao documento e relatou em entrevista que o COMPAJ é estratégico para o domínio da Rota do Solimões e dos pontos de venda de drogas em Manaus, o que poderia ser base para o monopólio do regional do grupo paulista (Costa, 2018).

No dia 1º de janeiro de 2017, os chefes da FDN se reuniram após a saída das visitas do presídio, e foi exigido que todos os presos se dirigissem as três áreas externas dos pavilhões enquanto outros integrantes renderam agentes e os usaram como escudo para dominar outros espaços. Dos 41 presos das celas especiais, onde os presos são mantidos fora do convívio geral por ameaça a sua vida, 19 morreram (Costa, 2017a). Posteriormente, os presos avançaram para a ala onde ficavam os presos que se declaravam do PCC, também isolados. Dos 27 presos que ali se encontravam, somente quatro conseguiram sobreviver; a causa das mortes foram asfixia, carbonização, degolamento ou tiros (Costa, 2017a).

Em posterior declaração, o então governador, José Melo, acusado de fazer um acordo com a FDN para a obtenção de votos, afirmou que “nenhum santo morreu” no massacre (G1 Amazonas, 2017a). O promotor Edinaldo Aquino Medeiros, que assinou a denúncia do ministério público sobre o massacre, afirmou que a ação da FDN ocorreu com o intuito de

---

<sup>4</sup> Com relação à chacina no presídio de Altamira, Pará (julho/2019), apesar de se inserir na luta pelo domínio do tráfico na região Norte, por não envolver a FDN, não faz parte do escopo desse trabalho, fazendo-se necessário posteriores pesquisas para avançar nesse fenômeno.

buscar o domínio das prisões do estado, e conseqüentemente do tráfico de armas, drogas e demais crimes na região (D24AM, 2017).

Posteriormente, contabilizou-se 112 fugas do COMPAJ, sendo 48 recapturados até a manhã seguinte, além dos 72 que fugiram do Instituto Penal Antônio Trindade (Ipat). A hipótese é de que os presos das duas penitenciárias orquestraram suas ações para dividir as atenções das forças de segurança, que já se encontravam especialmente reduzidas por ser tratar de uma data festiva. O mesmo inquérito também revela que policiais e agentes de ressocialização facilitaram a entrada das armas usadas no massacre (Costa, 2017b).

Assim como na realidade do estado, que tem a maior taxa de superlotação do país, com 483,9% (Ministério da Justiça [MJ], 2017), o COMPAJ, maior presídio do estado, também estava superlotado, com 454 vagas, mas abrigando 1.224 detentos em dezembro de 2016. O Conselho Nacional de Justiça classificou o complexo como péssimo para fatores chave como ressocialização, assistência jurídica, educacional, social e de saúde. O presídio também não contava, até o momento do massacre, com detectores de metal e bloqueadores de sinal de celular (Maia, 2017).

Dada a dimensão do evento, este foi o único dos massacres que contou com uma investigação profunda, conduzida pelo Ministério Público do Amazonas. Concluída quase um ano depois, ela apontou falhas na comunicação entre a Polícia e a Secretaria de Administração Penitenciária, visto que esta já tinha recebido denúncias de que os presos estariam planejando a rebelião; problemas na execução das penas, visto que apenas um juiz despachava mais de 17 mil processos; falha do Ministério Público, ao designar apenas 2 promotores para os 17 mil processos e fiscalizar oito presídios e; falhas da direção penitenciária, pois concediam regalias aos presos (G1, 2019).

No dia 2 de janeiro, na Unidade Prisional do Puraquequara (UPP), quatro presos foram encontrados mortos, que de acordo com um portal local, todos eram ligados ao PCC e foram decapitados (G1 Amazonas, 2017b; Graça & Leal, 2017). Em resposta aos eventos nas duas penitenciárias, a Cadeia Pública Vidal Pessoa foi a reocupada com os membros do PCC a partir do dia 3 de janeiro, mesmo após ter sido desativada em concordância com a recomendação do

Conselho Nacional de Justiça, por não haver “condições mínimas para manter seres humanos ali” (Carvalho, 2017b).

Porém, a atitude não foi suficiente para impedir uma nova chacina. No dia 8, foi registrada a morte de quatro detentos, além da hospitalização de um e desaparecimento de dois prisioneiros. Na noite do mesmo dia, uma movimentação na cadeia acabou por deixar sete feridos. Segundo o Secretário de Administração Penitenciária, dos quatro detentos assassinados, três foram decapitados com objetos encontrados na prisão, o que demonstra que não houve sequer uma limpeza prévia para receber os detentos. Ele não soube explicar o motivo do ocorrido, visto que todos eram aparentemente da mesma facção<sup>5</sup> (Lucas, 2017).

Segundo Rocinaldo Silva, presidente do Sindicato dos Servidores Penitenciários do Amazonas, não eram só membros do PCC que estavam na cadeia, mas também estupradores e membros em dívida com a FDN (Carvalho, 2017a). Silva também afirmou que só havia dois dos 10 agentes necessários para fazer o monitoramento da unidade e os presos não estavam separados por crime. Segundo ele, a cadeia, que tem mais de 100 anos, carecia de gestão, assistência social e limpeza (Lucas, 2017).

A ação da FDN em atacar os integrantes do PCC presos no COMPAJ não ficou sem resposta por parte do grupo paulista, que promoveu a terceira maior chacina da história do país. No dia seis de janeiro, a penitenciária de Monte Cristo (Boa Vista, Roraima) foi palco mais uma vez de mortes, dessa vez com 31 mortos contabilizados. Primeiramente, o governo do estado afirmou que as mortes foram uma reação do PCC ao ocorrido no COMPAJ. Porém, mais tarde, o secretário Uziel afirmou que, para simbolizar um ato de vingança, integrantes do PCC mataram estupradores e pessoas que resistiam aderir a organização (Valente et. al, 2017).

Também afirmou que dos 1.500 detentos, pelo menos um terço foram batizados pelo ANEV paulista (Valente et al, 2017). Informações preliminares apontaram que três dos mortos eram condenados por estupro e os demais eram rivais internos que haviam traído os demais, configurando o ocorrido como um acerto de contas (G1 Roraima, 2017).

O secretário-adjunto de Justiça e Cidadania, Major Francisco Castro apontou que houve uma separação dos membros do Comando Vermelho e do PCC. Os cerca de 300 filiados a

---

<sup>5</sup> No mesmo dia, o G1 relatou que foram achados três corpos em estado avançado de decomposição no ramal de acesso ao COMPAJ. Nenhuma informação adicional foi encontrada (G1 AMAZONAS; G1 SÃO PAULO, 2017).

ANEV carioca foram para a cadeia pública da cidade e como o grupo paulista era mais numeroso, acabaram ficando na maior penitenciária do estado, onde ocorreram as mortes. Porém, o presidente da Ordem dos Advogados do Brasil em Roraima declarou que só foi feita a transferência dos líderes do CV para a cadeia pública, deixando os demais junto com a maioria dos batizados do PCC em Monte Cristo (Garcia, 2017).

Os presos ficam ali todos os dias sem sair das celas, em condições precárias de higiene, superlotadas e em estado de ócio. Desde o ocorrido em outubro, os agentes penitenciários só entram duas vezes ao dia, para levar comida, acompanhados por policiais militares e no caso de adoecimento de um interno, ele não tem assistência externa (Muñoz, 2017). O presídio tinha capacidade para 750 presos, mas comportava 1.475 pessoas, taxa de ocupação de quase dois presos para cada vaga. Desses, 64% ainda aguardavam por uma condenação, espera que pode durar até um ano (Valente et al, 2017).

Diferente de uma guerra, onde existe uma fricção constante entre duas partes opostas, o conflito entre organizações criminosas se organiza de maneira diferente. Ele se dá de maneira intermitente, isto é, com picos de extrema violência que rapidamente se dissipa para o patamar “normal”. Isso acontece por pelo menos três motivos. O primeiro deles é que um conflito permanente chamaria muita atenção da mídia, que por consequência pressionaria as forças de segurança a atuarem, certamente de maneira violenta; o segundo é que uma guerra prolongada atrapalha a venda das drogas, fazendo com que no longo prazo, essa guerra seja insustentável; o último é que, por questões operacionais, o crime organizado é incapaz de manter um conflito de maneira permanente diante de seu objetivo inicial de controle econômico de atividade ilícita, além de chamar grande atenção às autoridades nacionais. No entanto, tal impermanência não tem impedido novos picos de violência, novamente negligenciado pelas autoridades e com alto grau de brutalidade.

Assim aconteceu no COMPAJ novamente em 2019. Dois anos depois de um dos maiores massacres da história do sistema penitenciário brasileiro, em 26 de maio de 2019, no horário de visita do domingo, iniciou-se a luta entre internos, resultando na morte de 15 detentos. O secretário de Administração Penitenciária, Marcos Almeida, afirmou que as vítimas foram assassinadas por meio de asfixia e perfuração com escova de dente, muito deles mortos

na frente das próprias famílias. Ele também afirmou que não houve reféns, agentes feridos ou fugas (G1 Amazonas, 2019).

Até o dia 28, mais 40 mortes foram registradas em quatro presídios manauaras, onde três já tinham registrado distúrbios em 2017. Destas, 25 mortes ocorreram no Instituto Penal Antônio Andrade (IPAT), seis na Unidade Prisional de Purequequara (UPP), cinco no Centro de Detenção Provisória Masculino (CDPM 1) e mais quatro no COMPAJ, o que totaliza 55 mortes em cerca de 48 horas, todas em presídios da capital amazonense. A Secretaria de Administração Penitenciária do Amazonas (SEAP) afirmou que a motivação para as mortes foi uma ruptura entre presos da mesma facção, muito provavelmente a Família do Norte. A ação coordenada entre os quatro presídios corroboraria a hipótese de acerto de contas dentro da própria organização (UOL, 2019). Porém, o Secretário de Segurança do Estado, Louismar Bonates, as mortes teriam ocorrido pela disputa entre duas organizações criminosas. (Prestes, 2019). Posteriormente foram transferidos os líderes das mortes para presídios federais.

O desencontro de informações entre as autoridades pode ser um indicativo de dois caminhos. O primeiro, seria a total incapacidade do estado amazonense de lidar com um conflito que envolve milhares—talvez milhões—de reais pelo controle de uma rota de tráfico de cocaína. Outro caminho é a proposital negligência do estado diante da população que é vitimada. A população carcerária, de uma maneira geral, está justamente entre aqueles que sofrem de uma histórica violência estrutural (ver Galtung, 1969) que impacta em grande medida a população periférica das grandes cidades brasileiras. Igualmente histórica é a violência contra estas populações, enraizadas em um autoritarismo que faz parte da história do país (ver Schwarz, 2019).

## **5. Considerações finais: Elementos de um conflito ainda em andamento**

Esse estudo de caso prova a incapacidade das instâncias governamentais de, conjuntamente, prover segurança aos cidadãos da região, seja nos presídios, seja nas ruas das cidades. Todas as mortes ocorridas nos presídios deixam claro que quem possui o controle nesses locais são as organizações criminosas

O que se viu no caso aqui estudado é emblemático, dado que ao mesmo tempo em que esses grupos são capazes de criar um grande contexto conflituoso, também são capazes de gerar “paz”. Ao mesmo tempo em que o Primeiro Comando da Capital tem em seu estado de origem um papel importante no decréscimo nos índices de violência, nota-se que onde o PCC não é hegemônico é comum a explosão de um contexto conflituoso e altamente violento. Seja na região Norte, no estado do Ceará, ou em Goiás, o PCC é tanto capaz de gerar paz dentro dos presídios como também de eliminar um inimigo de forma extremamente cruel e espetacularizada.

No caso analisado, a ruptura entre o CV e o PCC, duas organizações com presença nacional, ocasionou uma onda de violência na região Norte do país. Após a obtenção do monopólio da Rota Caipira<sup>6</sup> pelo grupo paulista, a Rota do Solimões se tornou estratégica para o grupo carioca e seu aliado, FDN, pois representa a única grande rota disponível no Brasil para a entrada e saída de drogas. Já para o PCC, dominá-la significa obter o monopólio virtual de toda a droga que entra no país, o que o colocaria em posição extremamente vantajosa frente a outras organizações criminosas não só no Brasil mas em toda a América do Sul. Tais organizações necessitariam negociar com o Primeiro Comando a fim de dar cabo ao comércio de entorpecentes. Esse domínio também faria, segundo Flávio Costa, parte dos objetivos regionais do grupo paulista. Segundo ele, o PCC almeja ser o maior grupo a negociar drogas na América do Sul e a posição estratégica da região Amazônica, por estar mais próximo dos mercados consumidores do Norte do continente, faz do domínio da região parte essencial desse plano.

A inação do Estado frente a tantas rebeliões e mortes nos presídios é um dos indicativos mais claros do nível de poder que as organizações criminosas atingiram no Brasil. Mais de uma centena de mortes nas prisões, incontáveis outras pelas ruas das cidades, destruição de bens públicos, rebeliões, fugas e incêndios demonstram a força que esses grupos têm em poder de instaurar o caos sem contramedidas do Estado que possam pelo menos mitigar o problema. Nos subúrbios, o Estado, por meio da garantia de segurança, saúde, educação, trabalho e outros

---

<sup>6</sup> Principal rota para a entrada de drogas como a cocaína e maconha no Brasil, especialmente na região de Pedro Juan Caballero (Paraguai) e Ponta Porã (Mato Grosso do Sul), com destino aos principais mercados consumidores do Brasil e do mundo.

serviços, pouco atua, fazendo com que muitas vezes essas organizações sejam os responsáveis por ofertar esses serviços, exercendo assim o controle efetivo dos espaços supostamente públicos.

Salienta-se também que o estudo deste caso traz à tona que as lutas pelo domínio dos subúrbios dependem primeiramente do controle dos espaços carcerários, não por acaso o palco dos principais conflitos aqui apresentados. Para Costa, só haverá uma solução quando houver um vencedor nesse conflito, o que não teria relação alguma com a atuação efetiva do Estado no combate ao crime organizado (Costa, 2018). Já para um alto membro da Agência Brasileira de Inteligência entrevistado em janeiro de 2019, estes choques estão longe de terminar diante do controle ainda mantido pelo FDN na rota de tráfico do Norte do país.

Também é importante lembrar o crime organizado é um problema transnacional. A presença do PCC fora do Brasil já é conhecida há muito tempo, o que levou ao procurador do Paraguai, Hugo Volpe, a afirmar que a maior ameaça à segurança do país seja do ANEV paulista. Na Bolívia, interceptações deram conta de que uma das principais lideranças desse grupo fora da prisão, Fuminho, operava uma fazenda de coca no país. Assim, o grupo teria domínio não só sob a distribuição no estado de São Paulo e em outros locais onde domina, mas de todo o processo de produção e de transporte. Isso caracteriza um monopólio de toda a cadeia, da produção ao varejo.

Trazendo de volta os estudos sobre ANEVs e Crime Organizado, a disputa entre as organizações criminosas teria como objetivo estabelecer uma governança ilegal, que no cenário particular do Brasil, inicia-se com o domínio dos presídios para assim transbordar os limites das prisões. O domínio territorial dos subúrbios garante uma base operacional relativamente segura, visto que o Estado é inativo nessas áreas, e também garante um mercado consumidor para que esses grupos possam negociar as drogas.

Com esse domínio, os grupos podem se organizar estruturalmente das três formas estabelecidas por Von Lampe (2015). Dentro das organizações, todos devem seguir as mesmas regras e estão sujeitos a penalizações, mas para adquirir a droga do mercado internacional (como Colômbia), estabelece-se uma relação de mercado, onde os agentes de compra e venda são independentes. Para vender essa droga ao consumidor final, muitas vezes prevalece a

relação de rede, mas este, muitas vezes, é morador da área onde a organização criminosa atua. E caso esta droga seja remetida mais uma vez ao mercado internacional (como EUA e Europa), prevalece, mais uma vez as relações de mercado. Assim, as atividades das organizações não só deste estudo, mas de todo o país, depende inevitavelmente das atividades de governança e provisão de bens ilegais.

Todo esse crime, como se pode ver, é ancorado diretamente no cenário internacional. A Rota do Solimões é importante estrategicamente justamente pela sua posição duplamente privilegiada frente ao cenário regional. Primeiro, por estar próximo dos mercados produtores, em especial Colômbia. A logística é muito facilitada nessa rota, visto que é uma região de densas matas e rios navegáveis, pouca ou nula fiscalização e mais curta, em comparação a Rota Caipira. E segundo, por estar mais próxima dos mercados consumidores do Norte Global, em comparação a rota do Sul, facilitando assim o comércio.

Esse estudo ainda não é um caso completamente fechado, como é demonstrado pelas recentes movimentações no COMPAJ, em que não seus objetivos não estão claros, e também nas 57 mortes em Altamira, envolvendo o Comando Vermelho e o Primeiro Comando da Capital. Na verdade, os indícios são de que a disputa pode ficar ainda mais complicada, com três grandes grupos disputando o vasto território, com o apoio de várias outras organizações locais. Assim faz-se necessário o avanço das análises em torno deste tema, a fim de estabelecer análises e iluminar o caminho para possíveis soluções.

## **Referências**

Alessi, G. (2016). *Acre vive noite de terror atribuída por autoridades à guerra entre facções*. Recuperado em 06/05/2018, de [https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/21/politica/1477070073\\_785760.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/21/politica/1477070073_785760.html).

Alves, M., Carmo, S. G., & Dall'agnol, C. (2016). *Rebeliões deixam ao menos 18 mortos em presídios no Norte*. Recuperado em 04/05/2018, de <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/10/1823433-briga-de-faccoes-deixa-12-mortos-em-presidio-de-roraima.shtml>.

Arruda, I. (2016). *Rebelião em presídio do AC deixa 4 mortos, 20 feridos e uma cidade assustada*. Recuperado em 07/05/2018, de <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,rebeldiao-em-presidio-do-acre-deixa-ao-menos-3-mortos-e-20-feridos,10000083487>.

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 04, n. 02, novembro/2019, pp. 91-114.**

Avedaño, T. C. (2016). *Rebeliões em prisões de Rondônia e Roraima deixam 18 mortos em menos de 24 horas*. Recuperado em 04/05/2018, de [https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/17/politica/1476683609\\_511405.html?rel=mas](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/17/politica/1476683609_511405.html?rel=mas).

Avila, C. F. D. (2014). Atores não-estatais violentos e a segurança internacional na América Latina: conjuntura e cenários prospectivos. *Meridiano 47-Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*, 15 (145).

Aydinli, E. (2015). Assessing violent nonstate actorness in global politics: a framework for analysis. *Cambridge Review of International Affairs*, 28 (3), 424-444.

Birol, A. P. J., & Junior, A. D. R. (2011). The role of organized crime in informal justice systems: the brazilian case. *Uluslararası Güvenlik ve Terörizm Dergisi*, 59-80.

Carvalho, M. A. (2017a). *Cadeias têm nova tentativa de fuga e início de motim em Manaus*. Recuperado em 08/05/2018, de <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,cadeias-tem-nova-tentativa-de-fuga-e-inicio-de-motim-em-manauas,10000097717>.

\_\_\_\_\_. (2017b). *Governo do Amazonas reativa cadeia para abrigar 130 presos do PCC*. Recuperado em 07/05/2018, de <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,governo-do-amazonas-reativa-cadeia-para-abrigar-130-presos-do-pcc,10000097793>.

Clapham, A. (2016). *Non-State Actors*. Oxford: Oxford University Press, Forthcoming.

Costa, F. (2018, março 20). Entrevista concedida a Rodrigo Fragmento.

\_\_\_\_\_. (2017a). *Massacre de Manaus começou com tiroteio com PM e terminou com festa regada a drogas*. Recuperado em 07/05/2018, de <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/11/12/tiroteio-com-pm-a-morte-de-velho-sabia-como-aconteceu-o-massacre-de-manauas.htm>.

\_\_\_\_\_. (2017b). *PMs e agentes vendiam armas para chefes de facção em presídio do massacre de Manaus*. Recuperado em 07/05/2018, de <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/11/1934385-pms-e-agentes-vendiam-armas-para-facciao-em-presidio-de-massacre-no-am.shtml>.

D24AM. (2017). *Denúncia do MP-AM narra estupros e presos obrigados a comer olhos humanos no massacre do Compaj*. Recuperado em 07/05/2018, de <http://d24am.com/amazonas/denuncia-do-mp-am-narra-estupros-e-presos-obrigados-comer-olhos-humanos-no-massacre-do-compaj/>.

Dias, C. C. N. (2011). Estado e PCC em meio às tramas do poder arbitrário nas prisões. *Tempo Social*, São Paulo, 23 (2), 213-233.

Feltran, G. (2018). *Irmãos: uma história do PCC*. São Paulo: Companhia das Letras.

Ferreira, M. A. S. V. (2019). Brazilian criminal organizations as transnational violent non-state actors: a case study of the Primeiro Comando da Capital (PCC). *Trends in Organized Crime*, 22 (2), 148-165.

Fulgêncio, C. (2016). *Rio Branco contabiliza ao menos 21 execuções nos últimos 30 dias*. Recuperado em 06/05/2018, de <http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2016/10/rio-branco-contabiliza-ao-menos-21-execucoes-nos-ultimos-30-dias.html>.

G1. (2019). 'Em 2017, 56 presos foram assassinados em massacre no Compaj'. Recuperado em 19/09/2019, de <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2019/05/27/massacre-em-2017-foi-o-maior-do-sistema-prisional-do-amazonas.ghtml>.

G1 Amazonas. (2019). 'Briga entre detentos deixa 15 mortos no Compaj, diz governo'. Recuperado em 19/09/2019, de <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2019/05/26/briga-entre-detentos-resulta-em-15-mortos-no-compaj-afirma-seap.ghtml>.

\_\_\_\_\_. (2017a). 'Não havia nenhum santo' entre os mortos em rebelião, diz governador. Recuperado em 07/05/2018, de <http://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2017/01/nao-havia-nenhum-santo-entre-os-mortos-em-rebeliao-diz-governador.html>.

\_\_\_\_\_. (2017b). *Quatro presos são mortos em presídio na Zona Rural de Manaus*. Recuperado em 07/05/2018, de <http://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2017/01/quatro-presos-sao-mortos-em-presidio-na-zona-rural-de-manaus.html>.

G1 Amazonas, G1 São Paulo. (2017). *Rebelião em cadeia pública deixa mortos em Manaus*. Recuperado em 22/05/2018, de <http://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2017/01/rebeliao-em-cadeia-publica-deixa-mortos-em-manaus.html>.

G1 Rondônia, Rede Amazônica. (2016). *Corpos dos 8 presos mortos em presídio de RO são liberados do IML*. Recuperado em 04/05/2018, de <http://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2016/10/corpos-dos-8-presos-mortos-em-presidio-de-ro-sao-liberados-do-iml.html>.

G1 Roraima. (2017). *31 presos são mortos em penitenciária de Roraima, diz governo*. Recuperado em 08/05/2018, de <http://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2017/01/mais-de-30-presos-sao-mortos-na-penitenciaria-de-roraima-diz-sejuc.html>.

Galtung, J. (1969). Violence, peace, and peace research. *Journal of peace research*, 6 (3) 167-191.

Gama, A. (2016). *Briga entre facções deixa 10 presos mortos em penitenciária em Boa Vista, diz polícia*. Recuperado em 04/05/2018, de <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/10/17/briga-entre-faccoes-deixa-25-presos-mortos-em-penitenciaria-em-boa-vista-diz-policia.htm>.

Garcia, J. (2017). *Pelo menos 31 presos são encontrados mortos em prisão em Roraima*. Recuperado em 08/05/2018, de <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/01/06/pelo-menos-33-presos-sao-encontrados-mortos-em-prisao-em-roraima.htm>.

Graça, D., & Leal, V. (2017). *Quatro detentos do PCC são decapitados na Unidade Prisional do Puraquequara*. Recuperado em 22/05/2018, de <http://www.acritica.com/channels/manaus/news/quatro-detentos-do-pcc-sao-decapitados-na-unidade-prisional-do-puraquequara>.

Lucas, A. (2017). *Quatro detentos morrem em presídio reativado em Manaus*. Recuperado em 08/05/2018, de <https://oglobo.globo.com/brasil/quatro-detentos-morrem-em-presidio-reativado-em-manaus-20744822>.

Maior, D. (2017). *Prisão alvo de matança em Manaus foi considerada 'péssima' em inspeção*. Recuperado em 07/05/2018, de <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/01/1846387-prisao-alvo-de-matanca-em-manaus-foi-considerada-pessima-em-inspecao.shtml>.

Manso, B., & Dias, C. N. (2018). *A Guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. São Paulo: Todavia.

Marques, A. (2010). “Liderança”, “proceder” e “igualdade”: uma etnografia das relações políticas no Primeiro Comando da Capital. *Etnográfica*, 14 (2) 311-335.

Marques, M., & Oliveira, V. (2016). *Bope entra em presídio de RR e liberta familiares feitos reféns*. Recuperado em 04/05/2018, de <http://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2016/10/bope-entra-em-presidio-de-rr-e-familiares-feitos-refens-sao-liberados.html>.

Melo, Q., & Marcel, Y. (2016). *Carcereiros forneceram armas para rebelião no Acre, diz governo*. Recuperado em 06/05/2018, de <http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2016/10/carcereiros-forneceram-armas-para-rebeliao-no-acre-diz-governo.html>.

Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional. (2017). *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*.

Morais, H., & Zuim, L. (2016). *Briga entre facções rivais no presídio de RO tem 8 presos mortos*. Recuperado em 04/05/2018, de <http://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2016/10/briga-entre-faccoes-rivais-no-presidio-urso-branco-tem-8-presos-mortos.html>.

Muniz, T. (2016). *Em noite de rebelião e incêndios, Rio Branco tem mais de 10 mortes em 24h*. Recuperado em 06/05/2018, de <http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2016/10/em-noite-de-rebeliao-e-incendios-rio-branco-tem-mais-de-10-mortes-em-24h.html>.

Muñoz, C. (2017). *Como o Brasil facilita o recrutamento de facções criminosas*. Recuperado em 8 maio, 2018, de <https://www.hrw.org/pt/news/2017/03/21/301504>.

Nascimento, A., Melo, Q., & Marcel, Y. (2016). *Rebelião em presídio no Acre deixa quatro mortos e 19 feridos*. Recuperado em 06/05/2018, de <http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2016/10/apos-principio-de-motim-presos-fazem-rebeliao-em-presidio-no-acre.html>.

Öberg, M., & Sollenberg, M. (2011). Gathering Conflict Information Using News Resources. In: Höglund, Kristine; Öberg, Magnus (Org.). *Understanding peace research: methods and challenges*. Nova Iorque: Routledge, pp. 47-73.

Polícia Federal, Superintendência Regional no Amazonas, Delegacia de Repressão a Entorpecentes. (2016). *Operação La Muralla*.

Portal do Holanda. (2013). *Comando Vermelho tem estatuto apreendido em poder de traficante em Manaus*. Recuperado em 30/04/2018, de <http://www.portaldoholanda.com.br/amazonas/comando-vermelho-tem-estatuto-apreendido-em-poder-de-trafficante-em-manaus>.

Prestes, M. (2019). *'Manaus tem mais 40 detentos mortos depois de 15 assassinados no domingo'*. Recuperado em 20/09/2019, de <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/05/apos-15-assassinatos-mais-detentos-sao-achados-mortos-em-presidios-de-manaus.shtml>.

Rondoniagora. (2016). *Confira vídeo: Rebelião no Ênio Pinheiro acaba com 8 mortos*. Recuperado em 05/05/2018, de <https://www.rondoniagora.com/policia/confira-video-rebeliao-no-enio-pinheiro-acaba-com-8-mortos>.

Rodrigues, I., & Muniz, T. (2016). *Governo do Acre aciona 500 homens do Exército após tiroteio em presídio*. Recuperado em 06/05/2018, de <http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2016/10/governo-do-acre-aciona-500-homens-do-exercito-apos-tiroteio-em-presidio.html>.

Schwarz, L. (2019). *Sobre o Autoritarismo Brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras.

Souza, F. (2017). *Polícia diz que agentes facilitaram massacre de presos em Manaus e indiciou 210 detentos*. Recuperado em 07/05/2018, de <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-41118908>.

UOL. (2016). *Guerra entre PCC e CV causou rebelião em vários presídios do país, diz secretário de RR*. Recuperado em 04/05/2018, de <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/10/17/guerra-entre-pcc-e-cv-causou-rebeliao-em-varios-presidios-do-pais-diz-secretario-de-rr.htm>.

\_\_\_\_\_. (2019). *'Nova tragédia carcerária no Brasil: 55 mortos em dois dias'*. Recuperado em 19/09/2019, de <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2019/05/28/nova-tragedia-carceraria-no-brasil-55-mortos-em-dois-dias.htm>.

Valente, R., Nunes, S., Carmo, S., & Sant'anna, E. (2017). *Confronto mata 31 presos em RR; essa é a 2ª maior matança após o Carandiru*. Recuperado em 08/05/2018, de <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/01/1847511-33-presos-sao-mortos-em-penitenciaria-de-roraima-diz-secretaria.shtml>.

Von Lampe, K. (2015). *Organized crime: analyzing illegal activities, criminal structures, and extra-legal governance*. Sage Publications.

Wagner, M. (2009). Non-State Actors. In: WOLFRUM, Rüdiger (ed.). *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford: Oxford University Press.

Wennmann, A. (2015). *Crime and Conflict*. Birmingham: GSDRC.

## **O Cenário Brasileiro de Proteção à Violência na Infância e na Adolescência e a Agenda Governamental: Conquistas, Possibilidades e Desafios**

### **The Brazilian Scenario of Violence Protection in Childhood and Adolescence and the Government Agenda: Achievements, Possibilities and Challenges**

Brenda Souza de Castro  
Universidade Federal de Viçosa (UFV)  
E-mail: [brendascastro03@gmail.com](mailto:brendascastro03@gmail.com)

**Resumo:** Os dados de violência contra crianças e adolescentes mostram uma triste realidade no Brasil. A Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente são grandes marcos na defesa e na garantia dos direitos para esse público, no entanto, os números expressivos de denúncias despertaram a necessidade de que o cuidado com o público infanto-juvenil se mantivesse em pauta na agenda governamental. O objetivo deste estudo foi compreender o que foi inserido na agenda governamental nos últimos dez anos (2009-2018), observando se houve conquistas, possibilidades de melhoria e quais os desafios. Foi realizado um estudo qualitativo, baseado em análise documental, bibliográfica e de conteúdo. Foram consultados os portais eletrônicos da Câmara dos Deputados, do Congresso Nacional, do Senado, do Ministério do Desenvolvimento Social e do Proteja Brasil nos quais foram encontradas quatro leis, três programas/ações sociais e nove projetos de lei em tramitação, todos voltados ao combate das diversas formas de violência contra crianças e adolescentes. Os programas/ações sociais evidenciaram-se como conquistas, os projetos de lei como possibilidades de suporte normativo para a criação de outras políticas públicas e os desafios estão em conscientizar o tripé Estado-Família-Sociedade, diminuindo as ferramentas punitivas e fortalecendo as ferramentas educativas e preventivas.

**Palavras-Chave:** Agenda Governamental; Proteção; Violência; Crianças e Adolescentes.

**Abstract:** Data on violence against children and adolescents show a sad reality in Brazil. The 1988 Constitution and the Child and Adolescent Statute were great milestones in defending and guaranteeing rights for this part of the population, however, the expressive numbers of denunciations have awakened the need for care with the children and adolescents the government agenda. The objective of this study was to understand what has been inserted in the governmental agenda in the last ten years (2009-2018) with a view to solving this question, observing if there were achievements, possibilities of improvement and what the challenges. A qualitative study was conducted, based on documentary and content analysis. The electronic portals of the Chamber of Deputies, the National Congress, the Senate, the Ministry of Social Development and Proteja Brazil were consulted, where four laws, three social programs and

nine bills in progress, all focused on combat various forms of violence against children and adolescents. The social programs / actions were evidenced as achievements, the bills as possibilities of normative support for the creation of other public policies and the challenges are in raising awareness of the Family-State-Society tripod, reducing the punitive tools and strengthening the educational tools and preventive measures.

**Keywords:** Government Agenda; Protection; Violence; Children and Adolescents.

## **1. Introdução**

Muitos são os problemas que assolam a infância e a adolescência brasileira, configurados por um cenário de violência psicológica, física, de abandono ou negligência que, infelizmente, ainda é uma realidade no Brasil. A Constituição de 1988 abarcou e abrangeu esta causa, até então não considerada em aspectos jurídicos que fossem específicos para esse público no país. O Brasil avançou constitucionalmente no contexto da cidadania ao assumir que o papel do cuidado para com as crianças e adolescentes é dever de todos, ou seja, do Estado, da família e também da sociedade, assegurando-lhes prioridade absoluta no atendimento das suas necessidades básicas além de salvaguardá-los de todas as formas de violência, descaso ou discriminação da qual possam estar expostos (Brasil, 1988).

Consoante ao direito previsto como forma de legalizar e se fazer cumprir o determinado pela Constituição de 1988, o Brasil, segundo o Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF (2015), deixou para trás a Lei 6.697/79, o “Código de Menores”, tida como discriminatória, repressiva e segregacionista para a infância, e criou, dois anos após a promulgação da Constituição, a Lei nº 8.069/90, intitulada “Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)”, que dispõe sobre a proteção integral dessa parcela da população.

O ECA, como novo marco legal destacou-se pelo respeito ao desenvolvimento de crianças e adolescentes e pelo compromisso em tratar a infância com prioridade absoluta (UNICEF, 2015), deixou-se de utilizar, propositalmente, o termo “menor”, pois este possuía uma conotação pejorativa e incompatível, portanto, com a nova orientação jurídico-constitucional, que preconiza alçar crianças e adolescentes à condição de titulares de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana (Digiacomio & Digiacomio, 2011).

Dentre as prioridades trazidas pelo ECA está o enfoque prioritário na formulação e na execução das políticas sociais públicas voltadas para as crianças e adolescentes (Brasil, 1990). Para o Unicef (2015) ainda há a necessidade de criação de políticas diferenciadas, capazes de promover a inclusão do público infanto-juvenil que têm seus direitos violados, conforme comprovado pelos números. Dados do documento “Cenário da Infância e Adolescência no Brasil” criado pela Fundação Abrinq (2017), mostram que o canal de denúncias Disque 100, serviço de atendimento do Governo Federal, registrou, só em 2015, mais de 150 mil denúncias em todo o Brasil referentes a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, o que inclui negligência, violência física, sexual, psicológica, entre outros crimes.

Santos e Kerbauy (2008) afirmam que, faz-se necessário a formulação de políticas públicas que possibilitem o desenvolvimento de crianças e adolescentes, fortalecendo-os para a vida em sociedade. É por meio dessas políticas pensadas para promoção e defesa dessa parcela da população que o ECA encontra amparo e abrangência para resolução dos problemas existentes.

Nessa vertente, considerando o número expressivo de denúncias de violências contra crianças e adolescentes nos últimos anos, este estudo propõe o seguinte questionamento: o que tem sido discutido na agenda governamental para solucionar essa demanda da população no período de 2009-2018? Importa saber, portanto, como o governo brasileiro tem atuado quanto a essa questão em termos de agenda, se existem políticas públicas sendo pensadas ou executadas em caráter preferencial e quais são as conquistas, as possibilidades e os desafios para melhoria desse cenário.

Para responder a essas questões o objetivo geral desse artigo é analisar a agenda governamental a respeito das medidas para conter a violência contra crianças e adolescentes nos últimos dez anos (2009-2018), evidenciando as conquistas, os desafios e as possibilidades de melhorias no cenário brasileiro. Como objetivos específicos, buscar-se-á:

a) Descrever o cenário da violência contra crianças e adolescentes no Brasil nos últimos dez anos (2009-2018);

b) Analisar as leis, os projetos de lei e políticas públicas criadas para amenizar o problema da violência contra crianças e adolescentes nesse intervalo de tempo.

## **2. Referencial Teórico**

### *2.1. Agenda Governamental*

Os estudos sobre Agenda Governamental têm ganhado destaque no novo cenário da pesquisa sobre políticas públicas no Brasil (Brasil & Capella, 2015). Todavia, antes de se pesquisar sobre entradas de temas e funcionamento, é necessário entender conceitualmente o que são as agendas governamentais.

Para Kingdon (2003), a agenda governamental ou agenda-setting é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e seus formuladores de políticas, concentram sua atenção num determinado momento. Nessa perspectiva, para que o governo concentre suas ações em algum tema é necessário que esse assunto chegue até ele de maneira significativamente capaz de se destoar de inúmeros outros assuntos que buscam solução através do Estado, voltando à atenção do mesmo para este tema em detrimento de outros. Para Capella (2005) atrair a atenção dos formuladores de política pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de agenda, no qual diversas outras questões estão colocadas, aguardando a atenção destes formuladores.

Mas qual o caminho para que os assuntos cheguem como pauta à agenda governamental? Nessas circunstâncias, para se alcançar a atenção dos formuladores de políticas, exercem um papel muito importante os grupos dispostos a investir numa ideia, que tanto podem ser elementos da própria burocracia, como parlamentares, grupos de interesse ou membros da Academia (Gelinsky & Seibel, 2008). O papel desses grupos é fundamental para garantir a sobrevivência de uma ideia e para colocá-la na agenda governamental (Gelinsky & Seibel, 2008). Segundo Cunha e Zanetti (2017) as ações de públicos mobilizados que participam, deliberam e exercem controle público sobre os governos, possibilitam que suas demandas e opiniões sejam consideradas na tomada de decisões políticas.

No entanto, o alcance da notoriedade para um problema entrar para a agenda pode ser atingido através de alguns elementos que reforçam a relevância do assunto. Segundo Carvalho (2006), para que um problema tenha maior destaque para entrar na agenda ele precisa de confirmação por meio de dados estatísticos que apontem a demanda. Souza (2007) vai além ao

afirmar que existem três mecanismos que podem chamar a atenção para a necessidade de formulação de políticas públicas: (a) tornar públicos em indicadores que mostrem a dimensão do problema; (b) promover eventos que mostrem como a situação se repete ou é decorrente de desastres; e, (c) coletar feedbacks das políticas em vigor, que mostram a necessidade de correções.

Assim sendo, atingida a notoriedade por quaisquer dos meios citados, o tema proposto entra para a agenda de decisão do governo. Por meio de análise sobre o que foi discutido ou implementado através de leis, projetos de leis ou programas/ações governamentais torna-se possível a compreensão do quanto um assunto esteve em pauta na agenda-setting e como ele foi abordado durante determinado período de tempo. Logo, como é o foco deste estudo, é necessário que se entenda como o tema das crianças e adolescentes se faz presente enquanto pauta de uma agenda governamental.

## *2.2. Crianças e Adolescentes na Agenda Governamental*

O ECA foi resultado da discussão entre governo e sociedade, por meio de fóruns, movimentos populares de rua, assim como denúncias que “pipocavam” nos meios de comunicação de massa relacionadas à educação, à saúde, ao trabalho e à violência contra as crianças (Alves, 2001). Para Perez e Passone (2010), o dispositivo representou uma profunda alteração representada em termos legislativos, normativos, culturais e conceituais para as diretrizes, políticas públicas e serviços destinados ao atendimento da criança e adolescente no Brasil.

A gama de direitos prevista pelo ECA aborda engajamentos referentes à prestação de serviços prioritários de assistência, saúde e educação como forma de enfrentamento da questão social a respeito das crianças e adolescentes em situações de vulnerabilidade (Mendonça, 2002). Todavia, torna-se preciso materializar os direitos das crianças e dos adolescentes através das ações concretas de políticas públicas (Benevides, Daniel & Berwig, 2014).

Para tal, é necessário incorporar à agenda das políticas públicas sociais as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e, para que isso se materialize, espera-se do governo um conjunto de políticas sociais destinadas à inclusão do público infante-juvenil por meio de ações

planejadas e pensadas no sentido de garantir a vivência do acesso aos direitos (Benevides, Daniel & Berwig, 2014).

Assim sendo, espera-se que a pauta dos direitos das crianças e dos adolescentes esteja, de maneira efetiva, inserida na agenda governamental, na tentativa de sanar as novas demandas desse público. Essa presença do assunto na agenda do governo é imprescindível pois, as diversas formas de violação dos direitos a que possam estar sujeitos, além de provocar um impacto no desenvolvimento enquanto pessoa, causa também uma catastrófica repercussão no comportamento do indivíduo na vida adulta (Nunes & Sales, 2016).

### **3. Procedimentos metodológicos**

Esta pesquisa caracterizou-se como qualitativa, onde a preocupação do pesquisador é, especificamente, o aprofundamento da compreensão de uma trajetória (Goldenberg, 2004). Quanto aos objetivos, essa pesquisa classificou-se como exploratória, pois estas são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar uma visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato (Gil, 2008). Aqui, isso se sintetizou em explorar a agenda governamental traçando uma trajetória sobre o que tem sido discutido quanto à prevenção da violência contra o público infanto-juvenil.

O método de análise se deu por meio de pesquisa documental e bibliográfica que conta, dentre outras fontes de dados, com a análise de arquivos públicos e relatórios de pesquisa baseados em publicações parlamentares (Marconi & Lakatos, 2003). Neste trabalho esses documentos se traduziram em quatro leis, três programas/ações sociais e nove projetos de lei desenvolvidos para a defesa dos direitos das crianças e adolescentes, no intuito de combater a violência contra esse público nos últimos dez anos (2009-2018), de forma a se compreender quais foram as conquistas, as possibilidades e os desafios para diminuição da violência contra esse segmento social. O acesso aos documentos supracitados se deu através dos portais eletrônicos de domínio público da Câmara dos Deputados, do Congresso Nacional, do Senado e do Ministério do Desenvolvimento Social. Foi acessado também o Proteja Brasil, que se trata de um aplicativo publicamente disponibilizado.

Para analisar os documentos, utilizou-se do método de análise de conteúdo que segundo Bardin (2002, p.42) se dá por um conjunto de técnicas de análise que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/percepção (variáveis inferidas) dessas mensagens. Neste estudo, a análise de conteúdo foi operacionalizada em categorias no intuito de facilitar a interpretação dos documentos encontrados, permitindo uma reflexão acerca da natureza e do propósito dos mesmos. São elas:

- I. Natureza do Documento: Leis, Políticas Públicas ou Projetos de Lei.
- II. Propósito do Documento: Punitivo, Educativo ou Preventivo.

#### 4. Resultados e discussões

##### 4.1. Os dados da violência contra crianças e adolescentes

Os dados da violência contra crianças e adolescentes são, infelizmente, alarmantes em nosso país e seu crescimento nos últimos anos acendeu um alerta entre os governantes para que algo seja feito em prol dessa parcela da população. Mesmo com a Constituição Federal de 1988 prevendo o dever de todos, incluindo família, Estado e sociedade de salvaguardá-los de quaisquer formas de violência, dando-lhes zelo e proteção, a negligência, a violência física, sexual e psicológica contra eles ainda existe e os coloca em situação de extrema vulnerabilidade, conforme mostram os dados da Tabela 1.

**Tabela 1:** Aumento percentual do número de casos notificados de violência contra crianças e adolescentes de 2009 a 2014

<b>Tipo de Violência contra Crianças e Adolescentes</b>	<b>Casos Notificados 2009</b>	<b>Casos Notificados 2014</b>	<b>Percentual de Aumento dos Casos Notificados</b>
Assédio Sexual	1.272	4.806	377,83%
Estupro	2.633	14.874	564,90%
Exploração Sexual	288	815	282,98%
Negligência e Abandono	3.630	21.751	599,20%
Violência Física	9.098	44.234	486,19%

**Fonte:** Elaborado pela autora com base nos dados da Fundação Abrinq, do Ministério da Saúde (MS)/Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) e do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN).

É possível notar as porcentagens estarrecedoras no aumento das notificações de casos de diversos tipos de violência envolvendo crianças e adolescentes. Mesmo que o aumento desses números seja justificado, entre outros fatores, pela facilidade de acesso aos canais de denúncia no decorrer dos anos, principalmente pelo uso da tecnologia e mídias sociais, supor que esses números de 2014 talvez sempre existiram mas que nunca foram denunciados, só mostra que o tripé Estado-Família-Sociedade não está assegurando efetivamente os direitos dessas crianças e adolescentes.

Levando em consideração o poder do Estado de legislar e gerar ações sociais, através da inserção do problema em sua agenda, o que tem sido feito, discutido ou proposto para amenizar esse problema social? Partindo do que disse Souza (2007), que afirma que um dos mecanismos para que um assunto chame atenção e se torne pauta da agenda de governo é tornar público indicadores que mostrem a dimensão do problema, os dados da tabela 1, embora só estejam disponibilizados no período de 2009 a 2014, se juntaram a necessidade de se pensar leis ou políticas capazes de amenizar o problema, o que tem seu reflexo na agenda governamental até os dias atuais.

#### *4.2. As conquistas, as possibilidades e os desafios para o combate a violência contra crianças e adolescentes no Brasil*

No Quadro 1 evidenciam-se as leis de maior destaque que foram criadas na tentativa de sanar esse problema social nos últimos dez anos (2009-2018), buscando reforçar os cuidados com as crianças e adolescentes conforme previsto pelo ECA e punir com mais vigor os causadores das violências. Ao todo, quatro leis foram criadas.

**Quadro 1:** Leis federais criadas para combate à violência contra crianças e adolescentes no período de 2009-2018

<b>Projeto de Lei</b>	<b>Propositor</b>	<b>Ementa</b>	<b>Norma Gerada</b>	<b>Caráter</b>
PL Nº 68 de 2013	Câmara dos Deputados	Programa de Combate à Intimidação Sistemática ( <i>Bullying</i> ).	<b>Lei nº 13.185</b> , de 6 de novembro de 2015.	Punitivo

PL Nº 58 de 2014	Câmara dos Deputados	Estabelece o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante.	<b>Lei da Palmada:</b> <b>nº 13.010,</b> de 26 de junho de 2014.	Punitivo
PL Nº 3792 de 2015	Câmara dos Deputados	Estabelece o sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes vítimas e testemunhas de violência.	<b>Lei nº</b> <b>13.431,</b> de 4 de abril de 2017.	Preventivo
PL Nº 14 de 2015	Câmara dos Deputados	Princípios e diretrizes para a formulação e implementação de políticas públicas para a primeira infância.	<b>Marco Legal da Infância:</b> <b>Lei nº</b> <b>13.257,</b> de 8 de março de 2016.	Preventivo

**Fonte:** Elaborada pela autora com base nos dados do portal eletrônico do Senado, Câmara dos Deputados e Congresso Nacional.

É possível notar que as quatro leis criadas foram aprovadas recentemente e abordam em seus textos punições a violências físicas ou psicológicas e mecanismos para que os direitos dessa parcela da população sejam garantidos, no intuito de sanar as lacunas deixadas pelo ECA de acordo com as novas demandas que foram surgindo.

No que tange à violência física criou-se a Lei da Palmada, no intuito de conscientizar e punir, se preciso, os causadores da agressão que estão, neste caso, inseridos no contexto familiar da criança ou adolescente, sejam eles os pais ou responsáveis. Quanto o cometimento de violência psicológica nota-se pela lei nº 13.185/15 a preocupação com o tema *bullying*, que pode ser cometido por familiares ou por terceiros, e que era inexistente como pauta até poucos anos atrás, demandando, portanto, uma legislação emergencial de combate. Ambas as leis, como se pode observar, apresentam um caráter punitivo, sendo aplicada, portanto, posteriormente a violência cometida.

Sobre as leis que tangenciaram a defesa dos direitos, o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) embora tenha sido estabelecido e estruturado desde 2006 pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), enfrentou a morosidade da tramitação o que fez com que ele só obtivesse sua normatização legal em 2017. Apesar da demora, sua criação

ajudou a fortalecer o sistema na tentativa de assegurar a proteção máxima dessas crianças e adolescentes por meio de um trabalho em rede, envolvendo trabalho conjunto participativo com a sociedade civil e instituições de diversas áreas. O mesmo acontece com o Marco Legal da Infância de 2016 que dá diretrizes para as políticas públicas infantis, reconhecendo a importância das mesmas para o desenvolvimento das crianças, o que conversa diretamente com o que diz Benevides, Daniel e Berwig (2014) quando afirmam a necessidade de se materializar os direitos das crianças e dos adolescentes por meio das políticas públicas, cujas quais precisam ser pensadas e implementadas dentro dos direitos e garantias previstos pelo ECA. São, portanto, mecanismos de caráter preventivo, através da promoção dos direitos, no intuito de se evitar que a violência seja cometida.

Sabendo, portanto, que as leis são instrumentos reguladores, punitivos e/ou normatizadores dos conflitos sociais, as políticas públicas são, então, o meio pelo qual o governo executa ações que, dentro do que prevê ou sugere a lei, atuam prevenindo, punindo ou educando para evitar que a violência seja cometida ou, se já o foi, que seja denunciada e averiguada, garantindo assim a proteção das crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. Essas políticas públicas podem ser entendidas como as conquistas brasileiras de combate à violência contra esse segmento social.

Nesse contexto, são apresentados no Quadro 2, os programas ou ações que foram desenvolvidas no período em questão com objetivo de salvaguardar essa parcela da população das mais variadas formas de violência.

**Quadro 2:** Programas ou ações de prevenção e combate à violência contra crianças e adolescentes no período (2009-2018)

<b>Programa ou Ação</b>	<b>Ano de Criação</b>	<b>Descrição</b>
Proteja Brasil	2013	Aplicativo que permite o engajamento na proteção de crianças e adolescentes por meio de denúncias diretas, localização de órgãos de proteção e informações sobre as diferentes violações.

Programa Criança Feliz	2016	Atenção às crianças em situação de vulnerabilidade e fortalecimento do vínculo afetivo e do papel das famílias no cuidado, na proteção e na educação das crianças de 0 a 6 anos. O programa se operacionaliza por meio de visitas domiciliares.
Programa Instituição Parceira da Primeira Infância	2018	Desenvolver ações nas instituições de ensino superior voltadas à primeira infância.

**Fonte:** Elaborado pela autora com base nos dados do portal eletrônico da Unicef e do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Nota-se que, o Proteja Brasil é um mecanismo de denúncia por meio de um aplicativo gratuito. Embora sua forma de ação seja posterior ao cometimento da violência, seu canal de denúncia se constitui com um avanço inquestionável na fiscalização e punição dos envolvidos. A abrangência do aplicativo em uma parcela considerável do território nacional, aciona suportes de averiguação mais próximos da ocorrência, garantindo uma maior efetividade do atendimento à criança ou adolescente em situação de risco.

O Programa Criança Feliz foi desenvolvido no intuito de auxiliar as famílias com crianças de zero a seis anos na promoção do seu desenvolvimento integral, o que inclui o cuidado com as crianças em situação de vulnerabilidade através do auxílio aos pais e responsáveis nos cuidados e na proteção que são garantidas a essas crianças. Seu caráter é, portanto, preventivo.

Já o Programa Instituição Parceira da Primeira Infância preconiza o fortalecimento da causa nas instituições de ensino superior privadas, levando aos alunos dos cursos das áreas de Saúde, Pedagogia, Psicologia e Serviço Social uma disciplina com foco no desenvolvimento infantil capaz de contribuir na construção da consciência sobre a importância da primeira infância para o futuro, o que o caracteriza como um programa educativo, pois os futuros profissionais dessas áreas sairão com um olhar diferenciado para trabalhar com esse público.

Dentre as possibilidades de melhoria do cenário brasileiro da violência contra crianças e adolescentes ganham fôlego os inúmeros projetos de lei (PL's) no período de 2009-2018, os quais são evidenciados no Quadro 3 e que se encontram em tramitação até os dias atuais.

**Quadro 3:** Projetos de lei em tramitação para combate à violência contra crianças e adolescentes no período de 2009-2018.

<b>Projeto de Lei</b>	<b>Propositor</b>	<b>Ementa</b>
PL Nº 177 de 2009	Senado	Propõe agravar a pena dos crimes de estupro e atentado violento ao pudor, quando cometidos contra criança, e dá outras providências.
PL Nº 507 de 2011	Senado	Estabelecer prioridade absoluta no julgamento dos crimes envolvendo violência sexual contra crianças ou adolescentes.
PL Nº 74 de 2012	Senado	Currículos do ensino fundamental e médio incluam conteúdos, relativos à prevenção da violência contra <u>a criança</u> (grifo nosso).
PL Nº 65 de 2015	Senado	Tipificar aplicação de qualquer forma de castigo corporal, ofensa psicológica, tratamento cruel ou degradante à criança ou adolescente com deficiência física, sensorial, intelectual ou mental.
PL Nº 51 de 2015	Câmara	Obriga os dirigentes de instituições de educação a notificarem <u>sinais de maus tratos envolvendo seus alunos</u> . (grifo nosso)
PL Nº 508 de 2017	Senado	Determina que os casos de suspeita ou confirmação de castigo físico, de tratamento cruel ou degradante e de maus-tratos contra criança ou adolescente e violência autoprovocada pelos mesmos sejam obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar.
PL Nº 9188 de 2017	Câmara	Acrescenta parágrafo ao art. 130 do ECA para garantir a proteção da integridade psíquica e física da criança.
PL Nº 202 de 2017	Senado	Obriga os profissionais de saúde notificarem à autoridade policial os casos de violência contra <u>a dignidade sexual de crianças ou adolescentes</u> . (grifo nosso)
PL Nº 10697 de 2018	Câmara	Aumenta a pena dos crimes cometidos contra crianças e adolescentes.

**Fonte:** Elaborado pela autora com base nos dados do portal eletrônico do Senado, Câmara dos Deputados e Congresso Nacional.

Todos esses projetos, em diferentes anos mostram o quanto o tema da violência contra crianças e adolescentes esteve e está presente na agenda governamental brasileira. As tramitações que são, por vezes, morosas, mostram a tentativa por parte do Estado, pressionado socialmente pelos números crescentes da violência infanto-juvenil, de sanar algumas lacunas deixadas pelo ECA, criando leis capazes tanto de prevenir que a violência seja cometida quanto de punir efetivamente os culpados pela mesma, seja ela qual for.

Outro fato bastante curioso e que merece destaque é que os projetos de leis supracitados preconizam a inserção da prevenção e da informação dentro das escolas, como é o caso do PL N° 74 e N° 51, que envolvem efetivamente, o pilar da sociedade na função de salvaguardar as crianças e os adolescentes incluindo, nos currículos de educação nacional, a conscientização, o acesso à informação tanto sobre os tipos de violência quanto sobre os canais de denúncia, bem como a obrigatoriedade dos responsáveis da instituição em comunicar possíveis sinais de maus-tratos.

Esses PL's assumem, portanto, um caráter educativo e preventivo, o que conversa diretamente com o Programa Criança Feliz e o Programa Instituição Parceira da Primeira Infância. Isso porque, esses programas já vêm colocando em prática a necessidade de se atrelar o fator educação em suas diversas formas para que pais, professores, alunos e sociedade, deem o devido suporte na prevenção e combate da violência contra o público infanto-juvenil.

O PL N° 202 amplia ainda mais o pilar social na proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes quando propõe a obrigatoriedade também dos funcionários de estabelecimento de saúde em comunicar imediatamente as autoridades em casos de suspeitas de violência contra, dentre outros públicos, as crianças e os adolescentes.

Sobre esses projetos de lei, fica evidenciado que, dentro do que prevê a CF/88, que assegurou a garantia dos direitos da infância e da adolescência em três pilares, sendo eles Estado, família e sociedade, eles traduzem uma possibilidade de integrar a sociedade, de modo que, mesmo que obrigatoriamente, ela participe de forma efetiva na proteção dessa parcela vulnerável da população, principalmente naqueles setores com contato mais direto com as crianças e adolescentes, como educação e saúde. Assim sendo, a aprovação desses PL's podem significar um suporte normativo para a criação de outras políticas públicas que abarquem a causa.

Todavia, o caráter punitivo dos PL's N° 177, N° 507, N° 65 e N° 10.697 merecem atenção. A educação, embora fundamental, não soluciona sozinha os crimes já cometidos, que necessitam da punição dos envolvidos. Esses PL's, dentre seus propósitos, evidenciam que as formas de punição já vigentes não estão sendo suficientes para solucionar o problema. Eles preveem, portanto, punições que vão desde o aumento da pena para crimes contra a parcela

infanto-juvenil da população até a prioridade absoluta dos julgamentos, o que, se aprovado, complementarà a gama de prioridades absolutas do ECA, que já prevê a prioridade absoluta no direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária das crianças e dos adolescentes (Brasil, 1990).

Neste contexto de conquistas e possibilidades, identificar e encarar os desafios torna-se crucial. As leis, programas e ações conquistados, bem como os projetos de leis existentes que embora sofram com a burocracia e a morosidade dos trâmites públicos, só pelo fato de terem despertado a necessidade de diálogo e de ação no combate a violência infanto-juvenil para além do que prevê o ECA já os tornam bastante significativos e mostra que existe uma agenda sobre a temática.

Dessa forma, analisando tanto os projetos em tramitação quanto o que já se tem tramitado e operante, os desafios para melhorar ou amenizar o problema da violência contra crianças e adolescentes estão, portanto, em conscientizar o tripé Estado-Família-Sociedade a trabalhar integradamente, seja por meio de contato direto ou por meio de tecnologia, que é um destaque na geração atual, para que a utilização de ferramentas punitivas sejam cada vez menos necessárias ao passo que as ferramentas preventivas e educativas se enraízem e ganhem força na sociedade brasileira.

## **5. Considerações finais**

Em suma, a importância desse estudo está no conhecimento do cenário brasileiro de proteção à violência na infância e na adolescência dentro do que tange a agenda de governo, permitindo-nos conhecer quais são os avanços e gargalos da temática. Dessa maneira, o questionamento sobre quais são, portanto, as conquistas, as possibilidades de melhoria e os desafios a serem considerados, nos permite uma reflexão do que ainda pode e deve melhorar para amenizar o cenário apresentado.

O que se observou durante todo o estudo é que o assunto do combate à violência contra crianças e adolescentes se manteve em pauta na agenda governamental durante toda década analisada (2009-2018), sendo notada a presença de leis, projetos de leis, programas e ações desde o início do período demarcado até os dias atuais. Isso se dá, seguramente, pela importância que as crianças e os adolescentes têm para o país, de modo que, qualquer forma de negligência por parte do governo, representa um descaso com o futuro da nação.

Por meio da presença constante do problema na pauta governamental, o alcance da criação de leis como a Lei da Palmada, do Bullying, do Sistema de Garantia de Direitos, que normatiza o trabalho em rede e, do Marco Legal da Infância mostram o avanço que o Brasil alcançou para resolver os novos problemas que surgem, como a questão do bullying e a ampliação das formas de se garantir os direitos e cuidados dos quais as crianças e os adolescentes são assegurados pelo ECA, mas que estavam passíveis de lacunas deixadas pelo mesmo.

Todavia, como as leis apenas instrumentalizam, são as políticas públicas quem efetivam as ações. Assim, em termos de conquistas, a criação do sistema Proteja Brasil representa, indubitavelmente, o quanto as tecnologias podem ajudar nas redes de proteção contra violências infanto-juvenis, nos permitindo acesso e voz numa proporção consideravelmente maior que anos atrás. O Programa Criança Feliz, bem como o Programa Instituição Parceira da Primeira Infância sinalizam a importância que o cuidado das famílias, o conhecimento de causa dos futuros profissionais que lidarão diretamente com o público infanto-juvenil e as escolas tem no combate a violência contra as crianças e adolescentes.

Quanto às possibilidades, embora haja morosidade das tramitações, que podem acontecer pela própria burocracia do país, por uma diminuição da pressão popular sobre os governos ou por outros temas de urgência que chegam à agenda governamental e demandam os esforços dos legisladores para outros assuntos de prioridade do momento, o empenho em propor projetos de lei em fechar as lacunas merece reconhecimento.

A proposta de inserção do assunto da violência contra crianças e adolescentes dentro da própria escola, como assunto transversal no currículo da educação, permitindo que os menores tomem conhecimento das variadas formas de violência a que estão sujeitos e os canais de

denúncia disponíveis para defendê-los será, se aprovado, uma forma de conscientizar tanto a criança e o adolescente, quanto as suas famílias. As propostas de obrigatoriedade tanto das escolas quanto dos profissionais de saúde em notificarem casos suspeitos, também configurarão caso sejam aprovadas, um fortalecimento do trabalho em rede e um suporte para se incrementar ou criar novas políticas públicas.

No que tange aos desafios, a ressalta se dá no quanto ainda necessita-se de ferramentas punitivas. A presença de leis e projetos de lei que propõem penas mais severas e julgamentos prioritários, atrelados aos números da violência apresentados no estudo, mostram que ainda existem lacunas a serem fechadas. As políticas públicas são, portanto, o caminho para se efetivar ações, valendo-se de ferramentas educativas e preventivas para minimizar a existência de novos casos de violência.

Todavia, o caminho da conscientização nem sempre é fácil. Os desafios estão em promover uma integração das ações, atrelada ao suporte da tecnologia, capaz de cooptar esforços do Estado, das famílias, da sociedade, dos estabelecimentos de saúde e também das escolas, trabalhando de maneira conjunta, em diferentes esferas governamentais, com o intuito de fortalecer a rede de proteção, tratando irrestritamente, dentro do que cabe a cada um, prevenir, apoiar, conscientizar e punir as violências praticadas contra as crianças e os adolescentes.

## **Referências**

Alves, E. S. (2001, janeiro/julho). Infância e Juventude: Um breve olhar sobre as Políticas Públicas no Brasil. *Revista Linhas*. V. 2, n. 2.

Bardin, L. (2002). *Análise de conteúdo*. Brasil: Edições.

Benevides, J., Daniel, R., & Berwig, S. E. (2014). Políticas Públicas e Estatuto da Criança e do Adolescente – Materialização dos Direitos das Crianças e Adolescentes. *III Seminário Internacional de Ciências Sociais – Ciência Política*, Universidade Federal do Pampa, São Borja, RS, Brasil.

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal.

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 04, n. 02, novembro/2019, pp. 115-132.**

Brasil. (1990). *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil].

Brasil, F. G., & Capella, A. C. N. (2015). O Processo de Agenda-Setting para os Estudos das Políticas Públicas. *RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, nº 01, 41-63.

Capella, A. C. N. (2005). Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. *Anais do XXIX Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu, MG, Brasil.

Capella, A. C. N. (2006). Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 61, 25-52.

Carvalho, G. C. A. (2006, agosto/dezembro). Juventude e Políticas Públicas: Mero destaque na agenda pública ou garantia de direitos? *Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC*, 2 (2), 163-175.

Cirqueira, A. P. (2007). *Violência física intrafamiliar: as percepções dos adolescentes do Programa Sentinela de Itaboraí sobre a violência física sofrida*. (Dissertação de Mestrado) Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, Rio de Janeiro.

Cunha, E.S. M., & Zanetti, D. G. (2017). Participação e Influência na Agenda Governamental: o caso da assistência social. *Anais do 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*, Belo Horizonte, MG, Brasil.

Digiácomo, M. J., & Digiácomo, I de A. (2011). *ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente anotado e interpretado*. 2ª Ed. São Paulo: FDT.

Fundação Abrinq (2017). *Cenário da Infância e Adolescência no Brasil*, Nywgraf Editora Gráfica.

Gelinski, C. R. O. G., & Seibel, E. J. (2008, abril/outubro). Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. *Revista de Ciências Humanas*, v. 42, n. 1 e 2, 227-240.

Gil, A. C. (2008). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6 ed. São Paulo: Editora Atlas

Goldenberg, M. (2004). *A Arte de Pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais*. 8ª Ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record.

Kingdon, J. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3a. Ed. New York: Harper Collins.

Marconi, M. de A., & Lakatos, E. M. (2003). *Fundamentos de Metodologia Científica*. 5ª Ed. São Paulo: Editora Atlas.

Mendonça, M. H. M. (2002). O desafio da política de atendimento à infância e à adolescência na construção de políticas públicas equitativas. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, vol. 18 [suplemento], 113-120.

Nunes, A. J., & Sales, M. C. V. (2016). Violência contra crianças no cenário brasileiro. *Ciência & Saúde Coletiva*, 21 (3), 871-880

Perez, J. R. R., & Passone, E. F. (2010, maio/agosto). Políticas Sociais de Atendimento às Crianças e aos Adolescentes no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, 40 (140), 649-673.

Santos, R., & Kerbauy, M. T. M. (2008). Políticas Públicas Para Crianças e Adolescentes: Violência, Conflito Familiar E Distúrbios Escolares. *Revista do Laboratório de Estudos da Violência e Segurança*, nº 02, 59-81.

Souza, C. (2007). Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: Hoch-Man, G., Arretche, M. & Marques, E. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FOCRUZ.

Unicef, Fundo das Nações Unidas para Infância. (2015). *ECA 25 anos: avanços e desafios para infância e adolescência no Brasil*.

## **Paradiplomacia: Atuação do Nordeste Brasileiro na Rede Mercocidades**

## **Paradiplomacy: Northeastern Brazilian Activity in the Mercocity Network**

## **Paradiplomacia: Actuación del Nordeste Brasileño en la Red Mercocidades**

Chrstianny Kelly Silva dos Santos  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)  
E-mail: [chrisksds@gmail.com](mailto:chrisksds@gmail.com)

Alexandre Cesar Cunha Leite   
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)  
Universidade Federal da Paraíba (UFPB)  
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG)  
E-mail: [alexcclite@gmail.com](mailto:alexcclite@gmail.com)

Saulo Felipe Costa   
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)  
Universidade Federal da Paraíba (UFPB)  
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)  
E-mail: [s.felipe@hotmail.com](mailto:s.felipe@hotmail.com)

**Resumo:** Este artigo pretende explorar perspectivas teórico-conceituais acerca da Paradiplomacia delimitando como foco a Rede Mercocidades nos atores do Nordeste brasileiro que dela participam. O objetivo deste trabalho é avaliar se a Paradiplomacia, via Rede Mercocidades, foi capaz de potencializar o desenvolvimento de seus partícipes do nordeste brasileiro. A metodologia documental e bibliográfica com enfoque qualitativo assume uma abordagem exploratória para proporcionar um diálogo entre os conceitos relacionados à Paradiplomacia. A metodologia comparativa é utilizada para relacionar estas informações com dados dos Índices de Desenvolvimento Humano Municipais (IDH-M) destas cidades, sendo empregados, para fins de comprovação, instrumentais quantitativo-descritivos. No que concerne à Rede Mercocidades enfatiza-se a análise da atuação das cidades de Camaçari, Salvador, Vitória da Conquista, Fortaleza, Recife, Jaboatão dos Guararapes e Mossoró. Ao fim, o trabalho infere a não relação entre o aumento do IDH-M das cidades do nordeste brasileiro e a Paradiplomacia por elas praticada, instrumentalizada na inserção na Rede Mercocidades.

**Palavras-chave:** Paradiplomacia. Rede Mercocidades. Nordeste Brasileiro.

**Abstract:** This article intends to explore theoretical-conceptual perspectives about Paradiplomacia delimiting as a focus the Mercocidades Network in the actors of the Brazilian

Northeast who participate in it. The objective of this work is to evaluate if the Paradiplomacy, through Network Mercocidades, was able to potentialize the development of its participants in the Brazilian northeast. The documentary and bibliographic methodology with a qualitative approach take an exploratory approach to provide a dialogue between the concepts related to Paradiplomacy. The comparative methodology is used to relate this information with data from the Municipal Human Development Indexes (IDH-M) of these cities, and quantitative-descriptive instruments are used for verification purposes. As far as the Mercocidades Network is concerned, the analysis emphasized the actions of the cities of Camaçari, Salvador, Vitória da Conquista, Fortaleza, Recife, Jaboatão dos Guararapes and Mossoró. In the end, the work infers the non-relation between the increase of the HDI-M of the cities of the Brazilian northeast and the Paradiplomacy that they practiced, instrumented in the insertion in the Mercocidade Network.

**Keywords:** Paradiplomacy. Rede Mercocidades. Brazilian Northeast.

**Resumén:** Este artículo tiene como objetivo explorar las perspectivas teóricas y conceptuales sobre la Paradiplomacia, centrándose en la Red de Mercociudades en los actores del Nordeste brasileño que participan en ella. El objetivo de este trabajo es evaluar si Paradiplomacia, a través de Rede Mercociudades, fue capaz de potenciar el desarrollo de sus participantes en el noreste de Brasil. La metodología documental y bibliográfica con enfoque cualitativo adopta un enfoque exploratorio para proporcionar un diálogo entre los conceptos relacionados con la Paradiplomacia. La metodología comparativa se utiliza para relacionar esta información con los datos de los Índices de Desarrollo Humano Municipal (IDH-M) de estas ciudades, que se utilizan, para fines de verificación, instrumentos cuantitativos-descriptivos. Con respecto a la Red de Mercociudades, se enfatiza el análisis del desempeño de las ciudades de Camaçari, Salvador, Vitória da Conquista, Fortaleza, Recife, Jaboatão dos Guararapes y Mossoró. Al final, el trabajo infiere la relación entre el aumento de HDI-M de las ciudades del noreste de Brasil y la Paradiplomacia practicada por ellos, instrumentalizada en la inserción de la Red de Mercociudades.

**Palabras-clave:** Paradiplomacia. Red Mercociudades. Nordeste Brasileño.

## 1. Introdução

A Paradiplomacia diz respeito ao estabelecimento de relações internacionais de um ator não-central com os demais atores do sistema internacional. Considera-se a Paradiplomacia como uma diplomacia paralela àquela exercida pelo Estado, em que os atores são projetados na arena internacional e suas atuações podem estabelecer conexões capazes de intervir em questões econômicas, sociais, culturais ou em outros temas que lhes são peculiares. Dentre as possíveis formas de atuação está a inserção em Redes Internacionais de Cidades. Através desta pode-se estabelecer um ambiente interdependente que preza pela partilha de experiências e formulação de projetos que proporcionam transformações em temas pertinentes localmente e o

desenvolvimento e fortalecimento da rede. Nesta pesquisa a ênfase é dada a Rede Mercocidades, que relaciona o compartilhamento de experiências entre cidades sul-americanas ao aumento da capacidade e criatividade destas com potencial de solucionar problemas locais, proporcionar desenvolvimento às cidades e fortalecer a integração da região.

Decorrente de um conjunto de transformações no cenário internacional que direcionam a uma maior participação de atores locais, associados a uma agenda de objetivos de desenvolvimento que afetam de forma mais direta a esfera local, atores não-centrais são incitados ao envolvimento em atividades de inserção internacional para defender seus interesses e buscar concretizar objetivos específicos. Diante deste cenário, a Paradiplomacia tem se solidificado como uma área frutífera de análises nas Relações Internacionais, buscando evidenciar as distintas implicações – ordem econômica, social, política e cultural – geradas pela relação cooperativa entre os diferentes atores. Particularmente, este texto coloca em foco a inserção de cidades da região Nordeste do Brasil via Rede Internacionais de Cidades, a fim de inferir se a Paradiplomacia é capaz de potencializar o desenvolvimento local das mesmas.

O potencial conceitual da Rede Internacionais de Cidades confere maior legitimidade às distintas realidades e a demanda por participação de todos os agentes envolvidos na realidade do ator não-central. Dados seus instrumentos de atuação, a Paradiplomacia é capaz de lidar com realidades adversas e capacitar os agentes para que o desenvolvimento Sen (2000), Todaro e Smith (2012) e Kliksberg (2001) possa ser inclusivo, reduza as disparidades (Blyde e Fernández-Arias, 2008) e erradique a pobreza.

Na dinâmica do Mercosul, a noção de que as cidades poderiam ampliar a agenda temática do bloco e fortalecê-lo leva ao estabelecimento da Rede Mercocidades (Branco, 2007). Como muitas cidades sul-americanas tendem a enfrentar experiências comuns em diversas áreas temáticas, é estimulado o âmbito cooperativo proporcionado pela Rede Mercocidades em que entes descentralizados partilhem experiências, formulem projetos e busquem redefinir situações para que seja alcançado o desenvolvimento de forma conjunta (Albuquerque, 2004). Particularmente, no Brasil, a Paradiplomacia detém maior incidência nas regiões Sul e Sudeste, sendo também estas as regiões a possuir maior número de atores não-centrais participantes na Rede Mercocidades.

No caso da região Nordeste, o processo de desenvolvimento deu-se de forma tardia e, talvez por isso, a maioria de suas unidades não-centrais parecem conduzir suas relações

internacionais de forma pouco ativa. Apenas sete cidades representam a região Nordeste na Rede Mercocidades. Camaçari, Salvador e Vitória da Conquista do estado da Bahia; Fortaleza do estado do Ceará; Jaboatão dos Guararapes e Recife do estado de Pernambuco; e Mossoró do estado do Rio Grande do Norte; são as representantes nordestinas no âmbito da Rede Mercocidades e sua atuação nesta rede constitui o caso a ser estudado no presente artigo.

Este artigo analisará se a presença das sete cidades da região Nordeste na Rede Mercocidades foi capaz de validar a proposta de internacionalização de atores não-centrais presente na Paradiplomacia ao potencializar o desenvolvimento de seus atores. A hipótese central do trabalho é a de que a inserção de cidades nordestinas na Rede Mercocidades proporciona ganhos de desenvolvimento e valida a participação de forma ativa em processos da Paradiplomacia, concretizando uma aliança entre a estratégia de desenvolvimento regional e a prática da Paradiplomacia. Para tanto, será utilizada a metodologia qualitativa e quantitativa com o objetivo de inferir se a participação de forma ativa em processos da Paradiplomacia proporciona ganhos de desenvolvimento socioeconômico para seus atores.

O artigo encontra-se dividido em três sessões, além dessa introdução. Na primeira sessão, é realizado um review da literatura, explanando o potencial conceitual da Paradiplomacia, suas peculiaridades e tipificações, as motivações que objetivam sua existência e as estratégias que utilizam para concretizar seus objetivos. Na segunda sessão, são exploradas a origem da Rede Mercocidades e suas características, abrangência temática e sua relevância como instrumento da Paradiplomacia, conforme exposto anteriormente. Por sua vez, a terceira sessão, parte-se para uma análise inferencial da atuação das cidades de Camaçari, Fortaleza, Jaboatão dos Guararapes, Mossoró, Recife, Salvador e Vitória da Conquista na Rede Mercocidades e procura-se realizar uma análise comparativa entre a atuação destas cidades e seus respectivos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), a fim de verificar possível relação entre a Paradiplomacia desenvolvida por estas cidades e ganhos de desenvolvimento. Por fim, seguem as considerações finais do artigo.

## **2. Paradiplomacia: Aportes Conceituais e Importância**

A Paradiplomacia corresponde às relações internacionais que não são estabelecidas exclusivamente pelo Estado, mas de forma paralela por atores não-centrais pertencentes a diferentes Estados para a projeção de seus interesses e para que sejam estabelecidas conexões e

estratégias a fim de viabilizar o alcance dos objetivos fixados localmente nas diversas temáticas que lhes são pertinentes. Segundo Cornago (1999), Paradiplomacia diz respeito ao envolvimento de atores não-centrais nas relações internacionais através do estabelecimento de contatos, sejam estes permanentes ou temporários, com entidades estrangeiras públicas ou privadas, visando a promoção de questões socioeconômicas, culturais ou qualquer outra dimensão internacional relacionada às competências constitucionais desses atores.

Com a vulnerabilidade acentuada pela globalização e a impossibilidade do Estado em atender às demandas específicas locais, a Paradiplomacia surge como uma alternativa que se propõe a alcançar objetivos específicos associados ao desenvolvimento de cidades e regiões. Termos como “diplomacia constituinte” de Kincaid (1990, p.54) e “diplomacia plurinacional” de Aldecoa (1999, p.84) abrangem estas questões e buscam retirar o caráter secundário da Paradiplomacia e legitimar sua atuação descentralizada, reconhecendo sua pluralidade e sua ação coordenada entre as áreas doméstica e internacional (Duchacek, 1984, Kincaid, 1990, Aldecoa, 1999). Hocking (1999) apontava haver uma tendência em caracterizar a Paradiplomacia ressaltando motivos que causassem atrito entre os governos não-centrais e o Estado. Em sua concepção a política internacional seria permeada por uma “diplomacia com múltiplas camadas”, em que atores não-centrais seriam dependentes uns dos outros e as relações seriam baseadas no reconhecimento de necessidades mútuas e possibilidade de estratégias conjuntas, mas teriam certa tendência ao conflito.

Para Romero (2004), a Paradiplomacia como cooperação internacional descentralizada, diretamente atrelado à concepção de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) visa fomentar o processo de desenvolvimento de forma participativa e reforça a pluralidade dos atores locais através de propostas inovadoras como o intercâmbio de experiências, a busca de soluções conjuntas, a capacitação da sociedade local, o favorecimento de fluxos comerciais, investimentos e transferências de know-how. Tavares (2016) aponta que a “cooperação internacional descentralizada” não compreende de forma uniforme os aparatos tradicionalmente diplomáticos, dando ênfase a processos cooperativos e parcerias.

Paquin (2004) tipifica a Paradiplomacia em “mínima”, “menor”, “maior”, “máxima” e “protodiplomacia”. Na “mínima”, Paquin (2004, p.101) argumenta que as ações seriam principalmente transfronteiriças e ligadas ao aspecto econômico, podendo ser exercidas em forma de ‘irmanamentos’, promoção de exportações locais e atração de investimento estrangeiro.

A “menor” compreende a cooperação transfronteiriça, mas a esta soma-se o estabelecimento de representações em capitais estratégicas e realização de missões econômicas (Paquin, 2004). A “maior” Paquin (2004, p.102) expõe ter uma abrangência geográfica e domínios de ação ilimitados, aumentando as chances de conflito com o governo central; é guiada por sentimentos regionais, buscando promover maior ganho para o ator não-central e seus líderes são fortes e ativos ao participar do jogo político, são capazes de mobilizar recursos e possuem ampla conexão com diversas localidades do globo. A “máxima” compreende, segundo Paquin (2004, pp.102-103) as características da Paradiplomacia “maior” somadas a um forte sentimento do ator não-central em relação à nação que representa, caracterizando a Paradiplomacia identitária; seu objetivo consiste em maximizar os ganhos dos atores não-centrais como forma de diminuir disparidades. Por fim, Paquin (2004) apresenta a “protodiplomacia”, que abarca as características presentes na Paradiplomacia “máxima” e representa o estado de transição à independência, quando o ator não-central acredita na suficiência de sua capacidade e autonomia perante a comunidade internacional e deseja se tornar soberano.

Questões acerca da competência constitucional destes atores no que refere à sua projeção internacional autônoma surgem a partir do ganho de notoriedade da Paradiplomacia e influenciam sua conceituação. A maior fonte de conflito entre atores não-centrais e o Estado no âmbito da Paradiplomacia está relacionada à protodiplomacia, mas os casos em que a projeção visa a independência são inferiores em frequência. Hocking (1999) alega não haver evidências confirmando que interesses separatistas são os reais motivadores do envolvimento na Paradiplomacia. O autor ressalta, inclusive, que é possível que a Paradiplomacia possa solidificar os laços entre locais, regiões e Estado envolvidos e que os possíveis conflitos quanto à jurisdição são comuns, principalmente em Estados que não regulamentam a Paradiplomacia de forma específica. Yahn Filho (2013) sugere que a Paradiplomacia das cidades representa a possibilidade de agilizar a conquista dos interesses locais e não há a pretensão de se dissociar dos interesses do Estado, podendo esta, inclusive, ser estrategicamente coordenada entre as unidades não-centrais e o governo central.

Ao tratar dos objetivos que motivam a Paradiplomacia pode ser citado o proposto por Hocking (1999), para quem os interesses de governos não-centrais estão relacionados ao desenvolvimento econômico mútuo (Oddone, 2008; Oddone, 2017) dos atores envolvidos e a diversificação das formas de agir e exercer influência em determinados temas. No caso do

desenvolvimento econômico é interessante ressaltar que o autor apresenta eixos responsáveis pelo seu êxito, como a educação; em relação à influência, subentende-se que a ação teria como propósito final a reconfiguração do ator não-central, isto é, a mudança de seu status de desenvolvimento acompanhada de uma redefinição de seu papel na conjuntura global.

A abordagem de Lecours (2008) detalha os objetivos em camadas. No contexto econômico, Lecours (2008) destaca a atração de investimento estrangeiro, a busca por trazer companhias internacionais para a região e a conquista de novos mercados para a exportação. Na cooperação, Lecours (2008) enfatiza relações que podem ser agrupadas no contexto da cooperação descentralizada e estariam além dos ganhos econômicos, abarcando as dimensões cultural, educacional, técnico, tecnológico e utilizando instrumentos tais como a assistência para o desenvolvimento, intercâmbio cultural, educacional, técnico e científico. No aspecto político, os objetivos apresentados por Lecours (2008) podem ser de caráter identitário dissociativo, para afirmar as particularidades de uma cultura, ou podem ter como propósito o ganho de reconhecimento dentro de determinada esfera e se manifestar através da influência no comportamento de outro ator.

Tavares (2016) dispõe como motivadores da Paradiplomacia a (i) obtenção de oportunidades globais por meio de arranjos econômicos e promoção comercial ou turística; (ii) a possibilidade de prover serviços locais por meio da atuação internacional; (iii) a descentralização de decisões que advém da expansão das competências burocráticas locais; (iv) interesses pessoais de quem coordena ou conduz a Paradiplomacia; (v) oportunismo eleitoral em que a alavancagem da imagem internacional é utilizada como forma de obter credibilidade internamente; (vi) a possibilidade de atender reivindicações locais e suprimir movimentos independentistas; (vii) questões culturais e nacionalistas que comportam a busca de suporte e recursos internacionalmente; (viii) diásporas que buscam manter uma conexão com sua comunidade originária; (ix) proximidade geográfica; (x) e o isolacionismo vivido pelo país ou vivido por unidades não-centrais que se sentem isoladas dentro de seu próprio país.

Fica perceptível que, embora utilizem termos e descrições diversificadas, as motivações apresentadas são homogêneas, senão equivalentes. Jesus (2017) sustenta que os atores não-centrais pertencentes a Estados em desenvolvimento veem na Paradiplomacia uma estratégia de governança local capaz de reconfigurar questões concernentes ao desenvolvimento como mobilidade, segurança e infraestrutura; os que fazem parte de Estados desenvolvidos priorizam

a preservação das vantagens econômicas que possuem através do marketing de suas características como forma de impulsionar a atração de investimentos e o turismo.

Como descrito por Fronzaglia (2005), problemas como desemprego, educação, saúde, assistência social e questões ambientais; agora estão sob maior responsabilidade dos governos locais, geram uma situação contraditória em que a demanda dos cidadãos se torna mais intensa, porém, sujeitas as restrições administrativas das autoridades locais.

Considerando o contexto do objeto de pesquisa de Fronzaglia (2005), seu argumento assemelha-se a Jesus (2017) quando este aponta que atores não-centrais em desenvolvimento buscam na Paradiplomacia o suporte para lidar com os desafios da urbanização. Reafirma Keating (1999) e Hocking (1999) que alegam haver um declínio no papel mediador do Estado, o qual expõe seus atores não-centrais aos efeitos da economia global e acentua a vulnerabilidade destes, face aos efeitos da globalização. Efeitos estes que impulsionam o processo de descentralização, ocasionando a tomada de iniciativa dos governos não-centrais que buscam alternativas para lidar com as novas problemáticas que enfrentam. A “cooperação internacional descentralizada”, apesar de ser possivelmente insuficiente para descrever a diversidade prevista na Paradiplomacia, representa a forma de atuação do contexto dos anos 1990 em que as atividades de inserção internacional ganham proeminência em países do Sul Global .

As diversas conceituações apresentam a complexidade da Paradiplomacia, que envolve os âmbitos doméstico e externo e diz respeito ao estabelecimento de relações internacionais de um ator não-central com os demais atores do sistema internacional através de estratégias temporárias ou duradouras, em temas definidos com base no contexto em que se insere o ator não-central. Como visto em Hocking (1999), tem surgido para a Paradiplomacia oportunidades e desafios que podem desmitificar a noção de conflito entre atores não-centrais e centrais ao introduzir a possibilidade de coordenação entre estes para alinhar as premissas para a condução da internacionalização. Também é clarificado que a definição de objetivos é pautada pela realidade local e comporta não apenas variáveis econômicas, mas sociais, culturais, ambientais e tecnológicas, que são adotadas de acordo com as prioridades de cada ator.

### *2.1. Estratégias de Atuação da Paradiplomacia*

Para a atuação paradiplomática são compreendidos instrumentos diversos, a escolha entre um destes é dependente dos recursos disponíveis. Ao tratar dos recursos, Paquin (2004) os

apresenta como determinantes em termos de capacidade de ação dos atores pois, aqueles com capacidade de mobilizar recursos para alcançar seus objetivos teriam maior influência e autonomia para intervir de forma que lhes seja satisfatória. Odonne (2017) ao apresentar perspectivas acerca da Paradiplomacia reafirma o que é apresentado por Paquin (2004) no qual subentende-se que a agência é conferida àqueles que têm capacidade e habilidade de proporcionar mudanças na política internacional, considerando os recursos e características inerentes ao ator não-central como a disponibilidade de líderes e sociedade à projeção internacional, a relação entre os atores centrais e não-centrais, a existência ou não de uma estrutura para a condução da Paradiplomacia e de alinhamento entre os interesses específicos locais e os estatais.

Hocking (1999) introduz a perspectiva da continuidade como uma dimensão da Paradiplomacia. A continuidade estaria atrelada ao desenvolvimento de estruturas no âmbito nacional para lidar com a inserção internacional. Froio (2015) sustenta que para um melhor desempenho faz-se crucial que a participação seja guiada com vontade, pois a Paradiplomacia relaciona-se ao perfil de seus agentes. Já Jesus (2017) alega a necessidade de uma estrutura organizacional competente e qualificada, ressaltando que secretarias específicas para a internacionalização têm sido criadas ou secretarias já existentes recebem novas atribuições relativas ao processo de internacionalização e isto acarreta em crescimento significativo da Paradiplomacia das cidades.

Cezário (2011) propõe como estratégias a atuação, temporária ou duradoura, em foros, irmanamentos, comemorações oficiais, cerimonial e a inserção em Redes Internacionais. O mesmo subdivide a atuação em foros em temporária ou duradoura e, respectivamente, as exemplifica na participação em eventos, congressos e conferências ou por meio da presença em comitês ou órgãos executivos.

No que concerne às possibilidades derivadas ao processo de internacionalização, Jesus (2017), afirma que as estratégias de desenvolvimento do marketing urbano visando reajustar a imagem da cidade sem que sejam camuflados os problemas ou adotadas soluções efêmeras para estes. Decisões dos atores envolvidos podem atrair projetos de transformação urbana, capazes de alavancar o desenvolvimento local ou atuar no processo de revitalização de áreas históricas, parques, dentre outros atributos da cidade.

Para Jesus (2017), os processos de internacionalização dão destaque à perspectiva criativa, que está atrelada a cultura e busca atribuir valor e tornar setores tradicionais da economia

mais competitivos a partir de bens e serviços baseados em textos, símbolos e imagens e ao conjunto diversificado de atividades pautadas na criatividade, no talento ou na habilidade individual; considerando o setor criativo como particular à economia e ao desenvolvimento. Neste enfoque, o autor dispõe como estratégias a busca pela consecução de empréstimos e parcerias para reabilitar espaços urbanos, estimular o potencial cultural e criativo local e proporcionar geração de emprego e renda. A atração de investimentos como estímulo à coprodução e empreendimentos realizados em conjunto, podem promover as qualidades locais e clusters criativos a nível internacional. Keating (1999) discorre que a Paradiplomacia é caracterizada pelo maior envolvimento da sociedade civil e do setor privado, o que é confirmado e ampliado no âmbito das cidades criativas, em que todos os atores socioeconômicos e culturais devem ter papel ativo.

Desta maneira, vê-se que cidades criativas buscam a cooperação técnica e se voltam aos agentes para realizar a construção e aperfeiçoamento de suas capacidades, para formar e consolidar ambientes criativos, prover auxílio à profissionalização e promover o intercâmbio de experiências. Tais experiências muito se assemelham ao que é proposto na inserção em Redes de Cidades, que como Meneghetti Neto (2005) apresenta, podem abarcar relações a nível global, regional ou intranacional. Ao propor uma definição Camagni e Capello (2004) apresentam as redes como sistemas em que se estabelecem relações e fluxos, de natureza principalmente horizontal e não hierárquica, que visam exercer a complementaridade, sinergia e inovação. Para Cezário (2011) estas são dotadas de caráter técnico e incorporam características da CID, abarcando em seu domínio o intercâmbio de experiências ou boas práticas, a busca de soluções conjuntas e construção de políticas públicas inovadoras que abrangem os temas pautados na transversalidade.

Adequando o disposto por Komninos (2008) à inserção em Redes Internacionais de Cidades, esta pode ser tida como elemento que influencia seus atores e molda suas atividades, agindo, simultaneamente, como a estrutura na qual as relações entre os atores não-centrais ocorrem e como um processo em que estas relações são construídas. Através da inserção, se torna possível identificar o que precisa ser melhorado para que o desempenho ganhe em competitividade.

Em Capello (2000) observa-se que a vertente cooperativa é explorada em um contexto de horizontalidade em que as vantagens que impulsionam o desenvolvimento são distribuídas entre

os participantes. O intercâmbio de experiências seria responsável por diminuir a percepção de riscos e incerteza e as boas práticas e casos de sucesso por influenciar a eficiência e performance da administração pública das cidades parceiras ao disponibilizar um know how que pode servir de base às políticas públicas. Desta forma, quanto maior o número de cidades participando, maior a base de informações e práticas de sucesso e potencialização de benefícios advindos desta. No que concerne ao fortalecimento da rede, Capello (2000) segue dispondo que uma maior incidência da atuação, integrada, em rede tem como fim o fortalecimento da própria rede. Ao tratar da dinâmica Capello (2000) apresenta uma noção semelhante às vertentes plurinacional e de múltiplas camadas da Paradiplomacia e ao proposto por Jesus (2017) quando apresenta as relações entre governos não-central e central e também com as esferas locais como bairros e sociedade, como determinantes para homogeneizar o processo de desenvolvimento e promovê-lo de forma harmônica, estratégica e equitativa entre os diferentes contextos locais.

Camagni e Capello (2004) ressaltam as relações imateriais e os fluxos físicos de pessoas e bens como perspectivas complementares das quais dependem as redes de cidades. Considerando a semelhança em termos históricos, geográficos e culturais entre os países da América Latina, há o desencadeamento de questões quanto a como isto influencia o processo de desenvolvimento desta região. O potencial para que os componentes da América Latina cooperem entre si é reconhecido e ressaltado, por Pino (2010), uma vez que os obstáculos, interesses e necessidades que encaram nos âmbitos econômico e social podem assemelhar-se. Influenciados pela lógica de identificação de similaridades, o Mercosul e pela descentralização político-administrativa, a Rede Mercocidades surge como ambiente de cooperação horizontal para que as cidades pertencentes aos Estados-membros sejam inseridas no processo de integração regional do Mercosul e busquem alternativas conjuntas para seu próprio desenvolvimento e, por conseguinte, da região.

### **3. Rede Mercocidades: Instrumento de Paradiplomacia**

Um marco precedente à institucionalização da Rede Mercocidades, corresponde ao seminário “Mercosur: opciones y desafios para las ciudades”, realizado em Assunção, Paraguai, em março de 1995. Neste seminário, é firmada a Declaración de Asunción (1995), que dispõe sobre a importância da integração regional como forma de impulsionar transações e fortalecer o posicionamento de seus atores no mercado internacional. Atribui-se relevância ao papel do

Mercosul no que concerne ao seu potencial integracionista territorial segue o contexto de transformações da globalização, que provoca modificações nas formas em que atores interagem e apresentam novos instrumentos como as Redes e clarificam a importância da adesão às mudanças, visto que caso não o façam as cidades podem ter seu desenvolvimento urbano comprometido. E reafirma que a democratização política e descentralização na América Latina dão maior proeminência aos atores não-centrais.

A Declaración de Asunción (1995) reifica o direito das cidades à atividade autônoma no âmbito da integração regional, em que seriam promovidas a comunicação eficiente, o compartilhamento de dados e informações, o estabelecimento de bases para que sejam elaboradas políticas urbanas visando a complementaridade de necessidades e experiências. Em 1995, surge a Rede Mercocidades, com o objetivo de vincular esforços, favorecer e consolidar a governança territorial multinível no âmbito do Mercosul.

Segundo Barrios (2010), a perspectiva proposta pela Rede Mercocidades adota uma concepção multidimensional da integração incorporando as dimensões cultural, econômica, social, prezando pela participação ativa da cidadania e buscando refletir no próprio processo de integração a riqueza e diversidade de atores que o compõem. Batalla e Mallmann (2015) expõem que novos objetivos de desenvolvimento são suscitados no âmbito da integração regional e amplia o âmbito de atuação de governos não-centrais, reorienta as agendas locais e consolida a interdependência ao proporcionar um projeto regional comum.

Binner (2010) e Rodriguez (2010) argumentam que a Rede Mercocidades pensa e implementa um modelo de integração como uma alternativa ao modelo de integração proposto por Estados do Mercosul, que seja não apenas baseado em relações econômicas, mas que se relaciona à cultura, infraestrutura, questões político-estratégicas e ao estabelecimento de uma agenda social comum com papel primordial. Pode-se ainda promover a sinergia entre as dimensões público e privada através de um enfoque multidimensional e multissetorial e reconhece a sociedade civil como um de seus agentes ativos. Max-Neef (2012) aponta que apenas através do redescobrimto da composição ‘molecular’ do tecido social (micro-organizações, espaços locais, relações escala humana) é possível que uma ordem política, baseada numa cultura democrática, seja possível. Na dinâmica da Rede Mercocidades essa perspectiva de redescobrimto toma forma no incentivo ao diálogo com a sociedade civil organizada para que as temáticas prioritárias sejam definidas em consonância com as adversidades enfrentadas por

quem sente os efeitos diretos e os projetos elaborados sejam capazes de gerar benefícios aos cidadãos e angariar maior apoio à integração regional.

### *3.1. Proposições da Rede Mercocidades*

O Art. 8º do Estatuto (2015) vigente da Rede determina como instâncias desta a: i) cúpula de chefes de governo; ii) conselho; iii) direção executiva; iv) colegiado de coordenadores de unidades temáticas; v) secretaria técnica permanente. A direção executiva, por sua vez, compõe-se de: i) presidência; ii) vice-presidências temáticas; iii) comissão diretiva; iv) secretaria-executiva. E o colegiado de coordenadores de unidades temáticas, de: i) unidades temáticas.

O Art. 2º de seu Estatuto (2015) vigente determina os fins e objetivos da Rede Mercocidades e deste é possível depreender que a Rede Mercocidades preza pelo favorecimento da integração regional e participação das cidades na estrutura do Mercosul, proporcionando uma tomada de decisões conjunta e o estabelecimento de diálogo entre as cidades. Ainda no Art. 2º de seu Estatuto (2015), nota-se que na Rede prioriza-se a cooperação, é facilitado o intercâmbio de experiências e informações e são viabilizadas ações, programas e projetos que constituam parte estratégica do processo de integração. Com a criação de políticas públicas comuns e abrangentes e mediante o apoio ao acesso a financiamentos internacionais para governos locais, visa potencializar os recursos humanos e experiências administrativas para gestões locais sem que haja marginalização de quaisquer setores. É possível, ainda, notar no Art. 2º de seu Estatuto (2015), que a Rede Mercocidades objetiva ainda promover sua integração com outras instituições, bem como garantir sua influência sobre agendas internacionais e órgãos multilaterais.

A análise das atas das Cumbres I (1995) em Assunção e II (1996) em Porto Alegre permite depreender que no âmbito destas é institucionalizada a Rede Mercocidades, com a criação de um conselho para estimular a participação ativa. Há a designação a Secretaria-Executiva e sua rotatividade anual, e são criadas Unidades Temáticas como eixo de atividades iniciais. Dentre cada Unidade Temática (UT) criada, alterada ou excluída, ao fim da Cumbre II (1996) tem-se: “Municípios e Universidade”; “Comércio Exterior”; “Ciência e Tecnologia”; “Cultura”; “Turismo”; “Gestão Municipal e Planejamento Estratégico”; “Planejamento Urbano e Ambiental”; “Desenvolvimento Social”; também nestas reuniões se ressalta que a cooperação evidenciada na iniciativa Mercocidades se reafirma como um instrumento para a estruturação de

um Mercosul verdadeiramente democrático, em que as cidades têm papel ativo na busca em amenizar impactos negativos advindos das transformações da globalização, utilizando os instrumentos desta para potencializar a cidadania e a interconexão social promover o diálogo cultural de forma a gerar desenvolvimento socioeconômico.

Das atas das Cumbres III (1997) em Córdoba, IV (1998) em Montevidéu e V (1999) em Belo Horizonte, retratam o interesse na construção de um futuro comum, em que são compartilhadas soluções para aumentar a capacidade, aguçar a criatividade e formular caminhos próprios e com vantagens mútuas, dinamizando os melhores esforços de cada ator para estabelecer políticas com maior equidade social como o direito à diversidade, a uma identidade individual e coletiva, à memória e à inclusão. O papel da Rede Mercocidades, para além dos limites territoriais, possui potencial para impulsionar uma ordem mundial mais equitativa e para cultivar e exportar uma cultura de paz.

As atas da Cumbres VI (2000) em Rosário, VII (2001) em Valparaíso e VIII (2002) em Assunção, discorrem sobre uma reavaliação do Mercosul e suas debilidades, instando a participação ativa dos membros para garantir que a persecução de metas econômicas ocorra em consonância com a agenda social do Mercosul e as perspectivas abrangentes propostas pela Rede, para tanto reforça a necessidade de consolidar a integração entre os atores no interior do bloco e define como eixos estratégicos a integração produtiva, o desenvolvimento de infraestrutura para a integração, o fortalecimento da integração fronteiriça, o desenvolvimento de estratégias para consolidar o bloco e compensar desequilíbrios entre atores, a criação de instrumentos para financiar e impulsionar o desenvolvimento.

A partir das atas das Cumbres IX (2003) em Montevidéu, XI (2005) em Santo André, XIII (2008) em Canelones e do informe da Cumbre XIV (2009), em Rosario, constata-se que são incentivadas a cooperação tanto com outras organizações internacionais, visto os convênios firmados para viabilizar maior aporte financeiro, técnico e acadêmico para a realização de projetos da Rede; como a cooperação descentralizada entre as Mercocidades.

A última ata disponível no website da Rede refere-se a Cumbre XX (2015) em São Paulo, e, tal como ocorre na Cumbre X (2004) em Buenos Aires, que marca os dez anos de institucionalização da Rede, no marco de 20 anos de institucionalização da Rede Mercocidades, são reconhecidos os avanços e fortalecimento da Rede e retomados os princípios fundacionais de

desenvolvimento local multidimensional inicialmente propostos, em que se insta maior empenho para aprofundar a integração e para engajar os diversos núcleos que compõem as cidades.

Como pôde ser visto, as Cumbres realizadas ao longo dos anos buscam aprimorar a institucionalidade e corporificar a Rede Mercocidades, reiterar a importância do alcance dos objetivos principais para a realidade de suas cidades, analisar a situação atual, reavaliar estratégias e reafirmar o eixo que norteia a Rede. A cada reunião são ressaltados ou acrescentados aspectos pertinentes à agenda e firmadas parcerias, contribuindo para a consolidação da Rede Mercocidades no meio externo como rede protagonista na América do Sul.

#### **4. O Nordeste Brasileiro na Rede Mercocidades: entre a Paradiplomacia e o Desenvolvimento**

A Paradiplomacia no Brasil tem maior incidência nas regiões Sul e Sudeste. Aspectos históricos e geográficos e o modelo de desenvolvimento aplicado a estas regiões, lhes proporcionou maior evolução e dinamismo, o que favoreceu sua primazia quanto à atividade paradiplomática. Por sua vez, a região Nordeste, diferentemente das regiões fronteiriças e dos grandes centros brasileiros, não foi privilegiada pelo modelo de desenvolvimento adotado em sua história recente e não detém a variável cultural como facilitadora das atividades paradiplomáticas.

Gonçalves e Araújo (2015) apresentam que em um relatório divulgado em 1950, a região Nordeste figurava como uma das mais pobres do hemisfério sul, o que impulsiona a criação de iniciativas para fomentar o desenvolvimento da região como o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). O desenvolvimento tardio por que passou a região (Araújo e Santos, 2009), no entanto, a manteve em retardo em determinados aspectos, o que tem despertado o interesse por fontes alternativas que possam impulsionar o desenvolvimento regional. Dessa forma, a Paradiplomacia apresenta-se como oportunidade de desenvolvimento.

A Rede Mercocidades conta com muitos municípios brasileiros dentre os que dela participam, mas este não é o caso da região Nordeste, desta somente fazem parte da Rede Mercocidades as cidades de Camaçari, Salvador e Vitória da Conquista, na Bahia; Fortaleza, no Ceará; Recife e Jaboatão dos Guararapes, em Pernambuco; e Mossoró, no Rio Grande do Norte. Dados do website da Rede Mercocidades (2017) apresentam que a inserção mais antiga é a de

Salvador, com entrada em 1995; seguida por Fortaleza e Recife, 1996; Mossoró em 2000; Camaçari em 2005; Vitória da Conquista em 2006 e Jaboatão dos Guararapes em 2014. Com apenas sete municípios fazendo parte da Rede Mercocidades, cabe questionar quanto às possibilidades para o futuro da região dentro da Rede que é parte do Mercosul.

As atividades desempenhadas concernem majoritariamente à coordenação ou subcoordenação de unidades temáticas, com alguns casos em que cidades foram eleitas para o Conselho da Rede. As informações sobre cada cidade, sua inserção e atividades desempenhadas estão disponíveis no Figura 1.

Como abordado nas seções anteriores, com a ascensão da Paradiplomacia é aberto um leque de possibilidades para que atores não-centrais tenham acesso às oportunidades a nível global. Os objetivos específicos são definidos por cada ator não-central com base em suas próprias prioridades. No caso do nordeste brasileiro, a Paradiplomacia teria o potencial de ser instrumentalizada para o alcance do desenvolvimento. Neste sentido, a Rede Mercocidades é representada como o instrumental da Paradiplomacia. A dinâmica da Rede Mercocidades segue preceitos similares aos dispostos por Romero (2004) e Kliksberg (2001), os quais apresentam que, para que alcancem um melhor desempenho na busca pelo desenvolvimento local, os gestores devem buscar alternativas e construir espaços democráticos que mobilizem as energias locais, pois o capital humano tem papel decisivo no progresso da sociedade e as estruturas de produção exigem maiores níveis de qualificação, diretamente associada a educação e, por seqüência esta tem seu desenvolvimento dependente de condições relacionados à saúde.

A Rede Mercocidades é consciente da importância do indivíduo no processo de desenvolvimento, e as possibilidades de que a Paradiplomacia e sua instrumentalização nesta Rede gerem avanços para as cidades do nordeste brasileiro de forma que os ganhos de desenvolvimento ultrapassem noções de exclusividade do aspecto econômico tornam pertinente uma análise utilizando indicadores abrangentes, por isto optou-se pela adoção do IDH-M, seus sub índices e alguns outros indicadores selecionados.

**Figura 1: Histórico das Reuniões x cidades x projetos (1995-2014)**

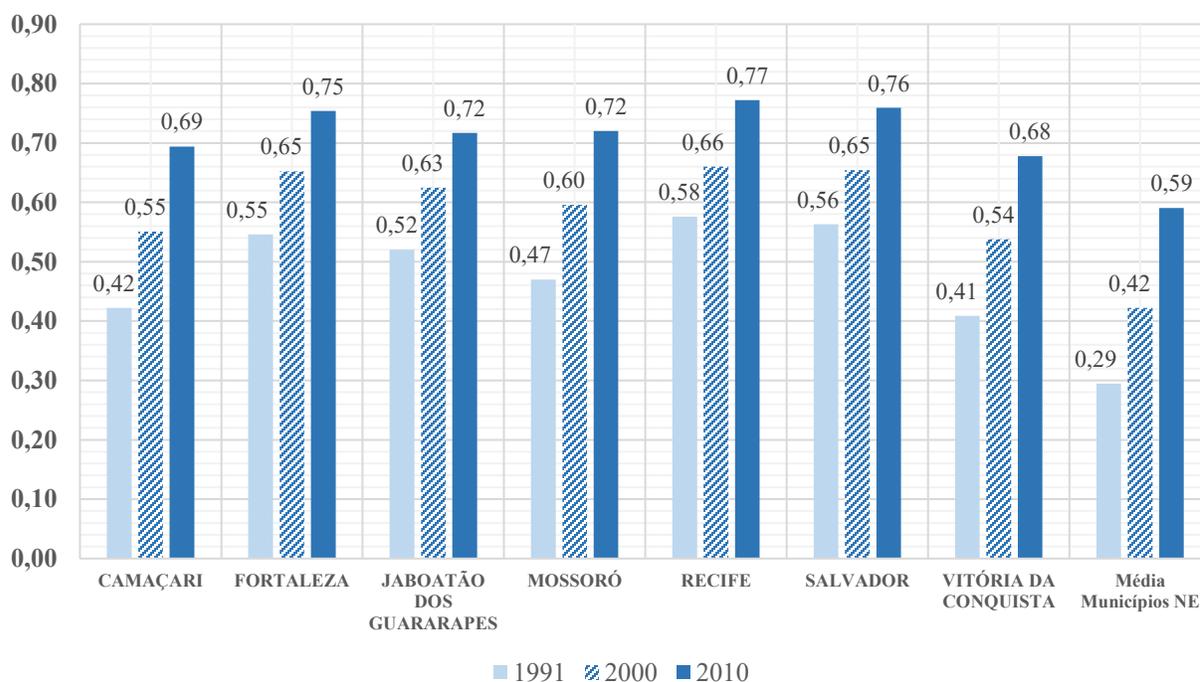
Quadro 1						
Município	Ano entrada na Rede Mercocidades	Participação em Reuniões	Projetos com notoriedade	Sub coordenação de Unidade Temática ou grupo de Trabalho	Coordenação de Unidade temática ou grupo de trabalho	Eleito para Conselho
Salvador (BA)	1995	I Cumbre (Assunção/PAR, 1995); II Cumbre (Porto Alegre/BR, 1996); III Cumbre (Montevideú/UY, 1997).	-	Ciência e Tecnologia; Desenvolvimento Urbano; Turismo; Gestão Municipal; Planejamento Estratégico; Cooperação Internacional; (1996); Cultura (1997).	Cultura (1995/1996)	-
Fortaleza (CE)	1996	II Cumbre (Porto Alegre/BR, 1996); XIV Cumbre (Rosário/AR, 2009); XV Cumbre (Belo Horizonte/BR, 2010); XVI Cumbre (Montevideú/UY, 2011); XIX Cumbre (Rosário/AR, 2014).	Cidadania Regional (2010)	Cultura, Desenvolvimento Urbano e Turismo (1996);	Cooperação Descentralizada (2009). Cooperação Descentralizada (2010)	2
Recife (PE)	1996	VIII Cumbre (Assunção/PAR, 2002); X Cumbre (Buenos Aires/AR, 2004); XI Cumbre (Santo André/BR, 2005); XII Cumbre (Morón/AR, 2006); XIII Cumbre (Canelones/UY, 2007); XV Cumbre (Belo Horizonte/BR, 2010); XVI Cumbre (Montevideú/UY, 2011); XVII Cumbre (Quilmes/AR, 2012); XVIII Cumbre (Porto Alegre/BR, 2013); XIX Cumbre (Rosário/AR, 2014).	-	Desenvolvimento Econômico Local (2002); Juventude (2004); Juventude; Gênero e Município (2005); Juventude; Planejamento Estratégico (2006); Educação e Juventude (2008); Gênero e Município (2010); Gênero e Município; Direitos Humanos (2011/2012); Gênero e Município (2013); Gênero e Município (2014);	Desenvolvimento Urbano; (2004); Desenvolvimento Urbano; (2005)	4
Mossoró (RN)	2000	IX Cumbre (Montevideú/UY, 2003); XI Cumbre (Santo André/BR, 2005).	-	-	-	-
Camaçari (BA)	2005	XI Cumbre (Santo André/BR, 2005); XII Cumbre (Morón/AR, 2006); XIII Cumbre (Canelones/UY, 2007); XIV Cumbre (Rosário/AR, 2009); XVI Cumbre (Montevideú/UY, 2011)	Projeto Mulheres Cidadãs (2007); Cidade do Saber (2007).	Desenvolvimento Econômico Local (2006)	-	-
Vitória da Conquista (BA)	2006	VII Cumbre (Valparaíso/CL, 2001)	-	-	-	-
Jaboatão dos Guararapes (PE)	2014	XIX Cumbre (Rosário/AR, 2014); XX Cumbre (Córdoba/AR, 2015);	Espaço Jovem: centro educativo para jovens (2014); Incubadora Jaboação Criativo.	Desenvolvimento Econômico Local, Economia Social e Solidária (2015); Desenvolvimento Econômico Local (2016/2017)	-	2

**Fonte:** Elaboração própria com dados e documentos disponíveis no website da Rede Mercocidades.

#### 4.1. Trajetória do Desenvolvimento das Cidades do Nordeste brasileiro inseridas na Rede Mercocidades

A possibilidade de que a Paradiplomacia e sua instrumentalização, via Rede Mercocidades, gere avanços para as cidades do nordeste brasileiro pode ser analisada através de mensuração de diversos indicadores. Dado ao caráter multidimensional do desenvolvimento, a utilização de um indicador abrangente de desenvolvimento local que perpassa os aspectos exclusivamente econômicos, a saber: o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). As três dimensões adaptadas ao uso do IDH-M são: o IDH-M Longevidade, que utiliza a expectativa de vida ao nascer; o IDH-M educação, para o qual são utilizados dados da escolaridade da população adulta e o fluxo escolar da população jovem; e o IDH-M renda, que mensura dados da renda per capita.

**Gráfico 1:** Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

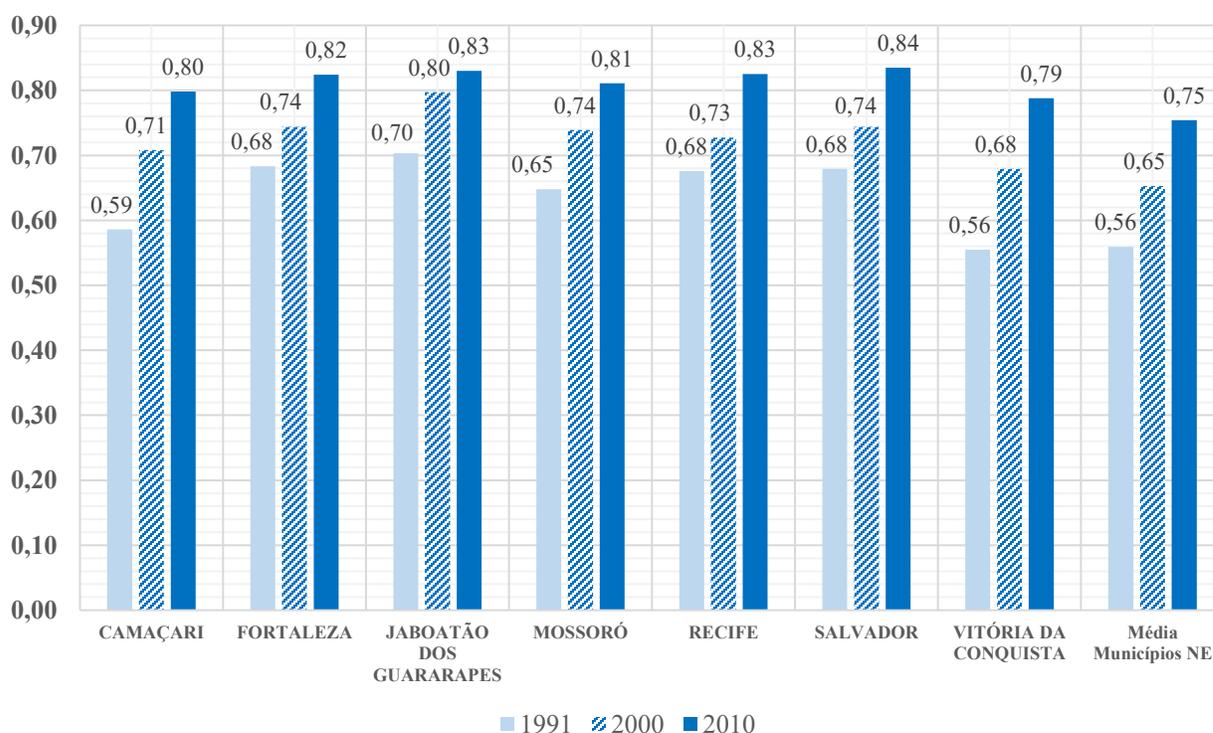


**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir de dados do PNUD e IBGE.

Trata-se de um indicador amplo pois não se limita a um aspecto unicamente econômico, pois segundo Sen (2000) há outros determinantes para o desenvolvimento como arranjos econômicos e sociais e direitos civis e políticos. O desenvolvimento implica a remoção das fontes que impedem os indivíduos de exercer sua liberdade (Caetano et al, 2007) e este impedimento pode estar relacionado à falta de órgãos públicos e de assistência social, de unidades de saúde e educação, ou de instituições que mantenham a paz e a ordem.

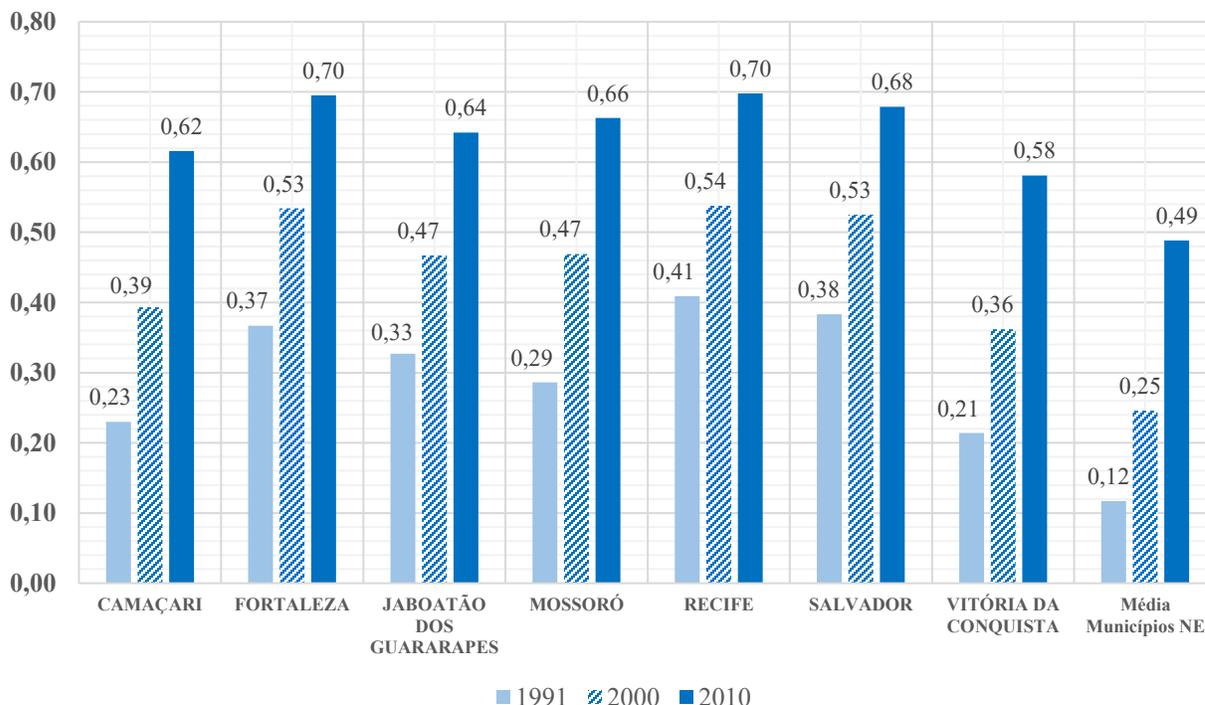
Para a análise comparativa foram obtidos os dados relativos ao IDH-M dessas cidades para os anos de 1991, 2000 e 2010, bem como de um conjunto de variáveis sociais, relacionadas ao desenvolvimento humano. Com os dados de atividades desempenhadas e este conjunto de variáveis, pretende-se verificar possível relação entre a Paradiplomacia desenvolvida por estas cidades e sua performance nestes indicadores. O Gráfico 1 apresenta o IDH-M dos municípios selecionados e da média dos municípios nordestinos, o objetivo é ilustrar que a ascensão da qualidade de vida observada nos municípios selecionados, também foi observada nos demais municípios da região, que não fizeram uso de instrumentos de Paradiplomacia. Por seu turno, o Gráfico 2 visa fornecer o mesmo panorama a partir das três dimensões que compõe o IDH-M.

**Gráfico 2: IDH-M - Dimensão Longevidade**



**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir de dados do PNUD e IBGE.

**Gráfico 3: IDH-M – Dimensão Renda**



**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir de dados do PNUD e IBGE.

A Rede Mercocidades foi institucionalizada em 1995 e a inserção de cidades do nordeste brasileiro transpassa desde o ano da fundação da Rede até 2014. Os dados concernentes às atuações de Camaçari, Salvador e Vitória da Conquista; Fortaleza; Recife e Jaboatão dos Guararapes; e Mossoró no âmbito da Rede Mercocidades foram apresentados no Quadro 1. Ao comparar aquelas informações ao padrão observado no IDH-M (e suas três dimensões) dos municípios analisados, não é possível afirmar que o maior ou menor protagonismo na Rede tenha influenciado de maneira significativa o padrão de desenvolvimento daquelas sociedades. Contudo, como forma de tornar mais robusta a análise aqui desenvolvida, foram selecionados doze indicadores adicionais relacionados ao desenvolvimento, apresentados na Tabela 1. A trajetória destes indicadores foi comparada a trajetória média dos municípios nordestinos, não sendo possível identificar um padrão que envolva maior ativismo em Paradiplomacia e melhoria destes indicadores.

Tabela 1

Variação percentual de indicadores selecionados no período 1991-2010

Indicadores Selecionados	Camaçari	Fortaleza	Jaboatão dos Guararapes	Mossoró	Recife	Salvador	Vitória da Conquista	Média dos Municípios NE
Esperança de vida ao nascer	21.1	12.8	11.4	15.3	13.6	14.3	24.0	20.0
Mortalidade até um ano de idade	-74.3	-66.5	-61.7	-64.9	-63.7	-67.8	-72.5	-64.3
Taxa de analfabetismo da população de 18 anos ou mais de idade	-61.1	-58.0	-51.7	-50.4	-52.0	-59.4	-53.8	-43.4
Desigualdade de Renda	6.0	-4.7	-4.9	-8.8	1.5	-3.1	-8.3	1.6
Rendimento médio dos ocupados	-59.9	-68.8	-57.1	-75.6	-63.0	-64.7	-64.6	-47.6
Percentual da população que vive em domicílios com banheiro e água encanada	52.0	38.2	23.2	50.8	22.5	14.7	47.8	195.6
Percentual da população que vive em domicílios com energia elétrica	5.6	3.7	1.3	4.8	0.2	0.4	12.6	81.1
População rural	103.4	-	-74.6	51.1	-100.0	-76.3	-5.0	-14.7
População total	113.8	38.9	36.4	35.1	17.4	28.8	38.1	24.9
População urbana	114.3	38.9	51.1	33.8	18.5	29.0	45.9	50.6
Subíndice de escolaridade fundamental da população adulta - IDHM Educação	121.5	58.9	64.8	92.8	45.3	44.0	98.0	236.1
Subíndice de frequência escolar da população jovem - IDHM Educação	194.4	106.4	114.0	155.0	85.0	96.5	216.6	356.0
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	64.5	38.1	37.9	53.2	34.0	34.8	65.8	100.6
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Dimensão Educação	167.8	89.4	96.3	131.8	70.7	77.3	171.5	316.8
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Dimensão Longevidade	36.2	20.6	18.1	25.2	22.0	23.0	42.0	34.9
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Dimensão Renda	21.8	15.2	13.1	24.2	15.3	12.5	18.6	33.8

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do PNUD e IBGE.

## 5. Considerações Finais

Os aportes conceituais apresentam a Paradiplomacia como uma alternativa para que os atores não-centrais enfrentem desafios acentuados pelas transformações do contexto da globalização ou para que busquem o alcance de metas estabelecidas para atender objetivos específicos locais. A Paradiplomacia pode adaptar-se às necessidades do ator não-central em questão, podendo ser utilizada com o intuito de atrair investimentos e novas oportunidades para fomentar o desenvolvimento econômico; para que haja cooperação em temas como a cultura, educação e tecnologia; ou podendo, ainda, ser instrumentalizada para que se conquiste influência no campo político. Para os atores não-centrais ainda em vias de desenvolvimento, a Paradiplomacia é disposta como uma estratégia para lidar com os problemas que mantêm sua situação de subdesenvolvimento, tais como os desafios para o desenvolvimento urbano.

Dependente da influência e autonomia do ator não-central, a Paradiplomacia necessita recursos, como a disponibilidade para a inserção internacional e a estrutura para a condução das atividades por exemplo, e eles são determinantes. Como instrumentos da Paradiplomacia, são exemplificados a atuação em foros, irmanamentos, realização de comemorações oficiais, cerimonial, e também a inserção em Redes Internacionais.

Acerca das Redes Internacionais, pode-se ressaltar suas características cooperativas, predominantemente horizontal, com vantagens e experiências compartilhadas para impulsionar a eficiência na gestão pública de atores não-centrais.

Nesta perspectiva, surge a Rede Mercocidades que se empenha em tornar os atores não-centrais parte influente do processo de integração regional. Através dos objetivos descritos, vê-se que a Rede Mercocidades propõe o estabelecimento de uma rede cooperativa, que formula políticas comuns e impulsiona a participação e a melhora da qualidade de vida dos cidadãos, abarcando áreas notadamente importantes para o desenvolvimento urbano. Possível também depreender a partir da busca por financiamentos internacionais e a promoção de relacionamentos com outras organizações internacionais que a Rede Mercocidades proporciona a seus atores não-centrais um maior contato com a cena internacional.

A atuação na Rede Mercocidades assemelha-se a uma incubadora para a atuação na Paradiplomacia, pois agiria como um ambiente ideal para o desenvolvimento das competências necessárias para a ação da Paradiplomacia de forma expressiva: ao mesmo tempo em que os atores exercem posições de liderança, cooperam, partilham experiências e propõem políticas públicas para o desenvolvimento dos componentes da Rede Mercocidades.

Com atuações pouco numerosas, a atividade de Camaçari, Salvador, Vitória da Conquista, Fortaleza, Jaboaão dos Guararapes, Recife e Mossoró parece ser, em geral, marcada por inconstâncias. Há cidades que foram muito ativas inicialmente e posteriormente sua relação para com a rede aparenta abandono; há as que atuam de forma intervalada; e aquelas que participam nominalmente, sem ações concretas. O que leva a inferir que é improvável que exista um real comprometimento dessas cidades com a Rede Mercocidades.

Além disso, a própria Rede Mercocidades não parece deter controle sobre as atuações das cidades que dela fazem parte e certamente não as contabilizam. As informações existentes são escassas e não há um padrão de organização individual. Quando dispõem em seu Estatuto acerca dos objetivos das unidades temáticas e de seus grupos de trabalhos, dispõem a criação de políticas públicas comuns; a promoção da pesquisa e a divulgação de experiências, políticas públicas, eventos e missões; e a criação de um banco de dados informacional; mas, como encontrar informações relevantes e detalhadas sobre as atuações das cidades no website da Rede Mercocidades beira a impossibilidade, possivelmente alguns desses objetivos como o banco de dados informacional esteja em falta. A soma destes fatos impede que se saiba sobre os projetos que já foram concluídos e aqueles ainda em andamento e se foram criados na, ou por influência da, Rede Mercocidades.

Dentre os percalços também se destaca a inexistência de accountability, nem sequer as informações acerca do que foi feito por cidades e do que estas se propõem a fazer estão disponíveis para os cidadãos, o que faz parecer inverídica a proposta de engajamento e diálogo com a sociedade civil. Os processos de redemocratização que culminaram na descentralização político-administrativa detinham uma forte relação com questões sociais, e é esse contexto que impulsiona a criação da Rede Mercocidades e a faz adotar o diálogo social no Mercosul como um eixo, mas na prática, não há transparência suficiente para confirmar que a Rede Mercocidades é eficaz no que se propõe a fazer.

Quanto aos dados da Paradiplomacia por parte do poder local, presume-se certa ausência de acompanhamento e de operacionalização pois, como fica perceptível, todas as cidades progrediram em seu IDH-M entre os anos de 1991 e 2010. Não há, entretanto, dados suficientes para que se possa inferir que há uma relação entre o aumento do IDH-M e dos demais indicadores das cidades do Nordeste e a Paradiplomacia por elas praticada, instrumentalizada na inserção na

Rede Mercocidades. Supõe-se que a melhoria dos indicadores de desenvolvimento social relaciona-se às políticas públicas locais que obtiveram maior relevância.

Desta forma, não é possível validar a hipótese de que a inserção de cidades nordestinas na Rede Mercocidades proporciona ganhos de desenvolvimento. A impossibilidade de validar a hipótese não invalida a participação de forma ativa em processos da Paradiplomacia em geral. Como os recursos são determinantes para a Paradiplomacia, possui-os tem caráter transformador. As redes, por sua vez, são fortalecidas com o maior engajamento de seus atores, não bastando apenas a entrada formal, mas que haja a participação real.

As falhas com que este trabalho se deparou levam a questionar se não há uma carência de recursos organizacionais para a operacionalização da Paradiplomacia do grupo de atores analisado. Assunto este, que pode vir a ser tratado em trabalhos posteriores. Afinal, não se resolve um problema sem que se descubra a fonte dele. E uma vez resolvido, talvez se possa relacionar a Paradiplomacia e o desenvolvimento.

## **Referencias**

ALBURQUERQUE, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. In: Revista de la Cepal, 82, Abril, pp.157-171. Recuperado de <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10946/082157171.pdf?sequence=1>.

ALDECOA, F. (1999). Towards Plurinational Diplomacy in the Deeper and Wider European Union (1985-2005). In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (Ed.). Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments. Routledge.

ALMEIDA, F. C. (2012). Os governos locais brasileiros e o Mercosul: A influência da paradiplomacia na agenda de integração regional. Dissertação (Mestrado) - UnB, Brasília, 2012. Recuperado de [www.repositorio.unb.br/handle/10482/11982](http://www.repositorio.unb.br/handle/10482/11982).

ARAÚJO, T. B; SANTOS, V. M. (2009). Desigualdades regionais e nordeste em formação econômica do Brasil. In: ARAÚJO, T. P; VIANNA, S. T. W; MACAMBIRA, J (Orgs.). 50 anos de Formação Econômica do Brasil. Rio de Janeiro: IPEA. Recuperado de [http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/14\\_cap07\\_Tania\\_Valdeci.pdf](http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/14_cap07_Tania_Valdeci.pdf).

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. (2013). Recuperado de <http://www.atlasbrasil.org.br>.

BARRIOS, S. (2010). Mercociudades: una destacada referencia política y técnica del proceso de integración en nuestra región. In: 15 AÑOS DE MERCOCIUDADES. Rosario, Santa Fe. Argentina, pp.37-39.

BATALLA, I. C; MALMANN, M. I. (2015). Mercocidades e integração regional. In: GOMES, Joséli Fiorin; CORRADI, Rodrigo de Souza (Orgs.). *Paradiplomacia em movimento: perspectivas em homenagem aos 20 anos de atuação da Rede Mercocidades*. Editora UniRitter, Porto Alegre, pp.123-134.

BINNER, H. (2010). De la ciudad a la región. La experiencia de Mercociudades en sus años formativos y su contribución a la integración sudamericana. In: 15 AÑOS DE MERCOCIUDADES. Rosario, Santa Fe. Argentina, pp.21-23.

BLYDE, J. S; FERNÁNDEZ-ARIAS, E. D. (2008). Disparities and Integration in MERCOSUR. In: BLYDE, Juan S; FERNÁNDEZ-ARIAS, Eduardo; GIORDANO, Paolo (Ed.). *Deepening integration in MERCOSUR: dealing with disparities*. Inter-American Development Bank, Washington, D.C.

BRANCO, A. C. C. (2007). A paradiplomacia como forma de inserção internacional de unidades subnacionais. In: PRISMAS: Dir., Pol.Pub. e Mundial., Brasília, 4(1), p 48-67, jan/jul. Recuperado de [www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/article/viewFile/216/214](http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/article/viewFile/216/214).

CAETANO, L.C; SILVA; J. S. A; GRAMACHO, C. O. (2007). CAMAÇARI. Mulheres Cidadãs: Preparação de cidadãs do Município do Camaçari para atuação em empreendimentos da economia solidária e inserção no mundo no trabalho. In: Seminario Políticas de integración regional: experiencias locales exitosas en el Mercosur. Tandil, Argentina.

CAMAGNI, R; CAPELLO, R. (2004). The City Network Paradigm: Theory and Empirical Evidence. In: CAPELLO, Roberta; NIJKAMP, Peter (Ed.). *Urban Dynamics and Growth*, CEA, vol. 266. Oxford: Elsevier. Amsterdam.

CAPELLO, R. (2000). The City Network Paradigm: Measuring Urban Network Externalities. In: *Urban Studies*. 37(11), pp.1925–1945.

CARÁMBULA, M. (2010). Ciudades del futuro, ciudades integradas. In: 15 AÑOS DE MERCOCIUDADES. Rosario, Santa Fe. Argentina, pp.73-75.

CARTA DE RÍO. 1p. 2007. Recuperado de [http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/carta\\_de\\_rio.pdf](http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/carta_de_rio.pdf).

CEZÁRIO, G. L. (2011). *Atuação Global Municipal: Dimensões e Institucionalização*. Dissertação (Mestrado), UnB. Brasília, 2011. Recuperado de [http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/10217/1/2011\\_GustavoDeLimaCezario.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/10217/1/2011_GustavoDeLimaCezario.pdf).

CORNAGO, N. (1999). Diplomacy and Para diplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Co-operation. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (Ed.). *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. Routledge.

COUTO, M; CROVETTO, S; GOROSITO, M; RODRÍGUEZ, J; SILVEIR, K; VALDOMIR, S (COORD.). (2013). IN: *Projetando Integração*. 84p. Montevideu, 2013. Recuperado de [http://www2.mercociudades.org/sursur/sites/default/files/IN\\_proyectando%20integraci%C3%B3n\\_publicaci%C3%B3n%20de%20cierre\\_PORTUGU%C3%89S.pdf](http://www2.mercociudades.org/sursur/sites/default/files/IN_proyectando%20integraci%C3%B3n_publicaci%C3%B3n%20de%20cierre_PORTUGU%C3%89S.pdf).

CUMBRE DE MERCOCIUDADES, I, 1995, Asunción. Acta Cumbre 1995 (Asunción). Recuperado de <http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/DocumentosFundacionales/1995actaasuncion.pdf> Acesso em 15 out. 2017

\_\_\_\_\_, II, 1996, Porto Alegre. Acta Cumbre 1996 (Porto Alegre). Recuperado de <http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ActasCumbre/1996ActaPortoAlegre.pdf> Acesso em 15 out. 2017

\_\_\_\_\_. III, 1997, Córdoba. Acta Cumbre 1997 (Córdoba). Recuperado de <http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ActasCumbre/1997ActaCordoba.pdf>.

\_\_\_\_\_. IV, 1998, Montevideo. Acta Cumbre 1998 (Montevideo). Recuperado de <http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ActasCumbre/1998ActaMontevideo.pdf>.

\_\_\_\_\_. V, 1999, Belo Horizonte. Acta Cumbre 1999 (Belo Horizonte). Recuperado de [http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ActasCumbre/Acta\\_AsambleaGeneral\\_Cumbre1999.pdf](http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ActasCumbre/Acta_AsambleaGeneral_Cumbre1999.pdf).

\_\_\_\_\_. VI, 2000, Rosario. Acta Cumbre 2000 (Rosario). Recuperado de <http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ActasCumbre/2000ActaRosario.pdf>.

\_\_\_\_\_. VII, 2001, Valparaíso. Acta Cumbre 2001 (Valparaíso). Recuperado de <http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ActasCumbre/2001ActaValparaiso.pdf>.

\_\_\_\_\_. VIII, 2002, Asunción. Acta Cumbre 2002 (Asunción). Recuperado de <http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ActasCumbre/2002ActaAsuncion.pdf>.

\_\_\_\_\_. IX, 2003, Montevideo. Acta Cumbre 2003 (Montevideo). Recuperado de <http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ActasCumbre/2003ActaMontevideo.pdf>.

\_\_\_\_\_. X, 2004, Buenos Aires. Acta Cumbre 2004 (Buenos Aires). Recuperado de <http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ActasCumbre/2004ActaBuenosAires.pdf>.

\_\_\_\_\_. XI, 2005, Santo André. Acta Cumbre 2005 (Santo André). Recuperado de <http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Actas Cumbre/2005AtaSantoAndre.pdf>.

\_\_\_\_\_. XIII, 2008, Canelones. Acta Cumbre 2008 (Canelones). Recuperado de <http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Actas Cumbre/2008ActaCanelones.pdf>.

\_\_\_\_\_. XIV, 2009, Rosario. Informe Cumbre 2009 (Rosario). Recuperado de [http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Actas Cumbre/informe\\_final\\_cumbre\\_Rosario.pdf](http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Actas Cumbre/informe_final_cumbre_Rosario.pdf).

\_\_\_\_\_. XX, 2015, São Paulo. Acta Cumbre 2015 (São Paulo). Recuperado de [http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Actas Cumbre/Acta\\_20\\_AsambleaGeneral\\_nov\\_2015\\_SaoPaulo.pdf](http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Actas Cumbre/Acta_20_AsambleaGeneral_nov_2015_SaoPaulo.pdf).

DECLARACIÓN DE ASUNCIÓN. Asunción, 1995. Recuperado de <http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/DocumentosFundacionales/1995actafundacional1.pdf>.

DÍAS, C. (2010). Unidades Temáticas. Haciendo historia. In: 15 AÑOS DE MERCOCIUDADES. Rosario, Santa Fe. Argentina, pp.54-56.

DUCHACEK, I. D. (1984). The International Dimension of Subnational Self-Government. In: Publius, 14(4), Federated States and International Relations (Autumn, 1984), pp. 5-31. Oxford University Press. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/3330188>.

ESTATUTO Y REGLAMENTO DE MERCOCIUDADES VIGENTE. 11p. 2015. Recuperado de [http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Estatutos/Estatuto\\_2017.pdf](http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Estatutos/Estatuto_2017.pdf) Acesso em 22 out. 2017

FRÓIO, L. R. (2015). Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros. Tese (doutorado) – UFPE. Recife, 2015. Recuperado de [repositorio.ufpe.br/handle/123456789/14021](http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/14021).

FRONZAGLIA, M. L. (2005). Unidades Subnacionais: Um Estudo de Caso Sobre a Cidade de São Paulo - de 2001 a 2004. Dissertação (Mestrado), UNICAMP. Campinas, 2005. Recuperado de <https://blogfonari.files.wordpress.com/2016/02/dissertacca7ao-final-tese-mauricio.pdf>.

GARESCHÉ, E. Z; CAYCEDO, P. A. A. (2014). Las redes de ciudades en el mundo actual: tejiendo lazos para la internacionalización. In: Trabajos de Investigación en Paradiplomacia, Año 3, Número especial. Santiago, Chile y Buenos Aires, Argentina.

GONÇALVES, H. F; ARAÚJO, J. B. (2015). Evolução histórica e o quadro socioeconômico do Nordeste brasileiro nos anos 2000. In: COLÓQUIO - Revista do Desenvolvimento Regional.

Faccat. Taquara/RS. v. 12, n. 1, jan./jun. Recuperado de <https://seer.faccat.br/index.php/coloquio/article/download/229/19>.

HOCKING, B. (1999). Patrolling the 'Frontier': Globalization, Localization and the 'Actorness' of Non-Central Governments. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (Ed.). *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. Routledge.

IN distingue a tres proyectos resultantes de la Novena Capacitación Regional de Mercociudades. 2016. Recuperado de <http://www.inmercociudades.org/2016/10/in-distingue-a-tres-proyectos-resultantes-de-la-novena-capacitacion-regional-de-mercociudades>.

JESUS, D. S. (2017). A arte do encontro: a paradiplomacia e a internacionalização das cidades criativas. In: *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2017, 25(61), pp.51-76. ISSN 1678-9873. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987317256104>.

KEATING, M. (1999). Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies. In: *Regional & Federal Studies*. 1999, 9(1), pp.1-16. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1080/13597569908421068>.

KLEIMAN, A. (2010). Processo de institucionalização de Mercocidades. Da REMI ao FCCR. In: *15 AÑOS DE MERCOCIUDADES*. Rosario, Santa Fe. Argentina, pp.61-64.

KLIKSBERG, B. (2001). Capital social e cultura: chaves esquecidas do desenvolvimento. In: *Falácias e Mitos do Desenvolvimento Social*. Cortez Editora. São Paulo.

\_\_\_\_\_. (2001). Como reformar o Estado para enfrentar os desafios sociais do século XXI?. In: *Falácias e Mitos do Desenvolvimento Social*. Cortez Editora. São Paulo.

\_\_\_\_\_. (2001). Confrontando as realidades da América Latina: pobreza, desigualdade e deterioração da família. In: *Falácias e Mitos do Desenvolvimento Social*. Cortez Editora. São Paulo.

KINCAID, J. (1990). Constituent Diplomacy in Federal Politics and the Nation-State: Conflict and Co-operation. In: MICHELMANN, Hans J; SOLDATOS, Panayotis (Ed.). *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. New York, Oxford University Press Inc.

KOMNINOS, N. (2008). Innovation through collaboration: managing networks that cross boundaries. In: KOMNINOS, Nicos. *Intelligent cities and globalisation of innovation networks*. Routledge.

LECOURS, A. (2008). Political Issues of Paradiplomacy: lessons from the developed world. In: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', Discussion Paper N° 113, The Hague, The Netherlands.

MARIANO, K. L. P.; MARIANO, P. M. (2005). Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e MERCOSUL. EDUC, São Paulo, pp.131-160.

MARIANO, M. P.; MARIANO, K. L. P. (2002). As teorias de integração regional e os Estados subnacionais. In: Revista Impulso, 13(31). Piracicaba: Editora UNIMEP, maio/ago. pp. 47-69.

MAX-NEEF, M. A. (2012). Desenvolvimento à escala humana: concepção, aplicação e reflexões posteriores. Edifurb, Blumenau.

MENEGUETTI NETO, A. (2005). Redes de cidades: cooperação, estratégias de desenvolvimento, limitações constitucionais e divergências. 286f. Tese (Doutorado), PUC/RS. Porto Alegre.

MERCOCIDADES. Recuperado de <http://www.mercociudades.org>.

ODDONE, C. N. (2008). La Red de Mercociudades: Globalización, integración regional y desarrollo local. Ugarit.

ODDONE, N. (2017). La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina. Relaciones Internacionales, [S.l.], 89(2) pp. 47-82, jan. 2017. ISSN 2215-4582. Recuperado de: <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/9064>. doi:<http://dx.doi.org/10.15359/ri.89-2.2>.

ODDONE, N. (2010). Potencialidades del Mercosur desde los gobiernos locales. In: 15 AÑOS DE MERCOCIDADES. Rosario, Santa Fe. Argentina, pp.76-80.

PAQUIN, S. (2004). Paradiplomatie et relations internationales: théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation. Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes.

PINO, B. A. (2010). El impulso a la Cooperación Sur – Sur en América Latina: ¿Nuevas formas de cooperación regional?. Breviario en RRII.

PINO, B. A. (2014). Evolução histórica da cooperação Sul-Sul (CSS). In: SOUZA, André de Mello e (Org.). Repensando a Cooperação para o Desenvolvimento. Brasília, IPEA.

PNUD; IPEA; FJP. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro. PNUD Brasil, Brasília, 2013. Recuperado de [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130729\\_AtlasPNUD\\_2013.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130729_AtlasPNUD_2013.pdf).

PNUD BRASIL. Ranking IDH-M Municípios 1991. Recuperado de <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/IDH-M-municipios-1991.html>.

\_\_\_\_\_. Ranking IDH-M Municípios 2000. Recuperado de <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/IDH-M-municipios-2000.html>.

\_\_\_\_\_. Ranking IDH-M Municípios 2010. Recuperado de <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/IDH-M-municipios-2010.html>.

PONCE, D. Z. (2010). Una mirada desde la gestión de una Unidad Temática. In: 15 AÑOS DE MERCOCIUDADES. Rosario, Santa Fe. Argentina, pp.37-39.

PRADO, D. F. B. (2007). As cidades como atores nas relações internacionais: a atuação via rede. In: I SIMPÓSIO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS do PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS SAN TIAGO DANTAS (UNESP, UNICAMP e PUC-SP).

ROMERO, M. H. (2004). Una Aproximación Contextual y Conceptual a la Cooperación Descentralizada. In: Víctor Godínez y María del Huerto Romero (Eds.), Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación des centralizada local Unión Europea - América Latina. Valparaíso, Comisión Europea.

RODRIGUEZ, J. (2010). Se trata de una fuerza formidable, una fuerza de cambio. La fuerza de la ciudadanía. In: 15 AÑOS DE MERCOCIUDADES. Rosario, Santa Fe. Argentina, pp.29-36.

SEN, A. (2000) Development as Freedom. New York, Alfred A. Knopf, Inc.

TAVARES, R. (2016). Paradiplomacy: Cities and States as Global Players. New York. Oxford University Press.

TODARO, M. P; SMITH, S. C. (2012). Economic Development. 11th ed. Addison-Wesley, 2012.

YAHN FILHO, A. G. (2013). Análise Teórico-conceitual da Participação dos Atores Subnacionais nas Relações Internacionais In: Relações Internacionais e Atores Subnacionais: região metropolitana de Campinas. Ed. Alinea.

## **Olhos Abertos, Punhos Cerrados: Participação política da minoria surda nos Estados Unidos da América**

### **Eyes Open, Clenched Fists: political participation of the deaf minority in the United States of America**

Alexandre Guedes Pereira Xavier   
Ministério da Economia (ME)  
Universidade Federal Fluminense (UFF)  
E-mail: [aguedes@ines.gov.br](mailto:aguedes@ines.gov.br)

**Resumo:** Diferentes tratados no âmbito das Nações Unidas determinam a participação de minorias em processos decisórios, mas efetivá-la permanece um desafio. As minorias surdas, presentes em todo o mundo, conquistaram, em 2006, a definição de direitos linguísticos em Convenção da ONU. Entretanto, ao se engajar pela redefinição de leis e políticas nos países, deparam com abordagens antagônicas: a da norma – evitar a surdez, reabilitar a pessoa surda, favorecer a língua nacional – e a da diferença – acolher a surdez, reconhecer a identidade linguística surda, favorecer a língua de sinais. Este artigo discute limites e possibilidades de influência surda sobre as políticas públicas e de institucionalização das demandas de minorias por meio de sua interação com o Estado. Analisamos o processo pelo qual uma mulher surda, ativista, participou de um experimento democrático nos Estados Unidos, demandando políticas. Nossa análise articula conceitos de Jacques Rancière, Axel Honneth e Manuel Castells, entre outros. Resultados parciais sugerem haver disputa de sentidos quanto à língua das pessoas surdas e também quanto a seu status político como demandantes, o que sugere a importância de estudos aprofundados sobre a participação de minorias na esfera pública.

**Palavras-Chave:** Minorias; Participação; Pessoas Surdas; Inovação Democrática.

**Abstract:** Different treaties within the United Nations System determine the participation of minorities in decision making, but to put that into practice remains a challenge. Deaf minorities – spread around the world – have attained, in 2006, the definition of language rights within a UN Convention. Notwithstanding, in the engagement towards the redefinition of legislation and policies in the countries, they face opposite approaches: that of the norm – erase deafness or rehabilitate the deaf, foster national language – and that of difference – welcome deafness, recognize deaf linguistic identity, encourage sign language. This article discusses limits and possibilities of a deaf influence over public policies and of institutionalization of minorities' demands through their interaction with the State. We analyze the process by which a deaf woman, activist, took part in a democratic experiment in the United States, demanding policies. Our analysis articulates concepts by Jacques Rancière, Axel Honneth, and Manuel Castells, among others. Partial results suggest that there is a rivalry for meanings concerning the language of deaf

persons and also their political status as petitioners, what suggests the importance of deeper studies about the participation of minorities in the public sphere.

**Keywords:** Minorities; Participation; Deaf People; Democratic Innovation.

## **1. Introdução**

Boa parte dos instrumentos do Sistema Internacional de Direitos Humanos impulsiona a participação política de minorias, incluindo seu protagonismo nas deliberações sobre temas de seu interesse, mas transformar isso em realidade permanece um desafio.

Há quase treze anos, no mundo, a condição das pessoas surdas como comunidade linguística passou a ser balizada por uma Convenção (United Nations, 2006) que definiu direitos linguísticos relacionados a suas línguas de sinais e impulsionou seu ativismo e busca de participação na produção de políticas (Pogrebinschi, 2012). Esse fato relativamente recente trouxe tanto a democracia como demanda – “alargando o campo comunicativo, participativo ou das políticas públicas” – como a democracia como criação social – gerando “discursos e práticas de resistência” a partir de “experiências das vidas cotidianas” e criando “um novo imaginário” a partir da “tensão entre projetos e territorialidades” (Bringel; Echart, 2008, p. 467). Tal tensão evidenciou-se em estudo da Federação Mundial de Surdos, que abrangeu 93 países. De um lado, diretrizes de um “projeto” para a cidadania surda:

os fatores-chave para os direitos humanos das pessoas Surdas são o acesso às línguas de sinais e o seu reconhecimento, incluindo a aceitação e o respeito à identidade linguística e cultural das pessoas Surdas; educação bilíngue; interpretação em língua de sinais e acessibilidade (Haualand, 2009, p. 22, tradução nossa).

De outro, “experiência das vidas cotidianas”: analfabetismo, preconceitos, acesso limitado à informação, sistemas educacionais insatisfatórios, falta de mediação no acesso a serviços públicos, frágil legislação antidiscriminação, desemprego. Isso reforça uma das conclusões do estudo: “A cidadania igual parece ser um ‘status só no papel’, não um status que as pessoas surdas experimentam na prática” (op. cit., p. 22, tradução nossa).

Parece haver disputa quanto ao estatuto das pessoas surdas e de sua língua. De um lado, a surdez como deficiência a evitar, pela vacinação e aconselhamento genético (Johnston, 2004;

Yan et alii, 2013), e a pessoa surda como alguém a normalizar, por meio de dispositivos tecnológicos, terapias, ensino em língua nacional (Zimmerman, 2009; Rezende, 2012). De outro, a surdez como diferença a acolher e as pessoas surdas como uma comunidade linguística a respeitar.

Neste artigo, focalizamos o processo pelo qual uma ativista da comunidade surda dos Estados Unidos interpelou seu Governo demandando políticas linguísticas e educacionais, visando discutir limites e possibilidades de influência surda sobre as políticas públicas e de institucionalização das demandas societárias de minorias por meio de sua interação com o Estado. Primeiro, discutimos o tema das minorias e da participação no Sistema Internacional de Direitos Humanos. Em seguida, após apresentar a perspectiva de análise, revisamos aspectos da mobilização surda na história dos EUA, apresentando a plataforma de participação cidadã criada no governo Obama, experimento de “inovação democrática” – mecanismo que visava “ampliar e aprofundar a participação cidadã no processo político decisório” (Smith, 2006, p.1, tradução nossa) –, no qual foi apresentada petição surda. Por fim, analisamos essa interação socioestatal, indicando resultados e desdobramentos.

## **2. Participação de minorias no Sistema de Direitos Humanos**

### *2.1. Minorias e Minorização: caminhos conceituais*

Diferentes definições de minorias (Capotorti, 1979; Deschenes, 1985 apud Khan et alii, 2012; Eide, 1993; Chernichenko, 1997; Jones, 2006; Jabareen, 2012) convergem. Para ser considerado minoria, um grupo deve:

- a) corresponder, numericamente, a menos que a metade dos habitantes de um Estado;
- b) encontrar-se em uma posição não-dominante;
- c) possuir características étnicas, religiosas ou linguísticas que o diferenciem do restante da população;
- d) apresentar um senso de solidariedade entre seus membros voltado à preservação da cultura, tradições, religião ou língua

Janet (2003, p. 9, tradução nossa), em lugar da relação numérica, atenta para a não-dominância. Minorias, para ela, são grupos:

Usualmente discriminados ou marginalizados e, em consequência, com menos chance de acesso à educação e a outras oportunidades. Um critério-chave é o da autoidentificação.

Baldwin et alii (2007, p. 4, tradução nossa) também são críticos:

Um grupo de pessoas que acreditam ter uma identidade comum, baseada em cultura, etnicidade, língua ou religião (...) O que conta é se as minorias perdem poder – ou seja, a habilidade de afetar as decisões que lhes concernem. É a tais minorias que os direitos de minorias devem proteger.

Petričušić (2005) relativiza o termo. Para ela, a ONU não o definiu bem, fazendo surgir termos alternativos nos anos 90: “comunidades”, “comunalidades”, “grupos sociais”, “povos”. De fato, na afirmação da identidade cultural surda, por exemplo, disseminaram-se expressões como “comunidade surda” e “povo surdo” (Ströbel, 2006).

De Gaay Fortman (2011, pp. 275-276, tradução nossa) aprofunda as críticas, sublinhando dificuldades na conceituação, definição legal e uso do termo. Pensando nas modernas democracias, questiona o conceito de “governo da maioria” e sugere reflexão pela lente da economia política:

Maiorias não são primordiais, mas construídas; elas não necessariamente representam uma posição majoritária de fato, e elas têm que se sujeitar a múltiplas formas de manipulação e pressão política relações maioria-minoria, não são a problemática-chave na formação e execução do poder político. A questão de fato é a construção de posições dominantes baseadas em elementos coletivamente exclusivos e no efetivo abuso de tais posições.

Para ele, minorias são:

Uma realidade determinada pelo abuso de posições dominantes entrincheiradas, resultando em desqualificação e discriminação de coletividades consideradas diferentes e, em certo sentido, inferiores. Na comunidade público-política, padrões profundamente enraizados de socialização de pessoas em termos de superioridade majoritária e inferioridade minoritária não são passíveis de eliminação por uma mera “canetada”, nem mesmo pelo estabelecimento de direitos em países que careçam de uma forte cultura jurídica (Idem, pp. 278-279, tradução nossa)

Os linguistas catalães Aracil e Calaforra trouxeram o conceito de “minorização”, que adotamos. Calaforra (2003, p. 1-2, tradução nossa), retomando Aracil (1983), propõe haver “minorização linguística” de uma comunidade por:

1. Normas de uso social restritivas em relação à língua própria – ou seja, que tal língua não se pode usar em determinados âmbitos de uso – frente às normas de uso expansivas características da língua dominante;
2. Bilinguismo unilateral dos membros da referida comunidade, ou seja: os falantes da língua minorizada têm em seu repertório a língua própria e a dominante, enquanto os falantes desta última tendem a ser monolíngues;
3. Como consequência da situação anterior, a comunidade linguística minorizada se converte em subconjunto da dominante. Os membros da comunidade minorizada tendem a se apresentar como parte da comunidade dominante, e assim são percebidos pelo resto do mundo.

Consideramos as comunidades surdas minorizadas por:

- e) Restrição do uso social das línguas de sinais: políticas de saúde – aparelhos, implantes, terapias – e políticas educacionais favorecem as línguas nacionais orais;
- f) Bilinguismo de pessoas surdas e monolinguismo de pessoas ouvintes: pessoas surdas têm que usar uma língua que não a sua para acessar direitos;
- g) Em consequência, conversão de pessoas surdas em subconjunto da comunidade falante da língua nacional.

Na subseção seguinte, discutimos dispositivos do Sistema Internacional de Direitos Humanos concernentes ao tema das minorias e com potenciais repercussões sobre a condição de pessoas surdas nos EUA.

## *2.2. Dispositivos da Organização das Nações Unidas (ONU)*

São dois os dispositivos da ONU nos últimos 30 anos que direta ou indiretamente se relacionam à condição surda: a Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas ou Linguísticas (DMNERL) – aprovada em Assembleia Geral, em 1992, em regime de consenso, o que contempla os EUA nos compromissos definidos – e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), adotada em Assembleia Geral, em 2006, e firmada pelos EUA em 2009. Por não ter sido, ainda, ratificada, não cria obrigações jurídicas<sup>1</sup>.

A DMNERL é pouco assertiva sobre minorias linguísticas:

---

<sup>1</sup> A Assembleia Geral é um dos seis principais órgãos da ONU, o principal em termos deliberativos e na formulação de políticas e único com representação universal dos 193 Estados Membros.

Estados deveriam adotar **medidas apropriadas** do modo que, **no que for possível**, pessoas pertencentes a minorias **possam ter** oportunidades adequadas para aprender sua língua materna ou ter instrução em sua língua materna (United Nations, 1992, tradução e grifos nossos)

Sobre participação, seu Artigo 2º diz:

3. As pessoas pertencentes a minorias terão o direito de participar efetivamente nas decisões adotadas em nível nacional e, quando cabível, em nível regional, no que diz respeito às minorias a que pertençam ou as regiões em que vivam, de qualquer maneira que não seja incompatível com a legislação nacional. (United Nations, 2002, tradução nossa)

Já a CDPD, com respeito à minoria surda:

a) Contemplou participação do movimento transnacional surdo (Federação Mundial), e definiu direitos linguísticos de pessoas surdas, determinando:

- “facilitação do aprendizado da língua de sinais e promoção da identidade linguística da comunidade surda”
- garantia de que sua educação “seja ministrada nas línguas e nos modos e meios de comunicação mais adequados ao indivíduo e em ambientes que favoreçam ao máximo seu desenvolvimento acadêmico e social”;
- “aceitar e facilitar, em trâmites oficiais, o uso de línguas de sinais”;
- “reconhecer e promover o uso de línguas de sinais”;
- Garantia de igualdade de oportunidades, e também “que sua identidade cultural e linguística específica seja reconhecida e apoiada, incluindo as línguas de sinais e a cultura surda”. (United Nations, 2006).

b) Determinou a garantia de “participação na vida política e pública”:

a. Na elaboração e implementação de legislação e políticas para aplicar a presente Convenção e em outros processos de tomada de decisão relativos às pessoas com deficiência, os Estados Partes realizarão consultas estreitas e envolverão ativamente pessoas com deficiência (...)

Apresentados os documentos da ONU, passamos aos dispositivos da OEA.

### *2.3. Dispositivos da Organização dos Estados Americanos (OEA)*

São quatro os dispositivos da OEA relacionados a minorias e potencialmente aplicáveis ao exame da condição surda: a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), firmada em Assembleia Geral, em 1969, não ratificada pelos EUA; a Convenção para a Eliminação de

Todas as Formas de Discriminação contra Pessoas Portadoras de Deficiência (CEDDIS), adotada em 1999 pela Assembleia Geral, não subscrita ou ratificada pelos EUA; a Carta Democrática Interamericana (CDI), aprovada por todos os Estados Membros da OEA, inclusive os EUA, em Sessão Extraordinária da Assembleia Geral, em 2001; e a Carta Social das Américas (CSA), adotada por aclamação em Assembleia Geral, em 2012<sup>2</sup>.

A CADH apenas tangencia a condição linguística dos cidadãos das Américas:

Art. 1º Os Estados-Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma, por motivo de raça, cor, sexo, **idioma**, religião, opiniões políticas (...). (OEA, 1969)

No Artigo 3º do Protocolo a essa Convenção, de 1988, reaparece o termo “idioma”. Em geral, ele identifica uma nação frente às demais, vinculando-se à existência de um estado político. Por isso, julgamos que Convenção e Protocolo não protegem quem tenha línguas minoritárias como parte da identidade cultural: povos indígenas, comunidades surdas, migrantes, refugiados, etc.

A CEDDIS prevê: “eliminar, na medida do possível, obstáculos (...) de comunicações que existam (...)” (OEA, 2001b). Diferentemente da CDPD (ONU), a CEDDIS (OEA) considera a participação política de pessoas com deficiência a terceira e última opção:

Os Estados-Partes promoverão, na medida em que isto for coerente com as suas respectivas legislações nacionais, a participação de representantes de organizações de pessoas portadoras de deficiência, de organizações não-governamentais que trabalham nessa área ou, se essas organizações não existirem, de pessoas portadoras de deficiência, na elaboração, execução e avaliação de medidas e políticas para aplicar esta Convenção. (OEA, 2001b, grifo nosso)

A participação de minorias é favorecida no Art. 6 da CDI e no Art. 26 da CSA:

A participação dos cidadãos nas decisões relativas ao seu próprio desenvolvimento é um direito e uma responsabilidade. (...) Promover e fomentar diversas formas de participação fortalece a democracia. (OEA, 2001a, tradução nossa)

Os Estados membros reconhecem que em suas sociedades coexistem e interagem diversas culturas, motivo pelo qual é necessário promover políticas e programas

---

<sup>2</sup> A Assembleia Geral é o órgão supremo da OEA. Todos os Estados Membros ali são representados, cada qual com direito a um voto.

que favoreçam a cooperação e a solidariedade entre elas, bem como a participação plena e efetiva de todas as pessoas e grupos com identidades culturais, no âmbito da democracia e do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais. (OEA, 2012, tradução nossa)

A análise dos dispositivos de Direitos Humanos mostra que, de maneira geral, a abordagem da condição de minorias ainda não dá conta adequadamente da especificidade das minorias linguísticas. Pessoas cuja língua é minorizada podem enfrentar barreiras no acesso a direitos civis e políticos (de ter sua integridade física e emocional preservada, de peticionar ao Estado, de participar de deliberações políticas) assim como a direitos econômicos, sociais e culturais (saúde, educação, trabalho, valorização de sua cultura).

Por essa razão, traremos ao exame em episódio de engajamento direto da minoria linguística surda, nos Estados Unidos, que articula tudo isso: peticionamento ao Estado, plataforma de participação cidadã, defesa da singularidade linguística e cultural, postulação de meios de acesso à educação. Visamos, com isso, ampliar nossa compreensão sobre os desafios de transformar em realidade, por meio de políticas públicas, compromissos internacionais de promoção dos Direitos Humanos pautados no protagonismo – e não na tutela – das minorias.

### **3. A Perspectiva Geopolítica**

As mais de 130 línguas de sinais diferentes (Lewis, 2016) e seus dialetos são criações das comunidades surdas de todo o mundo. Com Lagares (2018, p. 35), buscamos superar a “divisão conceitual entre o linguístico e o social”, que possibilitou abordagens top-down de políticas linguísticas, como “determinação das grandes decisões referentes às relações entre as línguas e a sociedade” (Calvet: 2007, p. 11).

Abordagens antagônicas regem leis e políticas para pessoas surdas: a da norma – evitar a surdez, reabilitar a pessoa surda, favorecer a língua oral –, base de uma identidade legitimadora – “introduzida pelas instituições dominantes da sociedade para estender e racionalizar sua dominação em relação aos atores sociais” (Castells, 2010, p. 8, tradução nossa) e a da diferença – acolher a surdez, reconhecer a identidade surda, favorecer a língua de sinais – eixo de uma identidade de resistência – “gerada pelos atores que estão em posições ou condições desvalorizadas ou estigmatizadas pela lógica da dominação” (idem).

A perspectiva glotopolítica estuda as intervenções sobre a linguagem no que concorrem para reproduzir ou transformar as sociedades (Arnoux, 2016), pensando a língua como construção social e política (Guespin; Marcellesi, 1986). Refletindo com Del Valle (2017) e Lagares (2018) quanto à importância de articular diferentes campos do conhecimento, trabalhamos com os conceitos de: desrespeito – ataques à identidade pessoal ou coletiva, pela de privação de direitos ou degradação das formas de vida; resistência – luta pela integridade individual ou coletiva – e reconhecimento – estágio de relações sociais em que a dignidade integrar uma comunidade política se coaduna com sua singularidade respeitada e valorizada (Honneth, 1995).

#### **4. Punhos Cerrados: Mobilização Surda nos EUA**

Somente em meados do século XX, o meio acadêmico reconheceu que as línguas de sinais e seus dialetos são sistemas linguísticos criados pelas comunidades surdas com propriedades e potencialidades similares às das línguas faladas (Goldin-Meadon, 1993). Parte importante dessa luta inconclusa por reconhecimento foi e vem sendo trilhada nos embates da comunidade surda estadunidense por direitos linguísticos e cidadania.

No século XIX, a primeira mobilização deu-se quando o surdo John Fournoy, em 1855, postulou, sem sucesso, ao Congresso, a criação de um estado para os surdos, almejando cidadania sem restrições do mundo ouvinte: comunicação e ensino em língua de sinais. (Gannon et alii, 1981). Em 1880, houve disputa acerca do método de ensino para surdos, em um congresso que reuniu especialistas de diferentes países na Itália. De um lado, E. Gallaudet, pioneiro da educação de surdos nos EUA, defendendo o uso dos sinais; do outro, o cientista Alexander Graham Bell, radicado naquele país, defendendo o método oral. O oralismo venceu e o Congresso conclamou países e instituições à abolição dos sinais na educação de surdos (Kinsey, 1880). Naquele ano, em resposta, surdos norte-americanos fundaram a National Association of the Deaf (NAD), para defender seus interesses. Bell, adepto do eugenismo, ainda postulou, perante o Congresso dos EUA, o fechamento de escolas de surdos e a proibição do uso de sinais (NYT, 1884)

**Figura 1:** *Veditz, em seu filme-manifesto*

Em 1904, o surdo George Veditz<sup>3</sup> tornou-se presidente da NAD. Em 1913, realizou, em língua de sinais, o filme-manifesto *The Preservation of the Sign Language*.

No Gallaudet College, o professor William Stokoe, Jr., interessado no uso de sinais pelos alunos surdos, pesquisou-os e, em 1960, publicou um artigo seminal, definindo os sinais como língua. Nos anos 1970, junto a colegas



pesquisadores surdos, impulsionou a difusão, a partir de Gallaudet, dos chamados Estudos Surdos (Bauman, 2008). O campo trouxe conceitos relacionados à “cultura surda” – crenças, valores e práticas partilhados pelas pessoas surdas em seus próprios termos – para elaborar criticamente a condição surda. Entre eles, “ouvintismo” – noção de que se é superior pela capacidade de ouvir ou se comportar como quem ouve (Humphries, 1977); “comunidade surda” – indivíduos surdos e com deficiência auditiva que partilham uma língua, assim como experiências e valores comuns, e o modo comum pelo qual interagem entre si e com ouvintes (Padden; Baker, 1978); “etnicidade surda” e “surdidade” – a luta por parte de crianças, famílias ou adultos surdos de explicar a si mesmos e aos outros seu lugar no mundo (Ladd, 2003; Ladd & Lane, 2013) e, finalmente, “mundo surdo” – cultura partilhada pela minoria linguística cuja língua é a língua de sinais (Lane et alii, 1996).

Em 1984, Gallaudet College, situada em Washington-DC, tornou-se Universidade. Em março de 1988, estudantes surdos dali se rebelaram por uma semana, ocupando o campus com barricadas e marchando duas vezes ao Capitólio, sede do Congresso, distante 2,5 km, em aclave. Na segunda marcha, havia 2.500 participantes. A demanda – vencedora, ao fim – era a deposição da Reitora ouvinte escolhida pelo Conselho Universitário, e sua substituição por um Reitor surdo, no movimento “Reitor Surdo Já!”.

**Figura 2:** *Manifestação surda em 1988*<sup>1</sup>

---

<sup>3</sup> Sobre Veditz: <https://www.gallaudet.edu/about/history-and-traditions/george-veditz>. Acesso em: 15 jan. 2019.

Nos EUA, o principal dispositivo que abarca pessoas surdas é a Lei das Pessoas com Deficiência (*Americans with Disabilities Act*), promulgada em 1990 e emendada em 2008<sup>4</sup>. O documento se propõe “eliminar a discriminação contra indivíduos com deficiências”, mas o texto traz o termo “surdo” somente uma vez, ao tratar de equipamentos telefônicos adaptados.



“Surdez” e “pessoa surda” são subsumidas nas categorias “deficiência auditiva” e “deficiente auditivo” – inclusive na Seção 3, que define “recursos auxiliares e serviços”: “intérpretes qualificados ou outros métodos efetivos para tornar materiais apresentados de modo aural disponíveis para indivíduos com deficiências auditivas” (tradução nossa).

Nos EUA, a Língua de Sinais Americana (ASL) não tem reconhecimento jurídico nacional ou políticas nacionais de fomento. Não obstante, é bem disseminada: estimativas (Lane et alii, 1996) sugerem ser a sexta língua mais usada naquele país. Internacionalmente, é a língua principal de comunidades surdas em países da África Ocidental, Américas e Ásia, e língua franca de pessoas surdas no mundo (Lewis, 2016).

Entretanto, com base em Humphries et alii (2012), há evidências de conflito linguístico: no mundo desenvolvido, sob a liderança dos EUA, crescente disseminação de cirurgias de implante coclear em recém-nascidos surdas, uso de aparelhos e aconselhamento parental à não exposição de filhos surdos à língua de sinais. Além disso, conforme Yan et alii (2013) e Johnston (2004), a identificação do gene da surdez pode suscitar aconselhamento parental, visando evitar o nascimento de crianças surdas.

A educação escolar é balizada pela Lei para a Melhoria da Educação de Indivíduos com Deficiências (Individuals with Disabilities Education Improvement Act – IDEA), de 2004, e pelo Título 34 do Código de Regulamentos Federais (Hult, Compton, 2012). Embora no IDEA sejam

---

<sup>4</sup> Textos original e texto emendada da Lei das Pessoas com Deficiência dos EUA, disponíveis, respectivamente, em: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-104/pdf/STATUTE-104-Pg327.pdf> e <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-110s3406enr/pdf/BILLS-110s3406enr.pdf> Acesso em: 03 set. 2017.

previstas várias possibilidades de atendimento, a diretriz é escolarizar no ambiente menos restritivo possível: inclusão em classes e escolas regulares com crianças não surdas. Ambientes específicos, somente em caso de deficiência severa.

Antes do IDEA, as crianças surdas, em geral, estudavam em escolas de surdos, ali constituindo sua identidade linguística. Na “virada” inclusiva, passaram a estudar em espaços onde se ensina em inglês, com atuação de intérpretes.

## **5. Olhos Abertos: inovação democrática e participação surda nos EUA**

Barack Obama foi eleito em 2008 o 44º presidente dos EUA. Primeiro afrodescendente a presidir a nação, exerceu dois mandatos. Em 20 de janeiro de 2009, no discurso inaugural<sup>5</sup>, repetiu as palavras *We, the People* (“Nós, o povo”), que abrem a Constituição americana, cinco vezes, ao falar de igualdade econômica, proteção social, construção do futuro, paz e não discriminação. Ao final do pronunciamento, empregou duas vezes expressão correlata: “*You and I, as citizens*” (“Vocês e eu, como cidadãos”) – sugerindo a cidadania articulada entre povo e governo:

Vocês e eu, como cidadãos, temos o poder de determinar o rumo deste país.

Vocês e eu, como cidadãos, temos a obrigação de moldar os debates do nosso tempo – não apenas com os votos que lançamos, mas com as vozes que levantamos em defesa de nossos mais antigos valores e ideais duradouros. (tradução nossa)

Em 22 de setembro de 2011, Obama lançou a *We the People*<sup>6</sup>, plataforma digital integrada ao sítio eletrônico da Casa Branca, visando possibilitar aos cidadãos peticionar ao Estado, com respostas a cargo de especialistas em políticas públicas (*policy analysts*). Para ser apreciada e receber resposta oficial, uma petição deveria alcançar um número mínimo de assinaturas no prazo de 30 dias a contar da inserção. No lançamento da *We the People*, esse número era de 5.000 assinaturas; ainda em 2011, passou para 25.000 assinaturas; em janeiro de 2013, passou para 100.000 assinaturas.

---

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2013/jan/21/barack-obama-2013-inaugural-address> Acesso em: 04 set. 2017.

<sup>6</sup> Disponível em: <https://petitions.whitehouse.gov/> Acesso em: 04 set. 2017.

A participação surda na plataforma We the People deu-se em novembro de 2012, quando a artista plástica Adrean Clark peticionou. Em entrevista<sup>7</sup> ao jornal *Star Tribune*, de Minneapolis, ela relatou ter sido submetida na infância, pelos pais ouvintes, a tentativas de oralização, além de ser desestimulada a usar sinais. Contou como se integrou à comunidade surda e como teve a iniciativa. “*This isn’t about me*” (“Não é uma questão minha”), disse ela. “*I just happened to hit on something the community needs*” (“Eu apenas me deparei com algo de que a comunidade precisa”). Ao registrar a petição, Adrean teria que obter 25.000 assinaturas em um mês; mobilizando redes sociais, ultrapassou 37.000. Traduzimos e analisamos a petição e a resposta da Casa Branca:

**The Obama Administration to officially recognize American Sign Language as a community language and a language of instruction in schools.**

For more than a hundred years, American Sign Language (ASL) has been persecuted as a "lesser" language. It is a homegrown and complete language that has survived efforts to wipe it out.

Yet today, ASL is still considered "foreign" and not given the respect and protection it needs. Many states have passed laws allowing credit for ASL classes as a foreign language but they have stopped short of recognizing its benefits as a language of instruction in schools, despite studies proving its benefits for students.

Official federal recognition will finally give ASL the "welcome home" it needs.

**À Administração Obama para reconhecer oficialmente a Língua de Sinais Americana como uma língua de comunidade e uma língua de instrução em escolas.**

Por mais de cem anos, a Língua de Sinais Americana (ASL) tem sido perseguida como uma língua “menor”. Trata-se de uma língua nativa e completa que sobreviveu a esforços para destruí-la.

Ainda hoje, a ASL é considerada “estrangeira” e não lhe é dado o respeito e a proteção de que necessita. Muitos estados aprovaram leis permitindo a obtenção de créditos por aulas de ASL como uma língua estrangeira, mas deixaram de reconhecer seus benefícios como uma língua de instrução em escolas, apesar de estudos provarem seus benefícios para estudantes.

O reconhecimento oficial federal finalmente dará à ASL o “bem-vinda a casa” de que ela precisa.

Três fatos se destacam:

---

<sup>7</sup> Disponível em: <http://www.startribune.com/rosenblum-sign-language-supporter-awaits-white-house-response/187821791/> Acesso em: 04 set. 2017.

- Primeiro, a não utilização do termo “surdo”: em vez de caracterizar a petição como demanda da minoria surda para si mesma, Adrean a apresenta como demanda cidadã em favor de uma língua americana, potencializando identificação e adesão;
- Segundo, a dicotomia: de um lado, a ASL, afirmada como língua nativa, completa e que, com respaldo em estudos, traz benefícios, merecendo ser respeitada e reconhecida; do outro, a atitude criticada de deixar a ASL como língua menor, estrangeira, perseguida, destruída;
- Terceiro, a metáfora da filha pródiga: a ASL é filha da terra. Perseguida, banida à condição de estrangeira, torna-se, figurativamente, uma “filha expulsa de casa como ilegítima”. Por isso, devemos “acolhê-la com boas-vindas” – respeitando-a, protegendo-a, reconhecendo-a, com o selo da “legitimidade”.

### **Response of The White House**

#### **There Shouldn't Be Any Stigma About American Sign Language**

Thank you for your petition regarding promoting American Sign Language (ASL). ASL is vital for many individuals who are deaf or hard of hearing. We agree that is an important aspect of American culture and that it facilitates communication among our citizens.

We reinforce its importance in numerous federal laws, regulations, and policies. For example, the Americans with Disabilities Act and the Rehabilitation Act prohibit discrimination against individuals with disabilities, including those who are deaf or hard of hearing. These statutes require businesses and other organizations to provide auxiliary aids and services, including language services, when those aids and services are necessary to ensure effective communication. With respect to primary and secondary education, the Individuals with Disabilities Education Act (IDEA) requires public schools to provide a “free, appropriate public education” to students who require special education or related services because of a disability.

The Obama Administration’s record demonstrates a firm commitment to protecting and promoting the civil rights of people with disabilities, including individuals who are deaf or hard of hearing and whose primary language is ASL. For example, in July 2012, the Department of Justice introduced its Barrier-Free Health Care Initiative, which will make sure that people with disabilities, especially those who are deaf or have hearing loss, have access to medical information through sign language interpreters and other auxiliary aids. Additionally, the Administration is committed to ensuring all children in America receive a world-class education that will prepare them to succeed in college and careers.

In the United States, state and local officials generally control K – 12 curricula. Under the IDEA, each child with a disability must be afforded the specialized instruction, related services and supplementary aids and services that he or she needs to ensure access to the curriculum. Appropriate services are determined by the team responsible for developing the student’s individualized education program (IEP) and may include ASL transliteration, interpreter

services, or other services as required to provide a free, appropriate public education.

In our colleges and universities, the institutions themselves have primary control over the content of curriculum, although as stated above, the Americans with Disabilities Act and the Rehabilitation Act prohibit discrimination against individuals with disabilities, including those who are deaf or hard of hearing and require the provision of auxiliary aids and services—which can include ASL interpreters—when those aids and services are necessary to ensure effective communication.

Nothing in federal law prohibits a school or university from having a curriculum that includes ASL instruction. Nothing prohibits courses taught in ASL for students with and without disabilities. The Department of Education has implemented policies, investments, and programs to ensure that all students, including students who are deaf or hard of hearing, have access to a world-class education, along with opportunities to demonstrate their knowledge and skills through appropriate assessments aligned to high academic standards.

Thank you for taking the time to participate in the “We the People” petition process. In so doing, you have added your voice to an ongoing conversation at the White House regarding how federal states, localities, and communities across the country can cultivate an environment in which the 54 million Americans living with a disability are valued and respected. President Obama has repeatedly affirmed the importance of protecting the civil rights and dignity of every member of this great country.

### **Resposta da Casa Branca**

#### **Não deveria haver qualquer estigma acerca da Língua de Sinais Americana**

Agradecemos por sua petição concernente à promoção da Língua Americana de Sinais (ASL). ASL é vital para muitos indivíduos que são surdos ou deficientes auditivos. Concordamos que é um importante aspecto da cultura americana e que facilita a comunicação entre nossos cidadãos.

Reforçamos sua importância em numerosas leis, regulamentações e políticas. Por exemplo, a Lei dos Americanos com Deficiências e a Lei de Reabilitação proíbem discriminação contra indivíduos com deficiências, incluindo aqueles que são surdos ou deficientes auditivos. Esses dispositivos exigem que as empresas e outras organizações assegurem recursos auxiliares e serviços, incluindo serviços linguísticos, quando tais recursos e serviços forem necessários para assegurar comunicação efetiva. Com respeito à educação primária e secundária, a Lei de Educação dos Indivíduos com Deficiências (IDEA) exige que as escolas públicas assegurem uma “educação pública gratuita e apropriada” para estudantes que requerem educação especial ou serviços relacionados por causa de uma deficiência.

O registro da administração Obama demonstra um firme compromisso com a proteção e promoção dos direitos civis das pessoas com deficiências, incluindo indivíduos que são surdos ou deficientes auditivos e cuja língua principal é a ASL. Por exemplo, em 12 de julho, o Departamento de Justiça lançou a Iniciativa de Cuidados de Saúde sem Barreiras, que assegurará que pessoas com deficiências, especialmente aquelas que são surdas ou têm perda auditiva, tenham acesso à informação médica por intermédio de

intérpretes da língua de sinais ou outros recursos auxiliares. Além disso, a Administração está comprometida com a garantia de que todas as crianças nos Estados Unidos recebam uma educação de classe mundial que as preparará para ter sucesso na faculdade e nas suas carreiras.

Nos Estados Unidos, funcionários locais e estaduais geralmente controlam os currículos do K-12. No âmbito da IDEA, cada criança com deficiência deve ser contemplada com instrução especializada, serviços relacionados e recursos e serviços suplementares de que ela precise para assegurar seu acesso ao currículo. Serviços apropriados são definidos pela equipe responsável pelo desenvolvimento do programa de educação individualizada do estudante (IEP) e podem incluir transliteração de ASL, serviços de intérprete ou outros serviços conforme requeridos para prover uma educação pública gratuita e apropriada.

Em nossas faculdades e universidades, as próprias instituições têm o controle central sobre o conteúdo do currículo, embora, conforme indicado acima, a Lei dos Americanos com Deficiências e a Lei de Reabilitação proíbam discriminação contra pessoas com deficiência, incluindo aqueles que são surdos e deficientes auditivos e requerem a provisão de recursos e serviços auxiliares – que podem incluir intérpretes de ASL – quando tais recursos e serviços são necessários para assegurar comunicação efetiva.

Nada na legislação federal proíbe uma escola ou universidade de ter um currículo que inclua a instrução em ASL. Nada proíbe cursos ensinados em ASL para estudantes com ou sem deficiências. O Departamento de Educação implementou políticas, investimentos e programas para assegurar que todos os estudantes, incluindo estudantes que são surdos ou deficientes auditivos tenham acesso a uma educação de classe mundial, juntamente com oportunidades para que demonstrem seu conhecimento e habilidades por meio de avaliações apropriadas balizadas por elevados padrões acadêmicos.

Agradecemos por dedicar tempo para participar no processo de petição “We the People”. Ao fazê-lo, você adicionou a sua voz a um debate em andamento na Casa Branca a respeito de como estados federados, localidades e comunidades país afora podem cultivar um ambiente em que 54 milhões de Americanos vivendo com uma deficiência sejam valorizados e respeitados. O presidente Obama tem repetidamente afirmado a importância da proteção dos direitos civis e da dignidade de cada membro deste grande país.

Três fatos se destacam. A resposta do governo dos EUA:

- nomeia os sujeitos a que se dirige (surdos e deficientes auditivos) e, ao final, os engloba nos “54 milhões de americanos que vivem com alguma deficiência<sup>8</sup>”, apagando a comunidade surda, um coletivo com identidade linguística e cultural subsumido num “aglomerado heterogêneo”;

---

<sup>8</sup> O Governo dos Estados Unidos trabalha com as seguintes categorias de “pessoas com deficiência”: deficiência auditiva; deficiência visual; deficiência cognitiva; deficiência de locomoção; deficiência no autocuidado; deficiência para vida independente. Em 2017, esse número estava em 59 milhões de cidadãos (Erickson, 2019).

- dirige-se a esse “aglomerado” como a “muitos indivíduos”, colocando a interlocução no campo do atendimento a interesses particulares, fragmentados, e não de uma comunidade politicamente organizada, presente na esfera pública;
- situa a ASL como “aspecto da cultura americana” que “facilita a comunicação entre nossos cidadãos”, destituindo o lugar de fala dos surdos e reduzindo a ASL a traço instrumental (facilitadora de comunicação) da nacionalidade.

A sequência do argumento desfila leis, regulamentos e políticas existentes para lidar necessidades particulares de recursos auxiliares – apoios, serviços suplementares, profissionais especializados, educação especial – vinculados a uma deficiência.

A petição surda, ao contrário, adota a perspectiva da universalidade, do igual valor das diferenças na esfera pública, orientando-se para a reconfiguração da experiência do país com diferentes línguas. É, portanto, à luz de Rancière, da ordem da Política:

o conjunto aberto das práticas guiadas pela suposição da igualdade de qualquer ser falante com qualquer outro ser falante e pela preocupação de averiguar essa igualdade. (...) a produção, por uma série de atos, de uma instância e de uma capacidade de enunciação que não eram identificáveis num campo de experiência dado, cuja identificação, portanto, caminha a par com a reconfiguração do campo da experiência. (Rancière, 1996, p. 43-48)

A interação socioestatatal examinada reforça a minorização da comunidade surda e limita sua possibilidade de influenciar o rumo das políticas públicas ou de ver suas demandas institucionalizadas, pois não define em bases políticas:

- a comunicação com cidadãos cuja primeira língua é a ASL – não se acolhe petição nem se emite resposta em língua de sinais, mas na língua dominante;
- o ato de peticionar – não se acolhe a comunidade surda como demandante, mas um indivíduo demandante com adesão de outros;
- o papel do Estado quanto ao pleito – não se cogita mudar, mas tão-somente reiterar o ordenamento linguístico vigente.

Isso tudo, articulado à existência de políticas de saúde de prevenção e tratamento da surdez; aos interesses econômicos de fabricantes de dispositivos de reabilitação auditiva; à atuação de grupos de pressão a favor dessas abordagens; a políticas educacionais que favorecem o ensino na língua oral dominante, reforça a identidade legitimadora que impõe formas de desrespeito às pessoas surdas.

A ativista surda, a partir da experiência pessoal de normalização, construiu, junto a pares surdos, uma identidade de resistência que orientou seu ativismo e a petição apresentada. A demanda, entretanto, pautada na igualdade fundamental, encontrou barreiras na ordem policial linguística vigente, orientada para a manutenção da desigualdade e da minorização.

## **6. Conclusões**

A participação de minorias em experimentos de inovação democrática pode ser importante para seu reconhecimento e cidadania. E é possível que uma demanda, tornada eixo de mobilização em redes sociais ou nas ruas, atravesse as fronteiras do segmento que a originou, fazendo com que formas de desrespeito vigentes ganhem visibilidade, sensibilizem e conquistem aliados externos em processos de formulação de políticas.

Não obstante, mesmo uma interação socioestatal concebida para impulsionar a participação cidadã na definição de políticas pode ser regida por uma estrutura de desentendimento, aquela em que “a discussão de um argumento remete ao litígio acerca do objeto da discussão e da própria condição daqueles que o constituem como objeto” (Rancière, 1996: p. 13). Tal qual se deu com os surdos, isso poderia ser suscitado, por exemplo, se refugiados demandassem a preservação e transmissão de sua língua de origem no país que os acolheu.

Rancière também registra que é preciso “reafirmar o pertencimento dessa esfera pública incessantemente privatizada a todos e a qualquer um” (2014, p. 75). Nesse ponto, conforme sugerido pela análise, novos estudos sobre participação de minorias poderão evidenciar outro desentendimento, ainda mais profundo, no cerne de nossas democracias: um litígio sobre o que é esfera pública, sobre o que é cidadania.

Quando o poder público não afirma a igualdade nas diferenças, mas somente reitera uma norma, estamos fazendo política – deliberando sobre nosso mundo comum – ou apenas policiando fronteiras da nossa desigualdade?

Devemos, portanto, aprofundar o estudo das formas de desrespeito que afetam minorias em todo o mundo e dos processos políticos de suas lutas por reconhecimento, com olhos abertos para discernir e debater em que medida e de que maneiras os mecanismos de participação podem concorrer para sua/nossa tutela ou para sua/nossa emancipação, e punhos cerrados para que,

juntos, possamos resistir e enfrentar criticamente tudo que nos afaste da igualdade e da dignidade humana.

## **Referências**

Aracil, L. V. (1983) Sobre la situació minoritària. In: *Dir la realitat*. Barcelona: Edicions dels Països Catalans, p. 171-206.

Arnoux, E. de N. (2016, janeiro-junho). La perspectiva glotopolítica en el estudio de los instrumentos lingüísticos: aspectos teóricos y metodológicos. *Matraga*, Rio de Janeiro, v.23, n.38, p. 18-42. In: < <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/matraga/article/view/20196>> Acesso em: 08 ago. 2019.

Baldwin, C.; Chapman, C.; Gray, N. (2007) *Minority rights: the key to conflict prevention*. London: Minority rights international. In: < <https://minorityrights.org/publications/minority-rights-the-key-to-conflict-prevention-may-2007/>> Acesso em: 08 ago. 2019.

Bringel, B.; Echart, E. (2008) *Movimentos sociais e democracia: os dois lados das “fronteiras”*. In: *Caderno CRH*. Salvador, v. 21, n. 54, p. 457-475. In: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792008000300004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000300004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)> Acesso em: 08 ago. 2019.

Calaforra, G. (1996) *Lengua y poder en las situaciones de minorización lingüística*. In: *Europa Como Espacio Cultural: Entre Integración y Derecho a la Diferencia, 2003*, Colònia, Germania. *Anais eletrônicos*. Colònia, Universidad de Colònia. Ponència. In: <<http://www.uv.es/~calaforr/CursColonia.pdf>> Acesso em: 24 jul. 2017.

Calvet, L-J. (2007) *As políticas linguísticas*. Tradução: Isabel de Oliveira Duarte, Jonas Tenfen e Marcos Bagno. Prefácio: Gilvan Müller de Oliveira. São Paulo: Parábola Editorial; IPOL.

Capotorti, F. (1979) *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*. New York: United Nations.

Castells, M. (2010) *The power of identity*. Oxford: Wiley-Blackwell. (The information age: economy, society and culture, vol. II).

Chernichenko, S. (1997) *Definition of minorities: second working paper by Mr. Stanislav Chernichenko*. ECN4/Sub2/AC5/1997/WP1. Annex : *Minorities – a working definition : article 1*. In: < [http://151.100.34.80/sites/default/files/definitions\\_droit\\_des\\_minorites\\_ethniques.pdf](http://151.100.34.80/sites/default/files/definitions_droit_des_minorites_ethniques.pdf)> Acesso em: 08 ago. 2019.

De Gaay Fortman, B. (2011) *Minority rights: a major misconception?* *Human Rights Quarterly*, Volume 33, Number 2, pp. 265-303 (Article) In: < <https://muse.jhu.edu/article/432672>> Acesso em: 08 ago. 2019.

**XAVIER, Alexandre Guedes Pereira. *Olhos abertos, punhos cerrados: participação política da minoria surda nos Estados Unidos da América.***

Del Valle, J. (2017) Glotopolítica y teoría del lenguaje: la perspectiva glotopolítica y la normatividad. AGlo Anuario de Glotopolítica. # 1. In: <[https://issuu.com/agloanuariodeglotopolitica/docs/aglo\\_selection/1?ff=true](https://issuu.com/agloanuariodeglotopolitica/docs/aglo_selection/1?ff=true)> Acesso em: 08 ago. 2019.

Deschenes, J. (1985) apud Khan, B. U. & Rahman, M. M. (2012) Protection of minorities: regimes, norms and issues in South Asia. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing.

Eide, A. (1993) Working definition on minorities: possible means and ways of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities. E/CN4/Sub2/1993/34, SCPDPM (45th Session), p. 29.

Erickson, W., Lee, C., & von Schrader, S. (2019). 2017 Disability Status Report: United States. Ithaca, NY: Cornell University Yang-Tan Institute on Employment and Disability (YTI).

Gannon, J.; Butler, J.; Gilbert, L-J. (1981) Deaf heritage: A narrative history of deaf Americans. Silver Spring: National Association of the Deaf, p. 73.

Goldin-Meadow, S. (1993) When does gesture becomes language? A study of gesture used as a primary communication system by deaf children of hearing parents. In: Gibson, K. R. & Ingold, T. Tools, language and cognition in human evolution. Cambridge: Cambridge University Press. (pp. 63-85)

Guespin, L. & Marcellesi, J-B. (1986) Pour la glottopolitique. In: Langages, 21<sup>e</sup> année, n°83, 1986. Glottopolitique, sous la direction de Jean-Baptiste Marcellesi. p. 5-34.

Haualand, H.; Allen, C. (Eds.) (2009) Deaf people and human rights: report for the World Federation of the Deaf and for the Swedish National Association of the Deaf. Helsinki: WFD. In: < <https://www.rasit.org/files/Deaf-People-and-Human-Rights-Report.pdf>> Acesso em: 08 ago. 2019.

Honneth, A. (1995) The struggle for recognition: Moral grammar of social conflicts. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Hult, F.M. & Compton, S.E. (2012) Deaf education policy as language policy: a comparative analysis of Sweden and the United States. Sign Language Studies, Volume 12, Number 4, Summer, pp. 602-620 (Article). In: < <https://muse.jhu.edu/article/480481>> Acesso em: 08 ago. 2019.

Humphries, T. (1977) Communicating across cultures (deaf-hearing) and language learning. Doctoral dissertation. Cincinnati, OH: Union Institute and University, p.12.

Humphries, T. et alii. (2012) Language acquisition for deaf children: Reducing the harms of zero tolerance to the use of alternative approaches. Harm Reduction Journal, 9:16. In: < <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3384464/>> Acesso em: 08 ago. 2019.

**XAVIER, Alexandre Guedes Pereira. *Olhos abertos, punhos cerrados: participação política da minoria surda nos Estados Unidos da América.***

Jabareen, Y. T. Redefining minority rights: successes and shortcomings of the U.N. Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. 18 U.C. Davis Journal of International Law and Policy 119 (Fall 2011). In: <[jilp.law.ucdavis.edu/issues/volume-18-1/Jabareen\\_PDF.pdf](http://jilp.law.ucdavis.edu/issues/volume-18-1/Jabareen_PDF.pdf)> Acesso em: 24 out. 2016.

Janet, S. C. (2003) Desarrollo, Minorías y Pueblos Indígenas: estudio de caso y evaluación de buenas prácticas. London: Minority Rights Group International. In: <[https://minorityrights.org/wp-content/uploads/2015/08/MRG\\_DevIssues\\_CAST.pdf](https://minorityrights.org/wp-content/uploads/2015/08/MRG_DevIssues_CAST.pdf)> Acesso em: 08 ago. 2019.

Jones, A. P. (2006) Minority rights in international law: minority rights and identity-conscious decision-making. Thesis submitted for the Degree of Doctor of Philosophy. Leicester: University of Leicester. In: <<https://pdfs.semanticscholar.org/c286/65853ca25a5b0c3a7a0035168b20781d1110.pdf>> Acesso em: 08 ago. 2019.

Johnston, T. A. (2004) W(h)ither the deaf community: population, genetics and the future of Australian Sign Language. American Annals of the Deaf, volume 148, Number 5, Spring, p. 358-375 (Gallaudet University Press) In: <[https://www.researchgate.net/publication/8573745\\_Whither\\_the\\_Deaf\\_Community\\_Population\\_Genetics\\_and\\_the\\_Future\\_of\\_Australian\\_Sign\\_Language](https://www.researchgate.net/publication/8573745_Whither_the_Deaf_Community_Population_Genetics_and_the_Future_of_Australian_Sign_Language)> Acesso em: 08 ago. 2019.

Kinsey, A. A. (1880) Report of the proceedings of the International Congress on the Education of the Deaf, held at Milan, September 6th-11th, 1880. London: Allen & Co.

Ladd, P. (2003) Deaf culture: In search of deafhood. Clevedon, U.K.: Multilingual Matters.  
Ladd, P.; Lane, H. (2013) Deaf ethnicity, deafhood, and their relationship. Washington, Sign Language Studies, Vol 13, no. 4. Summer. In: <<https://muse.jhu.edu/article/514570/pdf>> Acesso em: 08 ago. 2019.

Lane, H.; Bahan, B.; Hoffmeister, R. (1996) A journey into the deaf world. San Diego: DawnSignPress.

Lagares, X. C. (2018) Qual política linguística? Desafios glotopolíticos contemporâneos. São Paulo: Parábola Editorial.

Lewis, M. P.; Simons, G. F.; Fennig, C. D. (Eds.). (2016) Ethnologue: languages of the world. Dallas, Texas: SIL International. In: <<http://www.ethnologue.com/19/>> Acesso em 08 ago. 2019.

Murray, J. J. (2015) Linguistic human rights discourse in deaf community activism. Sign Language Studies, Volume 15, n. 4. Washington-DC: Gallaudet University Press, p. 379-410. In: <[https://www.jstor.org/stable/26190995?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/26190995?seq=1#page_scan_tab_contents)> Acesso em: 08 ago. 2019.

**XAVIER, Alexandre Guedes Pereira. *Olhos abertos, punhos cerrados: participação política da minoria surda nos Estados Unidos da América.***

New York Times. (1884) A deaf-mute community: Professor Bell suggests legislation by Congress. New York, NYT, December 31. In: <<https://www.nytimes.com/1884/12/31/archives/a-deafmute-community-prof-bell-suggests-legislation-by-congress.html>> Acesso em: 08 ago. 2019.

Organização dos Estados Americanos. (2001a) Carta Democrática Interamericana. In: <[http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic\\_Charter.htm](http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm)> Acesso em: 03 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. (2001b) Convenção para a eliminação de todas as formas de discriminação contra as pessoas portadoras de deficiência. In: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/A-65.htm>> Acesso em: 05 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. (2012) Carta Social das Américas. In: <[https://www.oas.org/docs/.../carta\\_social\\_de\\_las\\_americas.doc](https://www.oas.org/docs/.../carta_social_de_las_americas.doc)> Acesso em: 03 dez. 2016.

Organização dos Estados Americanos. (1969) Convenção Americana sobre os Direitos Humanos. <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)> Acesso em: 03 dez. 2016.

Padden, C. (1980). The deaf community and the culture of deaf people. In: Baker, C. & R. Battison (Eds.) Sign language and the deaf community: Essays in Honor of William C. Stokoe, pp. 89-103. Silver Spring: National Association of the Deaf.

Padden, C.; Baker, C. (1979) American Sign Language: a look at its history, structure and community. Dallas: T. J. Publishers.

Petričušić, A. (2005) The rights of minorities in international law: tracing developments in normative arrangements of international organizations. Croatian International Relations Review, Vol. XI No. 38/39. In: [https://bib.irb.hr/datoteka/421246.CIRR\\_Petricusic\\_MR\\_IL.pdf](https://bib.irb.hr/datoteka/421246.CIRR_Petricusic_MR_IL.pdf)> Acesso em: 08 ago. 2019.

Pogrebisnchi, T. (2012) Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários. Brasília: IPEA, 2012 (Texto para Discussão 1741) In: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td\\_1741.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1741.pdf)> Acesso em: 08 ago. 2019.

Rancière, J. (1996) O desentendimento: Política e filosofia. Tradução: Ângela Leite Lopes. Rio de Janeiro: Editora 34.

Rancière, J. (2014) O ódio à democracia. Tradução: Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo.

Rezende, P. L. F. (2012) Implante coclear: Normalização e resistência surda. Curitiba: Editora CRV.

Smith, G. (2009) Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation. Cambridge: Cambridge University Press.

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 04, n. 02, novembro/2019, pp. 163-185.**

Ströbel, K. (2006) A visão histórica da in(ex)clusão dos surdos nas escolas. Educação Temática Digital. Campinas: Unicamp, vol:7, iss:2, pp. 245-254. In: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/806/821>> Acesso em 08 ago. 2019.

Yan, D. et alii. (2013) Next-generation sequencing in genetic hearing loss. Genetic Testing and Molecular Biomarkers. Volume 17, Number 8. Mary Ann Liebert, Inc. P. 581-587. In: <<https://www.liebertpub.com/doi/pdf/10.1089/gtmb.2012.0464>> Acesso em 08 ago. 2019.

United Nations. Declaration on the Rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities. Adopted by General Assembly Resolution 47/135, of 18 December 1992.

\_\_\_\_\_. Convention on the rights of persons with disabilities. Adopted by General Assembly A/RES/61/106, of 13 December 2006.

Zimmerman, A.B. (2009) Do You Hear the People Sing? Balancing Parental Authority and a Child's Right to Thrive: The Cochlear Implant Debate. Journal of Health & Biomedical Law, Vol. V: 309-329. Journal of Health & Biomedical Law. Suffolk: University Law School. In: <[https://www.researchgate.net/publication/265035323\\_Do\\_You\\_Hear\\_the\\_People\\_Sing\\_Balancing\\_Parental\\_Authority\\_and\\_a\\_Child's\\_Right\\_to\\_Thrive\\_The\\_Cochlear\\_Implant\\_Debate](https://www.researchgate.net/publication/265035323_Do_You_Hear_the_People_Sing_Balancing_Parental_Authority_and_a_Child's_Right_to_Thrive_The_Cochlear_Implant_Debate)> Acesso em: 08 ago. 2019.

## **Crescimento e Manutenção de Empresas de Pequeno Porte: uma experiência de avaliação qualitativa de uma política pública de crédito na área de atuação da Sudene**

### **Growth and Maintenance of Small Businesses: an experience of qualitative evaluation of a public credit policy in Sudene's area of activity**

Maria Inez Simões Sales 

Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB)

Universidade Federal do Ceará (UFC)

E-mail: [marinezsales@bnb.gov.br](mailto:marinezsales@bnb.gov.br)

**Resumo:** Este trabalho consiste de uma pesquisa avaliativa da execução e dos resultados do Programa FNE MPE no período compreendido entre 2009 e 2017, cujos recursos são oriundos do Fundo Constitucional de Financiamento para o Nordeste (FNE), definido pela Constituição de 1988 e regulamentado pela Lei 7.827/1989. A administração do FNE é feita de forma conjunta pelo Conselho Deliberativo da Sudene (Condel-Sudene), Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB). O processo metodológico da pesquisa avaliativa consistiu, inicialmente, em uma análise bibliográfica e documental sobre a inserção do Programa no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento regional e de ocupação e renda, seguindo-se de uma avaliação interna, não experimental, a partir da coleta de dados primários e secundários, com a finalidade de responder à indagação sobre até que ponto o FNE MPE cumpre o objetivo para o qual foi criado. Na avaliação da execução, foram coletados e tratados dados nos sistemas operacionais do BNB, com a finalidade de inferir se os financiamentos concedidos atenderam às diretrizes estabelecidas nas programações anuais, aprovadas pelo Condel-Sudene. A avaliação de resultados, desenvolvida a partir de pesquisas documental e de campo, teve por objetivo, analisar se as contratações realizadas atenderam às finalidades do crédito e se houve crescimento, manutenção ou redução do desempenho da empresa. A partir do tratamento e análise dos dados, foi possível inferir que os financiamentos atenderam ao planejamento anual e os créditos concedidos contribuíram para o crescimento e manutenção das empresas.

**Palavras-Chave:** Políticas Públicas; Crédito Bancário; Micro e Pequenas Empresas.

**Abstract:** This work consists of an evaluative research of the execution and results of the FNE MPE Program, created and operated by Banco do Nordeste do Brasil S / A (BNB), in the period between 2009 and 2017, and implemented throughout the area of Sudene. Initially, the methodological process consisted of a bibliographic and documentary analysis of the insertion of the Program within the scope of public policies of regional development and occupation and

income, followed by an internal, non-experimental evaluation, from the collection of primary data. and secondary, in order to answer the question as to how far the FNE MPE fulfills the purpose for which it was created. In the execution evaluation, data were collected and processed in BNB's operating systems, with the purpose of inferring whether the financing granted complied with the guidelines established in the annual schedules approved by Condell-Sudene. The evaluation of results, developed from documentary and field researches, aimed to analyze if the hiring performed met the credit purposes and if there was growth, maintenance or reduction of the company's performance. From the treatment and analysis of the data, it was possible to infer that the financing, in large part, met the annual planning and the credits granted contributed to the growth and maintenance of the companies.

**Keywords:** Public Policy; Bank Credit; Small Businesses.

## **1. Introdução**

A pressão por melhores condições para o desenvolvimento e expansão dos pequenos negócios no Brasil remonta à década de 1960, quando foi instituído por meio do Decreto nº 48.738, de 4 de agosto de 1960, pelo então Presidente Juscelino Kubsticheck, o Grupo Executivo de Assistência as Pequenas e Médias Empresas (Geampe), coordenado pelo sociólogo Guerreiro Ramos, com o objetivo de criar mecanismos para melhorar a produtividade do setor industrial. Dessa ação resultou o documento Problemas das Pequenas e Médias Empresas, contendo um diagnóstico e a definição de iniciativas para melhorar as condições desse segmento de empresas. Foi a primeira tentativa de conduzir a questão dos pequenos negócios como política pública de Estado, e a partir daí, muitas iniciativas foram desenhadas, destacando-se as leis complementares subsequentes à Constituição de 1988.

Uma outra agenda política que também está relacionada com o crescimento dos pequenos negócios, refere-se à questão social fundante da pós-modernidade, que é a falta de trabalho. No Brasil, a partir de meados dos anos 1980, intensificou-se a tendência de aumento dos índices de desemprego em decorrência das crises econômicas, da implementação de novas tecnologias de produção e da abertura de mercados (Brandão, 2002; Bernardo, Vieira & Araújo, 2013), cabendo aos negócios de pequeno porte a geração de trabalho-por-conta-própria e maior dinamismo no incremento dos postos de trabalho (IBGE, 2019).

Segundo Holanda (2006, p.34), para as políticas públicas se tornarem tangíveis, é necessário transformá-las em um conjunto de ações interrelacionadas para solucionar determinado problema identificado como uma "*carência social importante*". Assim, foi

instituído, pelo artigo 159 da Constituição, e regulamentado pela Lei 7.827/1989, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), administrado e operacionalizado conjuntamente pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, pelo Conselho Deliberativo da Sudene e pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB), com a finalidade de serem disponibilizados recursos estáveis para dar suporte a essas políticas, por meio de programas de financiamento aos agentes produtivos, localizados nos municípios dos estados da região Nordeste, Norte de Minas Gerais e Norte do Espírito Santo.

Após promulgada a Lei Geral das MPE pela Lei Complementar 123/2006, foi criado, com recursos do FNE, o Programa de Financiamento para Micro e Pequenas Empresas (FNE MPE), com a finalidade de promover a expansão de negócios de pequeno porte e gerar ocupação e renda.

Tendo em vista a importância desse Programa, foi definido um projeto de pesquisa avaliativa, envolvendo os financiamentos concedidos desde a sua criação, em 2009 até 2017, abrangendo toda a área de atuação do Fundo, os nove estados da Região Nordeste, as mesorregiões do Norte de Minas Gerais e do Espírito Santo. A metodologia consistiu na aplicação de um modelo de avaliação interna, não experimental, a partir da coleta de dados primários e secundários, com a finalidade de responder a indagação: *até que ponto o FNE MPE cumpriu o objetivo pelo qual foi criado?*

Na avaliação da execução do Programa, foram coletados e tratados dados nos sistemas operacionais do BNB, com a finalidade de inferir se os financiamentos concedidos atenderam às diretrizes estabelecidas pelo Fundo em suas programações anuais no que se refere aos beneficiários de pequeno porte, aplicação nos setores da economia, distribuição das contratações entre os estados.

Na avaliação de resultados, foram coletados e analisados dados primários e secundários, visando verificar se as contratações realizadas atenderam às finalidades do crédito e quais as melhorias implementadas após os créditos concedidos, referentes a: produção; vendas; lucro; acesso a mercados; patrimônio; modernização e inovação de processos; base tecnológica; técnicas de gestão; utilização de procedimentos de preservação e de conservação ambientais; e geração de ocupação.

Para viabilizar tal projeto, foram analisadas algumas ferramentas de coleta de dados primários, como entrevista presencial e a utilização do *Call Center* do BNB, sendo essa última,

a opção selecionada, tendo em vista a experiência já adquirida pela equipe na aplicação de outros tipos de pesquisas que envolviam o contato direto com os clientes por telefone e o custo envolvido em comparação aos da entrevista presencial, uma vez que o programa abrange toda a área de atuação da Sudene.

## **2. O Segmento das Micro e Pequenas Empresas**

Segundo a Lei Complementar 155/2016, as microempresas são as pessoas jurídicas que possuem um faturamento anual de no máximo R\$ 360 mil, enquanto que as empresas de pequeno porte acima de R\$ 360 mil até R\$ 4,8 milhões. Esse segmento de empresas caracteriza-se pela diversidade, heterogeneidade, dinamicidade e complexidade. Não possui uniformidade quanto às formas de organização ou quanto aos processos de gestão ou de produção. Em algumas delas, confundem-se as relações familiares e negociais, e, algum acontecimento fortuito, é suficiente para inviabilizar a empresa. Em outras, identificam-se empreendimentos inovadores com estruturas organizacionais e de gestão fortalecidas e modernas. Mesmo diante dessa heterogeneidade, as empresas de pequeno porte apresentam algumas peculiaridades comuns, facilmente identificadas no cotidiano urbano, como por exemplo: comercializam produtos ou oferecem serviços próprios do dia-a-dia; estão diretamente vinculadas à renda das famílias, ao local, ao entorno, à proximidade física com o consumidor; o processo de gestão é pessoal, centralizando-se no proprietário, que desempenha várias funções; os controles e processos são bastante simples, e, muitas vezes, o contador é o único profissional que presta assistência à empresa (Everton Junior, 2017; Santos, Krein & Calixtre, 2012).

Outro aspecto relacionado com os negócios de pequeno porte, diz respeito à sobrevivência dessas empresas. Um estudo do Sebrae identificou a fragilidade desses empreendimentos frente à complexidade do mercado e da dinâmica da economia. Em 2012, último ano da pesquisa, as microempresas obtiveram uma taxa de 55% de sobrevivência e 45% de mortalidade e as de pequeno porte 98% de sobrevivência e 2% de mortalidade. O estudo abordou ainda os fatores determinantes da sobrevivência das empresas, entre eles: situação antes da abertura; planejamento do negócio; gestão do negócio; capacitação dos donos em gestão empresarial (Bede, 2016).

Mesmo diante de tais fragilidades, os negócios de pequeno porte se constituem importantes unidades impulsionadoras da economia. Segundo dados do IBGE (2019), 87,4% das

empresas, em 2017, possuíam um quadro de até 9 pessoas, absorvendo 27,6% do pessoal ocupado; 11,0%, com 10 a 49 pessoas e 23,6% do pessoal ocupado; 1,3% com 50 a 249 pessoas e 14,5% do pessoal ocupado e 0,3% com mais de 250 pessoas, abrangendo 34,2% do pessoal ocupado (IBGE, 2019, p. 44). Desse modo, adotando-se a classificação de porte por faixa de pessoal ocupado, as micro e pequenas empresas representam 98,4% da quantidade de estabelecimentos e absorvem 51,2% das ocupações.

**Tabela 1:** Distribuição das empresas por faixa de pessoal ocupado (2017)

Faixas de pessoal ocupado	Empresas		Pessoal ocupado		Pessoal Assalariado	
	Quantidade	Percentual por faixa	Quantidade	Percentual por faixa	Quantidade	Percentual por faixa
<b>0 a 9</b>	3.956.830	87,4%	10.621.629	27,6%	5.199.189	16,3%
<b>10 a 49</b>	497.999	11,0%	9.083.934	23,6%	8.101.804	25,4%
<b>50 a 249</b>	58.854	1,3%	5.581.833	14,5%	5.486.261	17,2%
<b>250 a mais</b>	13.582	0,3%	13.154.981	34,2%	13.141.510	41,2%
<b>Total</b>	4.527.265	100,0%	38.442.377	100,0%	31.896.868	100,0%

Fonte: IBGE. Estatísticas do Cadastro Central de Empresas 2017

### **3. As Micro e Pequenas Empresas e o Crédito Bancário**

Cacciamali (1997) destacou que, para criar as condições de produtividade e estratégias competitivas para a manutenção e crescimento dos pequenos negócios a longo prazo, são necessários "intensificar a educação geral de qualidade, a formação e o desenvolvimento da vocação empresarial, assim como estabelecer mecanismos de acesso ao crédito, e, acima de tudo, de reforçar a confiança pública nos propósitos deste caminho" (Cacciamali, 1997, pág.87).

Os bancos se constituem agentes de mudanças na organização produtiva, e particularmente, para as empresas de pequeno porte. A relação entre o empresário e o crédito é fundamental no processo de desenvolvimento, seja para manutenção, crescimento ou implementação de melhorias. A configuração do mercado de crédito para as MPEs caracteriza-se pela atuação dos bancos públicos por meio dos fundos compulsórios, como o FNE, objeto deste estudo. Esse tipo de crédito direcionado, que contempla os financiamentos para investimentos, geralmente acompanhados de projetos onde as inversões são indicadas previamente, tais créditos são exclusivos dos bancos oficiais, cabendo aos bancos privados o papel de repassadores desses recursos.

Nesse cenário, esforços têm sido feitos no sentido de simplificar o acesso ao crédito, às licitações públicas, ampliar a competitividade, fortalecer a estrutura patrimonial das MPEs, disseminar informações e reduzir custos financeiros. De um modo geral, os bancos que atuam no Brasil, em suas estratégias de segmentação de mercado, estabelecem os negócios de pequeno porte como público prioritário, demandadores de crédito e produtos específicos e diferenciados.

O processo de desenvolvimento regional requer a convergência de um conjunto de fatores aliados ao crédito capazes de impactar positivamente a dinâmica econômica local, de forma a elevar os efeitos multiplicadores do investimento produtivo na Região, a exemplo de formação de capital humano, investimento em ciência, tecnologia e inovação, cooperação técnica e econômica entre diversos atores, investimento adequado em infraestrutura, bem como a atenção à distribuição regional dos recursos, em termos espaciais, setoriais e de segmentos produtivos (BNB, 2017).

Em 2009, foi criado o Programa FNE MPE, com a finalidade de fomentar o desenvolvimento dos negócios de pequeno porte, por meio do financiamento para implantação, expansão, modernização, reforma, manutenção e realocização de empreendimentos, com limites de financiamento de até 100% e prazos fixados em função do cronograma físico-financeiro do projeto e da capacidade de pagamento do beneficiário, podendo ir até 20 anos. Quanto aos encargos financeiros, foram definidos pela Resolução CMN nº 4.542 e 4.561, respectivamente, de 21/12/2016 e 31/03/2017, a taxa atual é de 8,75% a.a. e para as operações de capital de giro isolado a taxa é de 13,08% a.a., e sobre elas incidem bônus totais de adimplência de 15% (BNB, 2008).

#### **4. Metodologia**

A partir da indagação sobre até que ponto os créditos contratados pelas micro e pequenas empresas com recursos do FNE atingiram as suas finalidades, teve início um estudo bibliográfico sobre o tema central desta pesquisa avaliativa que consistiu nas políticas públicas de financiamento para o desenvolvimento de negócios de pequeno porte após a década de 1990. Para tanto, foram definidas as ferramentas da pesquisa avaliativa que consistiram na análise de informações dos sistemas do BNB, o que possibilitou inferir acerca da evolução das contratações, do cumprimento da programação, das diretrizes e do plano de aplicações do Programa FNE MPE, no período 2009 a 2017, seguindo-se da análise de dados primários coletados em pesquisa de

campo, onde foi possível analisar se as finalidades do Programa foram atingidas e se houve alterações nas condições do empreendimento após o crédito. Para tanto foi elaborado um questionário a ser aplicado aos beneficiários do programa, de modo a serem obtidas informações acerca da estrutura atual de ocupação do empreendimento; se houve alteração na estrutura de ocupação, no desempenho global da empresa, ou em aspectos específicos como faturamento, produção, vendas ou volume de serviços; se ocorreu eventos negativos que impactaram no desempenho da empresa; se houve após o crédito implementação de mudanças nas áreas de gestão, produção, atendimento ou vendas; e se o crédito foi importante para o negócio e para a família. Foi ainda indagado, se houve a implementação de procedimentos de conservação ambiental e se há expectativa de investimentos para os próximos 5 anos.

O universo da pesquisa foi definido, de modo a conter todas as operações contratadas no Programa FNE MPE, por pessoas jurídicas com faturamento até R\$ 4,8 milhões (LC 155/2016), na área de atuação do FNE (nove estados da região Nordeste, Norte de Minas Gerais e Norte do Espírito Santo), no período compreendido entre 01/01/2009 até 31/12/2017, totalizando 187.184 operações e um valor de R\$ 15,6 bilhões (valor atualizado pelo IGP-DI em 31.12.2018).

A população foi constituída por parte desse universo, contendo as operações contratadas das pessoas jurídicas identificadas por CNPJ, com cadastro atualizado, ou seja, em atividade no Banco, totalizando 67.609 micro e pequenas empresas.

Foi calculada e definida uma amostra estatística representativa da população, considerando um nível de significância de 95% e o erro amostral de 5%, compondo-se de 407 clientes por CNPJ, por ano da primeira operação contratada, com a finalidade de viabilizar a realização das pesquisas documental e de campo.

#### *4.1. Escolha da ferramenta do Call Center na pesquisa de campo*

A escolha do Call Center do BNB como ferramenta da pesquisa de campo teve como principal motivo a abrangência geográfica da área pesquisada, uma vez que a amostra envolvia empresas localizadas nos nove estados da Região Nordeste, no Norte de Minas Gerais e no Norte do Espírito Santo, sendo, portanto, a ferramenta mais adequada, em termos de custos, para aplicação do questionário. Outro fator bastante relevante que foi considerado, se refere à ampla experiência da equipe em aplicar pesquisas semelhantes para outros programas de crédito do Banco. A estrutura de Call Center vem crescendo, principalmente, no setor de serviços, de forma

vertiginosa como a principal forma de estreitar a relação entre os clientes e as empresas. Na Europa, chega a 2% da força de trabalho e 4% nos Estados Unidos, e, no Brasil, o setor tem uma taxa de crescimento de 10% ao ano e movimenta cerca de R\$ 4,5 bilhões (Vasconcellos, 2010).

Inicialmente foi elaborado um questionário em formato de questões com respostas fechadas, com uma linguagem em formato de script, ou seja, texto contendo instruções e falas para serem seguidas por todos os aplicadores. Tal instrumento foi elaborado pela equipe de pesquisadores e pelo representante da equipe de aplicadores, de modo a expressar exatamente a sequência das respostas fechadas, o controle sobre o êxito ou não das ligações e o perfil dos respondentes, que deveria ser uma pessoa com efetivo conhecimento da empresa. Feito isso, foi necessário ainda o treinamento de toda a equipe de aplicadores e em seguida o teste do questionário.

Para ser obtida a quantidade especificada da amostra de questionários preenchidos, foi necessária a seleção aleatória de 1.275 inscrições de CNPJ selecionadas por meio de planilha Excel, obedecendo à distribuição definida da amostra por ano de contratação da operação. Essa quantidade de mais de três vezes o tamanho da amostra, decorreu da sistemática e frequente exclusão de CNPJ em virtude de números de telefones que não correspondiam a empresa, ou que não atendiam ao chamado inviabilizando o contato, e até mesmo recusa de participação, sendo portanto necessário a reposição. Essa reposição era feita quinzenalmente mediante relatório do Call Center informando a quantidade de questionários respondidos, as chamadas telefônicas e os contatos não realizados.

A pesquisa de campo foi realizada, no período de julho a setembro de 2018, quando foram efetuadas cerca de 10,2 mil tentativas telefônicas para se obter com sucesso o preenchimento integral de 407 questionários.

#### *4.2. Descrição da amostra*

De posse dos 407 questionários preenchidos e identificados, foi realizada uma consulta aos sistemas do BNB, com a finalidade de identificar as características das micro e pequenas empresas participantes da amostra e das operações contratadas, dentre as quais destacaram-se:

- a) a média de faturamento anual das micro e pequenas empresas pesquisadas foi de R\$ 727 mil;

- b) 48,9% das empresas pesquisadas foram classificadas como microempresas e 51,1% como pequena empresa;
- c) a média do tempo de constituição das empresas pesquisadas foi de 11 anos;
- d) ao relacionar o faturamento com o tempo de constituição da empresa, observou-se uma tendência de crescimento na medida em que a empresa vai se consolidando no tempo;
- e) o comércio varejista de produtos em geral, com predominância de alimentos, que identifica os estabelecimentos como supermercados, mercados e minimercados demandaram maior quantidade de operações (15,6% do total) e valor contratado (9,4%) com um tíquete médio de R\$ 52 mil;
- f) destacaram-se as atividades na área da saúde com 6,62% do valor contratado, o equivalente a R\$ 5,44 milhões, referente à contratação de operações com clínicas de oftalmologia, odontologia, fisioterapia, especialidades médicas em geral e laboratório de análises clínicas;
- g) 28% das MPE da amostra desempenhavam mais de uma atividade;
- h) em 18% das empresas pesquisadas, um dos sócios ou proprietários possuíam participação em outras empresas;
- i) quanto as fontes de recursos para aplicação no negócio, 61% não buscaram outros recursos além do crédito do Programa FNE MPE e os 39% que utilizaram outras fontes, 71% foram de recursos próprios; 23% outros bancos; 3% outros empréstimos do BNB e 3% venda de imóveis;
- j) uma outra característica do grupo de empresas de pequeno porte dessa amostra é que foi constatado que 18% delas possuem outras empresas vinculadas a pelo menos um dos sócios e elas demandam por crédito mais do que o grupo sem empresas vinculadas, apresentando um valor médio por operação 3 vezes maior.

## **5. Resultados e Discussão**

### *5.1. Avaliação da Execução do Programa FNE MPE*

No período entre 2009 e 2017, foram realizadas 187.184 operações e um volume de R\$ 15,6 bilhões em contratações. Do início do Programa até o final de 2017, ocorreu um crescimento de 91,12%, na quantidade de operações, passando de 14.491 em 2009, para 27.695, em 2017, e o volume de recursos contratados cresceu 199% passando de aproximadamente, R\$ 823 milhões para R\$ 2,5 bilhões.

**Tabela 2:** FNE MPE: Quantidade de Operações e valores contratados por ano (2009 - 2017)

<b>Ano</b>	<b>Quantidade de Operações</b>		<b>Valor Contratado (1)</b>	
<b>2009</b>	14.491	7,74%	822.735.738,25	5,3%
<b>2010</b>	16.404	8,76%	988.298.935,20	6,3%
<b>2011</b>	18.502	9,88%	1.290.970.487,08	8,3%
<b>2012</b>	22.245	11,88%	1.661.238.813,98	10,6%
<b>2013</b>	19.212	10,26%	2.006.397.728,88	12,8%
<b>2014</b>	22.187	11,85%	2.254.229.668,83	14,4%

<b>2015</b>	23.264	12,43%	2.161.774.040,92	13,8%
<b>2016</b>	23.184	12,39%	1.983.446.601,56	12,7%
<b>2017</b>	27.695	14,80%	2.461.669.665,81	15,7%
<b>Total</b>	<b>187.184</b>	<b>100,00%</b>	<b>15.630.761.680,50</b>	<b>100,0%</b>

**Fonte:** BNB - Ambiente de Controle Financeiro de Operações de Crédito. Elaboração própria

**Nota: (1)** Valores atualizados pelo IGP-DI para 31.12.2018

**Nota (2):** Valores em R\$ 1,00

Na distribuição dos valores contratados, por estado da Região Nordeste e nas regiões Norte do Espírito Santo e Norte de Minas Gerais, área de atuação do FNE, observou-se que os estados do Ceará, Bahia e Pernambuco, juntos, responderam por 51,3% das operações e 51,4% dos valores contratados.

**Tabela 3: FNE MPE: Quantidade de operações e valores contratados na área de atuação do FNE (2009-2017)**

<b>ÁREA DE ATUAÇÃO DO FNE</b>	<b>QUANTIDADE DE OPERAÇÕES</b>		<b>VALOR CONTRATADO (1)</b>	
<b>AL</b>	5.769	3,08%	516.119.859,12	3,3%
<b>BA</b>	32.613	17,42%	2.976.723.650,39	19,0%
<b>CE</b>	36.693	19,60%	2.962.121.579,56	19,0%
<b>MA</b>	15.049	8,04%	1.562.606.176,35	10,0%
<b>PB</b>	15.337	8,19%	1.024.413.694,24	6,6%
<b>PE</b>	26.783	14,31%	2.102.255.501,17	13,4%
<b>PI</b>	12.510	6,68%	1.172.462.160,27	7,5%
<b>RN</b>	19.040	10,17%	1.443.821.652,43	9,2%
<b>SE</b>	10.103	5,40%	867.926.907,55	5,6%
<b>Norte do Espírito Santo</b>	2.252	1,20%	218.037.370,62	1,4%
<b>Norte de Minas Gerais</b>	11.035	5,90%	784.273.128,80	5,0%
<b>TOTAL</b>	<b>187.184</b>	<b>100,00%</b>	<b>15.630.761.680,50</b>	<b>100,0%</b>

**Fonte:** BNB - Ambiente de Controle Financeiro de Operações de Crédito. Elaboração própria

**Nota: (1)** Valores atualizados pelo IGP-DI para 31.12.2018

**Nota (2):** Valores em R\$ 1,00

Tal desempenho reflete o desempenho do PIB (2016) na área de atuação do FNE, onde as demandas por crédito provêm das regiões mais prósperas.

Tabela 4: PIB da Área de Atuação do FNE (2016)

ÁREA DE ATUAÇÃO DO FNE	PIB EM 2016 (R\$ MILHÕES)	PARTICIPAÇÃO DO PIB
Alagoas	49.456	5,19%
Bahia	258.649	27,13%
Ceará	138.379	14,51%
Maranhão	85.286	8,94%
Paraíba	59.089	6,20%
Pernambuco	167.290	17,54%
Piauí	41.406	4,34%
Rio Grande do Norte	59.661	6,26%
Sergipe	38.867	4,08%
Norte de Minas Gerais	36.511	3,83%
Norte do Espírito Santo	18.929	1,99%
<b>Total</b>	<b>953.523</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: IBGE (2016). BNB - Etene - Célula de Gestão de Informações Econômicas.

Quanto às linhas de financiamento, o FNE MPE Comércio foi a que mais contratou, com 68,9% das operações e 53,5% dos recursos. O FNE MPE Seca (BNB, 2012) atendeu a 8.071 estabelecimentos de pequeno porte e os valores contratados foram na ordem de R\$ 478,0 milhões. Essa foi uma linha especial de financiamento instituída para atender aos estabelecimentos de pequeno porte das áreas mais atingidas pela seca de 2012, que gerou deficiência hídrica em quase todo o semiárido estendo-se e agravando-se em 2015 (Marengo, Cunha & Alves, s.d.).

O FNE MPE Cultura é outra linha especial para fomentar atividades culturais e foram contratadas 23 operações e aplicados R\$ 11,2 milhões. Observou-se um interesse em diversificar para novas atividades como também atender setores e áreas em dificuldade conjuntural.

As operações de valor até R\$ 100 mil responderam por 81,7% do total das operações e 30,7% dos valores contratados. As operações acima de R\$ 100 mil corresponderam a 18,3% do total de operações e 69,3% dos valores contratados. A maior quantidade de operações concentrou-se na faixa entre R\$ 20 mil e R\$ 50 mil com 41,2% do total de operações e o maior volume de recursos contratados ocorreram na faixa entre R\$ 100 mil e R\$ 500 mil, com o tíquete médio de R\$ 227,2 mil.

## 5.2. Avaliação de Resultados do Programa FNE MPE

Um processo de avaliação tem como principal finalidade a aferição dos resultados da intervenção, ou seja, conferir se eles foram alcançados, dando o retorno projetado. Por resultados

compreende-se a aferição acerca dos produtos de determinado programa, previstos nos objetivos e metas. Desse modo, a avaliação de resultados mede a eficácia de determinado programa, analisando em que medida as ações, atividades e produtos proporcionaram os resultados esperados no planejamento ou na implementação de determinada política ou programa (Sousa, pp.18 e 20).

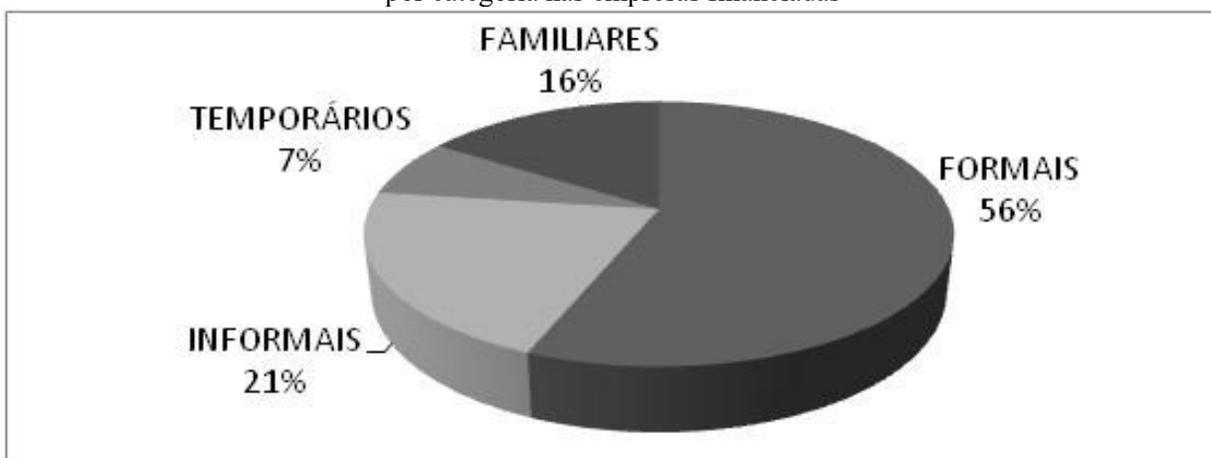
### *5.2.1 Quanto à finalidade do crédito*

Observou-se que 32% das contratações concentraram-se em itens de manutenção, ou seja, aquisição isolada de bens para formação de estoque, insumos ou matérias-primas, bem como o ressarcimento de gastos gerais relativos ao funcionamento do empreendimento, e 68% das contratações com finalidade de investimento, da seguinte forma: 18% em itens voltados para a implantação envolvendo inclusive aquisição de unidades produtivas; 7% em realocação da sede da empresa; e 43%, em itens voltados para o crescimento de mercados, produção e modernização, como aquisição de veículos para expandir a comercialização de produtos; ampliação e modernização física da sede da empresa ou em suas filiais bem como melhoria de móveis e equipamentos; aquisição de máquinas e equipamentos com novas tecnologias de produção, vendas ou serviços. Tal desempenho corrobora com o objetivo definido na programação anual do programa e aprovado pelo Condel/Sudene que consiste em "financiar a aquisição de bens de capital e a implantação, modernização, reforma, realocação ou ampliação de empreendimentos, inclusive a elaboração de estudos ambientais e os investimentos estabelecidos nas condicionantes das licenças ambientais, bem como capital de giro associado e aquisição de empreendimentos, bens imóveis, máquinas e equipamentos e matérias-primas e insumos para formação de estoque".

### *5.2.2 Quanto ao quadro de ocupações das empresas*

Na data da entrevista, por conseguinte após a obtenção do crédito, os respondentes informaram que 56% do quadro de ocupação eram formais; 21% informais; 7% temporários e 16% membros da familiar (Figura 1).

**Figura 1:** Programa FNE MPE: Distribuição das ocupações por categoria nas empresas financiadas



Fonte: BNB - Etene - CAPP - Pesquisa de campo. Elaboração própria.

Observou-se ainda que a participação das ocupações formais cresce à medida que aumenta a faixa de tempo de constituição; as ocupações informais e temporárias decrescem e as ocupações dos membros da família não apresentam variação com o tempo, quando o quadro de ocupações é comparado com o tempo de constituição.

Foi indagado, durante a entrevista, ao representante da empresa, além do quantitativo do quadro de colaboradores, as mudanças ocorridas nesse quadro por categoria após o crédito, tendo como parâmetro o ano da primeira contratação de operação do Programa FNE MPE.

A categoria formal apresentou o maior índice de crescimento dentre as demais categorias, e as ocupações por membros da família apresentou o menor índice de diminuição e o maior de não alteração (Tabela 5).

**Tabela 5:** - Programa FNE MPE: Mudança no quadro de ocupações após o crédito

Ocupações	Formal	Informal	Temporário	Família
Cresceu	46%	38%	38%	14%
Não Alterou	42%	57%	49%	84%
Diminuiu	12%	5%	13%	2%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: BNB - Etene - Capp - Pesquisa de campo. Elaboração própria.

Pode-se concluir, que a formalização das ocupações já é uma realidade para as MPE. Entre às microempresas pesquisadas, 80% delas possuíam colaboradores do tipo formalizado e

entre às pequenas empresas 93%. Chama atenção a participação dos empregos criados nos estabelecimentos de até quatro empregados no total de empregos de 69,7% (2004) a 72,2% (2010). Nas crises que atingiram o mercado de trabalho brasileiro, as MPEs foram fundamentais na sustentação dos níveis de emprego, embora as empresas de maior porte possuam expressivos diferenciais de custo em relação às de menor porte, o que lhes faculta, normalmente, condições de êxito e crescimento mais promissoras (Santos et al., 2012, p. 95).

Cabe destacar, também, o índice expressivo da presença de colaboradores com vínculos familiares, tanto nas microempresas quanto nas pequenas empresas, corroborando, com a pesquisa realizada pelo Sebrae, com o objetivo de identificar a proporção de “empresas familiares” no universo dos Pequenos Negócios formais no Brasil. Por “empresa familiar” entende-se aquela em que há parentes (pai, mãe, avô, avó, filho/a, sobrinho/a, neto/a, cunhado/a), entre os sócios e/ou empregados/colaboradores (com ou sem carteira). Participaram desta pesquisa 6.013 empresas (MEI, ME e EPP). As entrevistas ocorreram entre 3 e 31 de agosto de 2015, dentre os resultados, destacaram-se que 57% das Micro e Pequenas Empresas no Brasil possuem parentes entre seus sócios e/ou empregados/colaboradores (com ou sem carteira assinada). A Região Sul é a que apresenta maior proporção de "empresas familiares" 60%, seguida pelo Sudeste (59%), Centro-Oeste (57%), Norte (52%) e Nordeste (52%). (Sebrae, 2015). Nesta pesquisa, foi constatado que 52% das empresas MPE possuíam sócio ou empregados membros da família, sendo que a maior proporção foi das empresas de pequeno porte (59%).

### *5.2.3 Quanto à implementação de procedimentos de conservação ambiental*

A forma como as micro e pequenas empresas tratam a questão ambiental carece de estudos mais ampliados, pois, geralmente, o assunto é abordado tendo como foco uma atividade específica ou o espaço geográfico de determinado município.

Nesta pesquisa avaliativa, esse tema não é central porque os procedimentos de preservação e conservação ambiental não são objeto do Programa FNE MPE, mas de outras linhas de financiamento operadas pelo BNB denominadas Crédito Verde como o FNE Verde, FNE Sol dentre outras. No entanto, é um tema relevante, e buscou-se algumas luzes para abordar esse tema e identificar o interesse das MPEs sobre o assunto.

No XI Congresso Nacional de Excelência em Gestão, realizado em 2015, Conejero e Mello, apresentaram os resultados de uma pesquisa qualitativa e método de estudo de multicasos, junto a sócios ou proprietários de MPEs da cidade de Campo Limpo Paulista (SP). Eles procuraram estabelecer, inicialmente, o nível de preocupação das MPEs com a questão ambiental e seus impactos e constataram que é praticamente inexistente o interesse pelo tema e que os fatores que mais influenciam nesse sentido são: a gestão informal e centralizada; a falta de conhecimento de gestão ambiental e de suas vantagens; não ser uma diretriz estratégica da empresa.

Em outra recente pesquisa de âmbito nacional realizada pelo Sebrae (2018), observou-se o quanto a questão ambiental já impacta nas MPEs, haja vista que 17% dos empresários enfrentaram algum problema com o abastecimento de água durante 2017; a adoção de medidas para reduzir o consumo de água foi implementada por 52% das EPP e por 47% das ME. Quanto ao consumo de energia elétrica, 55% das empresas em geral adotaram alguma medida para reduzir o consumo, tendo em vista os custos, dentre elas se destacaram o consumo mais consciente e a troca de equipamentos; apenas 1% implementou energia renovável ou solar. A maioria das empresas, no entanto, não sabem medir o percentual do custo da água e da energia nos custos totais da empresa.

Dada a importância do tema, foi incluída na pesquisa do Programa FNE MPE, a título de informação complementar, uma questão específica sobre medidas de conservação ambiental adotadas pelas empresas beneficiárias do Programa, compreendendo conservação como o uso racional de um recurso. Das 407 micro e pequenas empresas que participaram da pesquisa de campo, 58% responderam não utilizar qualquer procedimento enquanto as demais empresas (42%), que responderam afirmativamente, possuíam em média mais de 10 anos de tempo de constituição e, 58% delas eram EPP e 42% ME. Os procedimentos mais citados foram: separação de lixo orgânico e inorgânico; consumo racional de água; aproveitamento da água da chuva e energia alternativa. O tema precisa ser mais investigado, porém pode-se concluir que a questão ambiental ainda é incipiente para as MPEs.

#### *5.2.4 Quanto à percepção sobre o desempenho global das MPE*

Após o financiamento, 67% informaram que perceberam crescimento global na empresa após o crédito, enquanto 10% perceberam redução e outros 23% informaram que não houve alteração.

As empresas, cujos respondentes informaram que perceberam crescimento global após o financiamento, tiveram um faturamento médio maior do que as respostas de redução ou não alteração, como também a maior quantidade média de colaboradores.

Quanto aos aspectos específicos relacionados ao crescimento da empresa, 60% delas responderam que houve incremento de serviços, produção ou vendas e 80% delas puderam estimar esse crescimento médio em torno de 37%. Além disso, mais de 58% dessas empresas também perceberam crescimento na quantidade de fornecedores, 82% no volume de clientes e 45% na concorrência. Quando indagadas acerca do incremento no faturamento, 58% responderam positivamente, estimando esse crescimento em torno de 35%. A respeito do patrimônio da empresa, também foi indagado e 52% informaram que houve crescimento e 38% informaram que houve crescimento dos bens particulares.

Cabe destacar que essas empresas que informaram ter havido crescimento após o crédito, implementaram mudanças na administração 69%; em tecnologia 72%; na produção 55% e no processo de vendas 76%. Além desses aspectos, 24% dessas empresas implementaram algum tipo de inovação: vendas online, informatização, pesquisa de mercado, novas formas de produção e diversificação de produtos, dentre outras.

Pelos dados coletados na pesquisa, observou-se que o crédito foi um importante instrumento de manutenção e crescimento das empresas, principalmente, quando aliado a implementação de mudanças no processo de gestão. Corroborando com a afirmativa de Cacciamali (1997), que a insuficiência de capital e de capacitação técnico-administrativa são fatores que restringem o nível do empreendimento e até mesmo a sua continuidade. Como sua adequação aos novos padrões da produção e do mercado é lenta, muitas vezes não lhe resta senão fechar as portas. Soma-se a isso que um elevado número de pequenos negócios são empreendidos com vistas à sobrevivência de seus proprietários e não com objetivo de acumulação, de capitalização – o que restringe ainda mais a probabilidade de sucesso do negócio.

#### *5.2.5 Quanto às expectativas de investimento para o período 2019-2023*

Quando indagadas sobre as expectativas para os próximos cinco anos, 1% das empresas respondeu que não tem intenção de dar continuidade aos negócios, 3% não responderam a essa pergunta e 96% afirmaram que pretendem fazer investimentos. Foi indagado ainda em quais áreas seriam feitos esses investimentos, podendo o respondente escolher mais de uma área, e as respostas foram: 86% em tecnologia; 77% em reforma do prédio; 87% em capacitação; 88% na ampliação do negócio; 58% na ampliação da frota; 85% na diversificação do produto.

## **6. Considerações Finais**

Contextualiza-se o Programa FNE MPE no âmbito das políticas públicas voltadas para promover a redução das desigualdades regionais, o desenvolvimento de pequenos negócios e a geração de ocupação e renda, que foram consolidadas ao longo dos anos 1990 e anos 2000, para arrefecer os impactos negativos das crises econômicas, do avanço tecnológico e da globalização sobre as ocupações.

O Programa FNE MPE atendeu, desde a sua criação em 2009, às diretrizes estabelecidas pelo Condel-Sudene e pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), em sua Programação Anual.

**Tabela 6:** Evolução do volume dos créditos bancários concedidos pelo SFN (2009-2017)

<b>RECURSOS</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>Recursos livres</b>	1.630,18	1.805,47	1.944,98	1.964,38	1.997,87	1.984,81	1.927,31	1.662,97	1.676,84
<b>Recursos direcionados</b>	785,29	954,10	1.081,01	1.366,74	1.597,19	1.812,53	1.862,45	1.655,38	1.594,41
<b>TOTAL</b>	<b>2.415,47</b>	<b>2.759,57</b>	<b>3.026,13</b>	<b>3.331,13</b>	<b>3.595,06</b>	<b>3.797,34</b>	<b>3.789,64</b>	<b>3.318,45</b>	<b>3.271,25</b>

**Fonte:** BCB. Relatório de Economia Bancária, série 20011, 2014, 2017, 2018. Elaboração própria.

**Nota:** Valores em bilhões atualizados deflator IGP-DI FGV 2018.

Em relação a quantidade de operações, no período 2009 a 2017, o Programa cresceu, em média 9,0% ao ano, e quanto ao volume de contratações o crescimento médio foi de 15,54%. Desempenho superior a tendência dos créditos direcionados à pessoas jurídicas do Sistema Financeiro Nacional, no mesmo período.

A avaliação da execução do Programa FNE MPE compõe a primeira parte da avaliação propriamente dita, sendo desenvolvida a partir de pesquisa documental nos sistemas do BNB, possibilitando as seguintes inferências:

- a) quanto ao tempo de constituição, a média geral foi de 11 anos e as empresas com menos de 10 anos representaram 58%, denotando um interesse maior pelo Programa das empresas de constituição mais recente;
- b) a média do faturamento das microempresas foi de R\$ 158.555,03 e das empresas de pequeno porte R\$ 1.255.548,00, tendo em vista que o limite de faturamento das MPEs é de R\$ 360 mil para as microempresas e R\$ 4,8 milhões para as empresas de pequeno porte, tal desempenho demonstra que as empresas de menor faturamento procuram o Programa mais do que as empresas com maior faturamento;
- c) o Programa refletiu a tendência da economia de toda a região de abrangência, ficando os estados de maior participação no PIB com o maior índice de contratação e dentre os setores da economia, o comércio foi o que mais contratou, refletindo o também o desempenho do PIB nesse setor.

A avaliação dos resultados do Programa FNE MPE compõe a segunda parte da avaliação propriamente dita, foi desenvolvida a partir de pesquisa documental sobre as operações contratadas, nos sistemas do Banco já citados, e de pesquisa de campo com os representantes das empresas beneficiárias do Programa.

O tratamento e a análise dos dados coletados possibilitaram inferir que o Programa FNE MPE atendeu aos objetivos das políticas públicas para as quais foi criado, uma vez que cumpriu as diretrizes e orientações das programações anuais, ao tempo em que promoveu o crescimento e manutenção das empresas beneficiárias, destacando-se:

- a) quanto a geração de ocupação e renda, observou-se que a média geral das ocupações das empresas foi de 11 colaboradores e cerca de 56% das ocupações informadas eram formais, 21% informais, 7% temporárias e 16% exercidas por membros da família e apenas 5 empresas não possuíam colaboradores;
- b) do total de entrevistados, 46%, informaram que houve crescimento do quadro de colaboradores formais e 42% manutenção do quadro. A categoria formal apresentou o maior índice de crescimento e a categoria membros da família apresentou o maior índice de manutenção (84%);
- c) as empresas apresentaram um índice de crescimento e manutenção pós-crédito de 90% e tal índice relaciona-se também com a implementação de mudanças no processo de gestão, tecnologia, vendas e produção;
- d) 96% das empresas responderam que pretendiam dar continuidade aos negócios e fazer investimentos nos próximos 5 anos.

Complementarmente, procedeu-se com uma análise exploratória, onde foi possível confirmar a representatividade da amostra, ou seja, as inferências obtidas a partir da amostra podem ser estendidas para a população das empresas beneficiárias do Programa. Procurou-se, ainda, medir o efeito do valor contratado sobre a situação reportada pelos empresários. Observou-

se que as empresas que adotaram soluções tecnológicas no campo da informática ou implementaram mudanças na estratégia de vendas ou na gestão da produção tenderam a apresentar melhores resultados. Por outro lado, as empresas de pior desempenho também foram aquelas que menos investiram em mudanças, particularmente nas áreas de informática e técnicas de produção.

Como recomendações para aperfeiçoamento do Programa FNE MPE a serem implementadas pelas áreas afins, destacam-se:

- a) criar sistemática para aprimoramento e acompanhamento da qualidade das informações dos sistemas do BNB relacionadas com os clientes do segmento MPE. Tal medida, além de subsidiar as decisões das unidade e área negocial, possibilitará a realização de avaliações do Programa FNE MPE, sistemáticas, reduzindo tempo e custo, quando envolver a coleta e tratamento de dados secundários;
- b) analisar a viabilidade de serem implementadas estratégias negociais específicas para microempresas e outra para as empresas de pequeno porte mesmo que no único Programa FNE MPE. Segundo resultados da avaliação do Programa FNE MPE, essas duas categorias de empresas apresentam especificidades que poderiam ser melhor trabalhadas, destacando-se como exemplos o crédito de curto prazo para as microempresas; atendimento customizado às empresas de pequeno porte que fazem parte de agrupamento de empresas;
- c) promover desafios negociais para incrementar as contratações das MPEs nos setores da Indústria e do Turismo;
- d) desenvolver campanhas específicas para as microempresas e para as empresas de pequeno porte voltadas para a implementação de procedimentos de preservação e conservação ambiental;
- e) fortalecer ações de forma complementar ao apoio do crédito, estabelecendo parcerias para estimular a implementação de melhorias nas áreas de tecnologia, gestão, vendas e produção para as microempresas e para as empresas de pequeno porte.

Desse modo, conclui-se que a atuação do Programa FNE MPE tem sido relevante para o crescimento e manutenção das empresas beneficiárias e para promover o desenvolvimento regional ao tempo em que proporciona a geração e a manutenção de ocupação e renda, atendendo, portanto, às diretrizes, finalidades, condições operacionais e programação para o qual foi criado.

### **Referências**

Bede, Marco Aurélio. Coord. Sobrevivência das empresas no Brasil. Sebrae, UGE, outubro de 2016. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/sobrevivencia-das-empresas-no-brasil-relatorio-2016.pdf> . Consultado em: 09/10/2018

Bernardo, Nathalia Rana Rosa, Vieira, Edson Trajano e , Araújo, Elvira Aparecida Simões de. A relevância da atividade empreendedora para o desenvolvimento econômico de um país. Revista

**SALES, Maria Inez Simões. *Crescimento e manutenção de empresas de pequeno porte: uma experiência de avaliação qualitativa de uma política pública de crédito na área de atuação da Sudene***

Científica On-line Tecnologia, Gestão e Humanismo - Faculdade de Tecnologia de Guaratinguetá - v.2, n.1 – novembro, 2013. Disponível em: <http://www.fatecguaratingueta.edu.br/revista/index.php/RCO-TGH/article/view/22/31>. Consultado em: 09/04/2019.

BNB. Programação FNE 2009 Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil S/A, 2008. Disponível em: [http://mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=a5529ad1-08f7-4e8b-b8b4\\_0229b240fe38&groupId=407753](http://mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=a5529ad1-08f7-4e8b-b8b4_0229b240fe38&groupId=407753) . Consultado em 05/04/2018.

BNB. FNE 2012 - Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - Programação Regional. Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil S/A, dezembro 2012. Disponível em: <http://www.sudene.gov.br/images/2017/arquivos/REPROGRAMACAO-FNE-2012.pdf>. Consultado em: 05/04/2018.

BNB. Programação Regional FNE 2017. Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil S/A, 2017. Disponível em: [http://www.sudene.gov.br/images/2017/arquivos/PROGRAMA%C3%87%C3%83O\\_FNE\\_2017\\_Fev.pdf](http://www.sudene.gov.br/images/2017/arquivos/PROGRAMA%C3%87%C3%83O_FNE_2017_Fev.pdf) . Consultado em 05/04/2018.

Brandão, André Augusto. Conceitos e coisas: Robert Castel, a “desfiliação” e a pobreza urbana no Brasil. Revista Emancipação, Editora UEPG, vol. 2, nº 1, 2002, pág. 141-157. Disponível em: <https://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/34> Consultada em: 01/01/2019

Brasil. Presidência da República. Constituição Federal 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm) . Consultado em 10.03.2018.

Brasil. Presidência da República. Lei 7827/1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7827.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7827.htm). Consultado em: 15/01/2018.

Brasil. Presidência da República. Lei Complementar 123/2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm). Consultado em: 03/03/2018.

Brasil. Presidência da República. Lei Complementar 155/2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp155.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp155.htm). Consultado em: 03/03/2018.

Brasil. Senado Federal. Decreto nº 48.738/1960. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/471317/publicacao/15701586> .Consultado em: 03/03/2018.

Cacciamali, M. C. Flexibilidade e micro e pequenas empresas. São Paulo em perspectiva, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 82-87, jan./mar. 1997. Disponível em: [http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v11n01/v11n01\\_09.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v11n01/v11n01_09.pdf) . Consulta em 26/03/2019.

Conejero, Marco e Mello, Edson. Diagnóstico da gestão ambiental nas micro e pequenas empresas: um estudo multicase na região de Campo Limpo Paulista – SP. XI Congresso

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.2, novembro/2019, pp. 186-214.**

**SALES, Maria Inez Simões. *Crescimento e manutenção de empresas de pequeno porte: uma experiência de avaliação qualitativa de uma política pública de crédito na área de atuação da Sudene***

Nacional de Excelência em Gestão, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: [http://www.inovarse.org/sites/default/files/T\\_15\\_509.pdf](http://www.inovarse.org/sites/default/files/T_15_509.pdf). Consultado em 09/10/2019.

Everton Junior, Antonio. MPE: avanços importantes para as micro e pequenas empresas 2017-2018. Rio de Janeiro : CNC, 2017.

[http://cnc.org.br/sites/default/files/arquivos/mpe\\_-\\_avancos\\_importantes\\_2017-2018.pdf](http://cnc.org.br/sites/default/files/arquivos/mpe_-_avancos_importantes_2017-2018.pdf)

Consultado em 16/11/2018.

Holanda, Antonio Nilson Craveiro. Avaliação de Programas. Rio - São Paulo - Fortaleza: ABC Editora, 2006.

IBGE. Estatísticas do cadastro central de empresas : 2017 / IBGE, Coordenação de Metodologia das Estatísticas de Empresas, Cadastros e Classificações. Rio de Janeiro : IBGE, 2019. Disponível em:

<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101658.pdf> Consultado em: 08/08/2019.

IBGE. Produto Interno Bruto - PIB. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php> Consultado em: 15/07/2019.

Marengo, Jose A.; Cunha, Ana P. e Alves, Lincoln M.. A seca de 2012-15 no semiárido do Nordeste do Brasil no contexto histórico. sem data. Disponível em:

<http://climanalise.cptec.inpe.br/~reclimanl/revista/pdf/30anos/marengoetal.pdf> . Consultado em 10/12/2018.

Santos, Anselmo Luís dos; Krein, José Dari e Calixtre, Andre Bojikian. Orgs. Micro e pequenas empresas: mercado de trabalho e implicação para o desenvolvimento. Rio de Janeiro, Ipea, 2012.

Disponível em:

[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16690](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=16690)

Consultado em 14/11/2018.

Sebrae. Empresas familiares. (Relatório de pesquisa), setembro, 2015. Disponível em:

[https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS\\_CHRONUS/bds/bds.nsf/db16fac96aa7a4f7f1b8af2dc5e000a1/\\$File/5986.pdf](https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/db16fac96aa7a4f7f1b8af2dc5e000a1/$File/5986.pdf) Consultado em 24.04.2019.

Sebrae. Racionamento de água e consumo de energia. (Relatório de pesquisa) 2018. Disponível em:[http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS\\_CHRONUS/bds/bds.nsf/418ae675eb4475fda2a3491eb840d9dd/\\$File/7852.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/418ae675eb4475fda2a3491eb840d9dd/$File/7852.pdf) .Consultado em 02/05/2019.

Sousa, Jânia Maria; Nottigham, Philipe Theóphilo; Gonçalves, Marcos Falcão. Metodologia para avaliação do Fundo Constitucional de Financiamento para o Nordeste. Fortaleza, BNB, 2012.

Vasconcellos, Luís Henrique Rigatto. A contribuição do Call Center para a inovação em empresas prestadoras de serviços. (Tese de Doutorado), Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em:

[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3136/tde-18082010\\_164736/publico/Tese\\_Luis\\_Henrique\\_Rigatto\\_Vasconcellos.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3136/tde-18082010_164736/publico/Tese_Luis_Henrique_Rigatto_Vasconcellos.pdf) . Consultado em 07/07/2019.

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.2, novembro/2019, pp. 186-214.**

## APÊNDICE

### PESQUISA DE CAMPO: AVALIAÇÃO DO PROGRAMA FNE MPE SCRIPT PARA ENTREVISTADORES

#### OBSERVAÇÕES:

- (1) A numeração dos itens deste questionário é continuação à pesquisa documental para facilitar a tabulação e tratamento dos dados;
- (2) Este questionário deve ser aplicado junto com a planilha de informações do cliente.

#### 4.0. REGISTRO DE CHAMADAS SEM SUCESSO

- 4.1. ( ) telefone não atende após 3 tentativas em horários diferentes
- 4.2. ( ) chamada não conclui após 3 tentativas em horários diferentes
- 4.3. ( ) número de telefone não existe
- 4.4. ( ) número de telefone indisponível
- 4.5. ( ) telefone não é do empreendimento
- 4.6. ( ) outras \_\_\_\_\_

#### 5.0. REGISTRO DE CHAMADAS COM SUCESSO

**BOM DIA !**

**MEU NOME É \_\_\_\_\_ E ESTOU FALANDO DO CENTRO DE RELACIONAMENTO COM O CLIENTE DO BANCO DO NORDESTE EM FORTALEZA. O BANCO DO NORDESTE, ESTÁ FAZENDO UMA PESQUISA COM ESTABELECIMENTOS QUE OBTIVERAM FINANCIAMENTO DO FNE. GOSTARIA DE FALAR COM O RESPONSÁVEL PELA EMPRESA \_\_\_\_\_ (VER O NOME NA RELAÇÃO) PARA QUE POSSA RESPONDER A ESSA PESQUISA.**

**SITUAÇÃO 5.1: A PESSOA ATENDE MAS ELA NÃO TEM CONDIÇÕES DE RESPONDER E VAI CHAMAR OUTRA PESSOA**

Após a outra pessoa atender o telefone.

Repete a saudação inicial.

**BOM DIA !**

MEU NOME É \_\_\_\_\_ E ESTOU FALANDO DO CENTRO DE RELACIONAMENTO COM O CLIENTE DO BANCO DO NORDESTE EM FORTALEZA. O BANCO DO NORDESTE, ESTÁ FAZENDO UMA PESQUISA COM ESTABELECIMENTOS QUE OBTIVERAM FINANCIAMENTO DO FNE. GOSTARIA DE FALAR COM O RESPONSÁVEL PELA EMPRESA \_\_\_\_\_ (VER O NOME NA RELAÇÃO) PARA QUE POSSA RESPONDER A ESSA PESQUISA.

POR FAVOR, COMO VOCÊ SE CHAMA ?

\_\_\_\_\_

QUAL A SUA FUNÇÃO NA EMPRESA ?

5.1.1. ( ) proprietário

5.1.2. ( ) sócio

5.1.3. ( ) gerente

5.1.4. ( ) contador

5.1.5. ( ) empregado

5.1.6. ( ) \_\_\_\_\_

CONTINUAR, IR PARA O ITEM 6.0.

**SITUAÇÃO 5.2: A PESSOA ATENDE MAS ELA NÃO TEM CONDIÇÕES DE RESPONDER. SOMENTE O PROPRIETÁRIO TEM CONDIÇÕES DE RESPONDER MAS ELE NÃO ESTÁ.**

QUAL O MELHOR HORÁRIO PARA RETORNAR A LIGAÇÃO E FALAR COM O PROPRIETÁRIO ?

\_\_\_\_\_ Agradeça a colaboração. Fazer nova tentativa no horário estabelecido.

**SITUAÇÃO 5.3: A PESSOA ATENDE E TEM CONDIÇÕES DE RESPONDER O SENHOR(A) É PROPRIETÁRIO(A) DO EMPREENDIMENTO?**

( ) SIM - CONTINUAR, IR PARA O ITEM 6.0.

( ) NÃO

Caso negativo, POR FAVOR, COMO VOCÊ SE CHAMA ?

\_\_\_\_\_

QUAL A SUA FUNÇÃO NA EMPRESA ?

5.3.1. ( ) proprietário

5.3.2. ( ) sócio

5.3.3. ( ) gerente

5.3.4. ( ) contador

5.3.5. ( ) empregado

5.3.6. ( ) \_\_\_\_\_

**6.0. EXPLICAR O OBJETIVO DA PESQUISA E A PESSOA SE RECUSA A RESPONDER**

Orientações para o entrevistador:

- se o cliente perguntar o tempo das perguntas: TEMPO APROXIMADO DE 3 MINUTOS;
- se o cliente demonstrar receio de responder informar que NÃO SERÃO SOLICITADAS INFORMAÇÕES DE CARÁTER PESSOAL E TUDO SERÁ MANTIDO EM SIGILO;
- se o cliente demonstrar estar muito ocupado, vá direto para as perguntas.

**O entrevistador repete o objetivo da pesquisa: O BANCO DO NORDESTE ESTÁ REALIZANDO UMA PESQUISA SOBRE OS EMPREENDIMENTOS QUE OBTIVERAM CRÉDITO PARA INVESTIMENTO, MESMO QUE JÁ O TENHA LIQUIDADADO. NÃO SERÁ SOLICITADO DADOS PESSOAIS, É UMA PESQUISA SOBRE O DESENVOLVIMENTO DO EMPREENDIMENTO E TODAS AS INFORMAÇÕES SERÃO SIGILOSAS.**

Situação onde a ligação foi atendida mas foi dada uma recusa explícita em responder a pesquisa.

6.1. ( ) nunca tirei crédito no Banco do Nordeste.

6.2. ( ) não quero responder a pesquisa.

6.3. ( ) outra forma de recusa \_\_\_\_\_

**7.0. A PRIMEIRA INFORMAÇÃO DESSA PESQUISA É SOBRE OS EMPREGADOS DA EMPRESA**

**ATENÇÃO: cronometrar o tempo de ligação**

ATUALMENTE A EMPRESA POSSUI ....

7.1. QUANTOS EMPREGADOS FORMAIS ? \_\_\_\_\_ ( ) Nenhum

7.2. QUANTOS EMPREGADOS INFORMAIS? \_\_\_\_\_ ( ) Nenhum

7.3. QUANTOS EMPREGADOS TEMPORÁRIOS? \_\_\_\_\_ ( ) Nenhum

7.4. QUANTOS FAMILIARES TRABALHAM NA EMPRESA ? \_\_\_\_\_ ( ) Nenhum

7.5. OUTROS ? TIPO \_\_\_\_\_ QUANTOS \_\_\_\_\_

Observação: a próxima pergunta só deve ser feita no item correspondente a quantidade de empregados sinalizada positivamente no item anterior.

APÓS O FINANCIAMENTO REALIZADO EM \_\_\_\_\_ (ano da primeira contratação, informado na planilha do cliente) ATÉ HOJE,

**7.6. A QUANTIDADE DE EMPREGADOS FORMAIS**

7.6.1. ( ) cresceu 7.6.2. ( ) não alterou 7.6.3. ( ) diminuiu 7.6.4. ( ) nunca teve empregados formais.

**7.7. A QUANTIDADE DE EMPREGADOS INFORMAIS**

7.7.1. ( ) cresceu 7.7.2. ( ) não alterou 7.7.3. ( ) diminuiu 7.7.4. ( ) nunca teve empregados informais.

**7.8. A QUANTIDADE DE EMPREGADOS TEMPORÁRIOS**

7.8.1. ( ) cresceu 7.8.2. ( ) não alterou 7.8.3. ( ) diminuiu 7.8.4. ( ) nunca teve temporários.

**7.9. A QUANTIDADE DE PESSOAS DA FAMÍLIA QUE TRABALHAM NO EMPREENDIMENTO**

7.9.1. ( ) cresceu 7.9.2. ( ) não alterou 7.9.3. ( ) diminuiu 7.9.4. ( ) não tem familiares na empresa.

**8.0. QUANTO A RESPONSABILIDADE SÓCIO-AMBIENTAL**

**8.1. O SEU ESTABELECIMENTO UTILIZA ALGUM PROCEDIMENTO PARA PRESERVAÇÃO AMBIENTAL?**

8.1.1. ( ) não

8.1.2. ( ) sim

**8.1.2.1 QUAL PROCEDIMENTO JÁ ESTÁ IMPLANTADO?**

8.1.2.1.1. ( ) Tratamento de resíduos sólidos

8.1.2.1.2. ( ) Separação do lixo orgânico e inorgânico

8.1.2.1.3. ( ) Energia alternativa

8.1.2.1.4. ( ) Reciclagem

8.1.2.1.5. ( ) Reutilização de água

8.1.2.1.6. ( ) Consumo racional de água

8.1.2.1.7. ( ) Aproveitamento da água da chuva

8.1.2.1.8. ( ) Outras \_\_\_\_\_

**9.0. QUANTO A EVOLUÇÃO DA EMPRESA** - (explicar o conceito de empresa para a pesquisa) **Entende-se por empresa a matriz e as filiais exceto outras empresas do grupo se for o caso.**

**APÓS O FINANCIAMENTO REALIZADO EM \_\_\_\_\_ ATÉ HOJE,**

**9.1. A EMPRESA \_\_\_\_\_ COMO UM TODO NOS ÚLTIMOS \_\_\_\_\_ ANOS**

9.1.1. ( ) cresceu      9.1.2. ( ) não alterou      9.1.3. ( ) diminuiu  
9.1.4. ( ) não sabe dizer

**9.2. DE UM MODO GERAL, AS VENDAS OU SERVIÇOS PRESTADOS NOS ÚLTIMOS \_\_\_\_\_ ANOS**

9.2.1. ( ) cresceram. Quanto? É possível estimar em termos percentuais ?9.2.1.1. ( ) sim. Quanto ? \_\_\_\_\_

9.2.2. ( ) diminuíram. Quanto? É possível estimar em termos percentuais ?9.2.2.1. ( ) sim. Quanto ? \_\_\_\_\_

9.2.3. ( ) não houve alteração

9.2.4. ( ) não sabe dizer.

**9.3. O TOTAL DE GANHOS DA EMPRESA (FATURAMENTO) NOS ÚLTIMOS \_\_\_\_\_ ANOS**

9.3.1. ( ) cresceu. Quanto? É possível estimar em termos percentuais ?9.3.1.1. ( ) sim. Quanto ? \_\_\_\_\_

9.3.2. ( ) diminuiu. Quanto? É possível estimar em termos percentuais ?9.3.2.1. ( ) sim. Quanto ? \_\_\_\_\_

9.3.3. ( ) não houve alteração

9.3.4. ( ) não sabe dizer.

**9.4. O PATRIMÔNIO DA EMPRESA** (matriz e filiais exceto outras empresas do grupo) (imóveis, máquinas, veículos e equipamentos)

9.4.1. ( ) aumentou      9.4.2. ( ) não alterou      9.4.3. ( ) diminuiu.

**9.5. OS FORNECEDORES (DE QUEM VOCÊ COMPRA)**

9.5.1. ( ) aumentaram      9.5.2. ( ) não alteraram      9.5.3. ( ) diminuíram      9.5.4. ( ) não sabe

**9.6. OS CONCORRENTES**

9.6.1. ( ) aumentaram      9.6.2. ( ) não alteraram      9.6.3. ( ) diminuíram      9.6.4. ( ) não sabe

**9.7. OS CLIENTES**

9.7.1. ( ) aumentaram	9.7.2. ( ) não alteraram	9.7.3. ( ) diminuíram	9.7.4. ( ) não sabe
-----------------------	--------------------------	-----------------------	---------------------

**10.0 FATOS RELEVANTES QUE INFLUENCIARAM NOS RESULTADOS DA EMPRESA** - As perguntas abaixo só podem ser respondidas se o proprietário estiver respondendo o questionário, caso contrário passar para o item 11

**10.1. APÓS O FINANCIAMENTO ATÉ HOJE, ACONTECEU ALGUM FATO RELEVANTE QUE INFLUENCIOU NEGATIVAMENTE O RESULTADO DO NEGÓCIO?**

10.1.1. ( ) Doença pessoal ou na família carro	10.1.2. ( ) Acidente de carro
10.1.3. ( ) Incêndio financeiros	10.1.4. ( ) Prejuízos financeiros
10.1.5. ( ) Prejuízos com máquinas e equipamentos funcionários	10.1.6. ( ) Saída de funcionários
10.1.7. ( ) Queda nas vendas fornecedores	10.1.8. ( ) Perda de fornecedores
10.1.9. ( ) Outros _____	

**10.2. APÓS O FINANCIAMENTO ATÉ HOJE, O ACESSO A BENS DE CONSUMO E SERVIÇOS NA FAMÍLIA**

10.2.1. ( ) cresceu diminuiu.	10.2.2. ( ) não alterou	10.2.3. ( )
----------------------------------	-------------------------	-------------

**10.3. QUAIS OS BENS ADQUIRIDOS APÓS O FINANCIAMENTO ?**

10.3.1. ( ) carro ( ) imóvel para lazer	10.3.2. ( ) imóvel para moradia	10.3.3. ( )
10.3.4. ( ) imóveis para investimento reforma da casa	10.3.5. ( ) eletrodomésticos	10.3.6. ( )
10.3.7. ( ) outros especificar _____		

**10.4. O NEGÓCIO RECEBEU ALGUM OUTRO TIPO DE RECURSO ALÉM DO FINANCIAMENTO DO BANCO DO NORDESTE ?**

10.4.1. ( ) recursos financeiros	A. ( ) de familiares	B. ( ) de outros bancos
	C. ( ) de financeiras	D. ( ) de investidores
	E. ( ) de sócios	F. ( ) abriu o capital da empresa
		G. ( ) outros _____
10.4.2. ( ) recebeu herança em dinheiro		
10.4.3. ( ) recebeu herança de bens		

10.4.4. ( ) algum outros recurso não citado:

**10.5. O SENHOR (A) (perguntar somente se o proprietário estiver respondendo ) TEM OUTRAS RENDAS ?**

10.5.1.( ) não

10.5.2.( ) sim. Qual tipo ?

10.5.2.1. ( ) a outra renda é maior que a renda retirada do empreendimento

10.5.2.2.( ) a outra renda provém de trabalho informal

10.5.2.3. ( ) a outra renda provém de profissão liberal (médico, advogado, engenheiro etc.)

10.5.2.4. ( ) a outra renda provém de aluguéis

10.5.2.5. ( ) a outra renda provém de pensão ou aposentadoria

10.5.2.6. ( ) outras

**10.6 Gostaria ainda de saber se o Senhor percebe que "DEPOIS DO FINANCIAMENTO DO BANCO DO NORDESTE, O SEU EMPREENDIMENTO, A SUA VIDA E DA SUA FAMÍLIA MELHORARAM."**

10.6.1. ( ) sim

10.6.2. ( ) não

10.6.3. ( )

Outra \_\_\_\_\_

**11.0. E QUAL A SUA EXPECTATIVA PARA OS PRÓXIMOS 5 ANOS EM RELAÇÃO AO EMPREENDIMENTO? (marcar cada opção ou sim ou não)**

11.1.1. investir em novas tecnologias não 11.1.1.1. ( ) sim 11.1.1.2. ( ) não

11.1.2. reformar as instalações não 11.1.2.1. ( ) sim 11.1.2.2. ( ) não

11.1.3. investir em formação e treinamento não 11.1.3.1. ( ) sim 11.1.3.2. ( ) não

11.1.4. ampliar o negócio ) não 11.1.4.1. ( ) sim 11.1.4.2. ( ) não

11.1.5. ampliar a frota de carros não 11.1.5.1. ( ) sim 11.1.5.2. ( ) não

11.1.6. diversificar produtos ) não 11.1.6.1. ( ) sim 11.1.6.2. ( ) não

11.1.5. outros investimentos

Caso não tenha sido assinalada nenhuma item acima - indagar:

**COMO NÃO HÁ PROJETOS PARA INVESTIMENTOS, HÁ INTENÇÃO DE DAR CONTINUIDADE À EMPRESA ?**

11.2.1. ( ) sim

11.2.2. ( ) Outra \_\_\_\_\_

11.2.2. ( ) não - identificar o que pretende ser feito

11.2.2.1. sair do negócio 11.2.2.1.1.( ) sim

11.2.2.1.2. ( ) não

11.2.2.2. mudar de ramo 11.2.2.2.1. ( ) sim

11.2.2.2.2. ( ) não

11.2.2.3. vender a empresa 11.2.2.3.1.( ) sim

11.2.2.3.2.( ) não

11.2.2.4. passar a empresa para familiares 11.2.2.4.1.( ) sim

11.2.2.4.2. ( ) não

11.2.2.5. Outras

**Obrigada por sua colaboração!**

## **A relevância do seguro garantia nas compras públicas: o papel do performance bond no aperfeiçoamento dos processos de contratação da administração pública brasileira**

### **The relevance of surety bonds in public procurement: the role of the performance bond to the improvement of public procurement processes in the Brazilian public administration**

James Batista Vieira  
Universidade Federal da Paraíba (UFPA)  
E-mail: [vieirajames@hotmail.com](mailto:vieirajames@hotmail.com)

Renata Gomes de Macedo  
Universidade Federal da Paraíba (UFPA)  
E-mail: [renatamacedo90@gmail.com](mailto:renatamacedo90@gmail.com)

Hermann Atila Hrdlicka   
Universidade Federal da Paraíba (UFPA)  
E-mail: [hermann.prof@gmail.com](mailto:hermann.prof@gmail.com)

**Resumo:** O artigo visa ampliar o papel do seguro garantia na contratação e execução de obras públicas no Brasil, destacando o instrumento *performance bond* no processo de gestão das contratações públicas em revisão narrativa sobre a origem de alguns instrumentos de securitização utilizados em larga escala no exterior para discutir a sua relevância e aplicabilidade no setor público brasileiro. A importância do tema e principal motivação desse estudo exploratório propositivo teve origem em levantamento com amostragem por conveniência de 72 contratos, firmados entre os anos de 2015 e 2016, cujos dados foram obtidos por meio do Sistema de Informações Governamentais (SIGA) da Controladoria Geral do Estado da Paraíba (CGE). Na análise da amostra foram constatadas evidências de recorrência dos problemas derivados da aditivação, como o atraso das obras, que impactam o risco financeiro associado ao montante da obra pública inicialmente orçada. Os resultados apontam que, no Brasil i) o seguro-garantia é um instrumento legal para minimizar riscos financeiros de obras públicas, porém ineficaz; ii) o instrumento de securitização *performance bond*, que na prática internacional protege o patrimônio e os contratos públicos é pouco utilizado no Brasil; iii) a Administração Pública assume a maior parte dos riscos associados à execução; iv) é recorrente nos contratos analisados a utilização de aditivos que atrasam o prazo de execução da obra e elevam o seu preço total final. Os resultados indicam que a adoção de mecanismos mais adequados de securitização pode trazer benefícios significativos ao processo de contratação e execução de obras públicas no Brasil.

**Palavras-Chave:** Seguro garantia. Performance Bond. Contratação Pública.

**Abstract:** The article aims to broaden the role of surety in the procurement and execution of public investments in Brazil, highlighting the performance bond instrument in the process of public procurement management in a narrative review about the origin of some large-scale securitization instruments used abroad. Discuss its relevance and applicability in the Brazilian public sector. The importance of the theme and main motivation of this propositional exploratory study originated from a convenience sampling survey of 72 contracts, signed between 2015 and 2016, and at disposal on the Government Information System (SIGA) of the Comptroller General's Office of State of Paraíba (CGE). In the sample analysis was found evidence of recurrence of the problems arising from the additive, such as the delay of the works, which impact the financial risk associated with the amount of the initially budgeted public work. The results shows that in Brazil i) surety insurance is a legal instrument to minimize financial risks of public works, but ineffective; ii) the performance bond securitization instrument, which in international practice specifically protects assets and public contracts, has a few use in Brazil; iii) the Public Administration assumes most of the risks associated with enforcement; (iv) the use of additives which delays the period of completion of the work and raises its total final price is recurrent in the contracts analyzed. The results indicate that the adoption of more adequate securitization mechanisms can bring significant benefits to the process of contracting and execution of public works in Brazil.

**Keywords:** Surety Bonds. Performance Bond. Public Procurement.

## **1. Introdução**

A sociedade brasileira exige do setor público do Estado melhores resultados no investimento dos recursos públicos. Para realizar esse objetivo, o desenvolvimento e a adoção de novas práticas de fortalecimento da integridade, de promoção da eficiência do gasto e alcance de resultados, especialmente na contratação de bens, serviços e obras, vêm ganhando espaço na reflexão acadêmica e profissional da Gestão Pública. Formas inovadoras de contratação e controle das compras governamentais baseadas em melhorias contínuas ou na exploração de novos conceitos visando o contínuo aprimoramento das técnicas que garantam o sucesso das políticas públicas ocupam uma posição central nesse debate sobre a efetividade do gasto público, particularmente quando realizado nas aquisições de grande vulto, como aquelas relacionadas à contratação dos serviços e obras de engenharia de elevado valor.

Nos últimos anos, em razão dos grandes investimentos públicos realizados para os eventos esportivos da Copa do Mundo e das Olimpíadas, ficou evidente o elevadíssimo custo que serviços e obras de engenharia mal contratados impõem ao país, seja pelo desperdício de recursos causado por obras inacabadas ou com atraso considerável, baixa qualidade das obras entregues, ou ainda pela elevação significativa dos custos do empreendimento ao longo do período de execução (aditivação dos contratos), causados por projetos mal elaborados ou por má fé, estes evidenciados em diversos acordos de leniência firmados por construtoras criminosas (Lancepress, 2019). Em meados de 2018, quatro anos após a realização do evento esportivo, 11 das 12 cidades sede da Copa do Mundo no Brasil ainda tinham obras públicas inacabadas. A cidade do Rio de Janeiro, em razão das olimpíadas foi à única cidade sede que conseguiu concluir todas as obras contratadas para esse evento (G1, 2018). No entanto, inúmeras obras e serviços contratados para as Olimpíadas sofreram atrasos significativos - como a construção do VLT e a expansão do metro - ou simplesmente não foram concluídas - como a despoluição da Baía de Guanabara. O elevado custo, o atraso recorrente e o abandono do canteiro de obras, após grande investimento de recursos públicos, são situações frequentes na Administração Pública brasileira.

É dever do gestor público promover soluções para contratar e executar esses serviços de maneira eficiente - econômica, técnica e financeiramente equilibrada -, onerando o menos possível a sociedade, respeitando os princípios norteadores da Administração Pública. Com esse propósito, a lei de licitações públicas (Lei nº8.666/1993) rege os processos de compras governamentais no Brasil, visando o uso adequado do dinheiro público, tornando mais rigorosa e objetiva as normas de julgamento das licitações, resguardando com isso, de maneira equânime, as condições de competição entre os licitantes, dando cumprimento aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, elencados no art. 37 da Constituição Federal de 1988 (Di Pietro, 2008, p. 68).

O investimento na realização de obras de infraestruturas demanda recursos que impactam significativamente o erário público, e causam grande impacto na economia. Por isso, o planejamento, a execução e o controle desse tipo de contratação pública é fundamental. Obras públicas mal geridas comprometem o equilíbrio orçamentário-financeiro do governo e geram

consequências nefastas para a economia. O escândalo na Petrobras e suas ramificações descoberto com a Operação lava-jato, revelou que enormes fraudes nas obras públicas continuam sendo o principal método de financiamento da corrupção no Brasil (TCU, s/d) que tiveram como vetor original o Decreto nº 64.345/1969 que contribuiu para a criação de um oligopólio entre as empreiteiras nacionais, especialmente aquelas que realizam grandes obras no ramo da construção civil (Brasil, 1969), revogado em 1991. Essa situação escancara a necessidade de se buscar formas alternativas para dirimir os riscos contratuais de execução dos contratos firmados entre as empreiteiras e a Administração Pública brasileira.

A ferramenta de que dispõe a Administração Pública para tornar esse processo de contratação mais íntegro e eficiente, mitigando seus principais os riscos, é o seguro garantia. A lei 8.666/1993, em seu art. 56, descreve quais são os tipos de garantia que a Administração Pública pode optar em suas contratações: caução, seguro garantia e fiança bancária, muitas delas devolvidas ou encerradas por ocasião das entregas dessas obras. Ocorre que, na prática brasileira de contratações, a garantia prestada geralmente se limita ao valor mínimo da caução exigida por lei - de 5% ou 10% do valor do contrato, montante, a nosso ver, insuficiente para realmente garantir a execução do contrato. Imaginemos que a totalidade dos contratos se mostram inviáveis em termos de projeto, ou inadimplentes nas execuções – 5 a 10% não irão cobrir esses riscos corroborando as estatísticas por atraso ou abandono por parte dos fornecedores que geram impactos econômicos nocivos. Ao focar apenas nessas modalidades presentes na lei, outras possibilidades de securitização acabam sendo amplamente negligenciadas pela Administração Pública brasileira.

Por essa razão, como esses instrumentos financeiros de garantia das obras públicas (*surety bonds*) não são utilizados na prática, ou são insuficientes para garantir os aportes públicos haja vista os percentuais de caução atuais, nos parece fundamental esclarecer as razões pelas quais a sua adoção - em especial a do *performance bond* - pode contribuir significativamente para aprimorar o resultado das contratações de obras públicas. Nesse sentido, o artigo se mostra oportuno, em função de diferentes iniciativas federais ou estaduais, dentre as quais a nova lei das licitações (PL 1292/95 e seus apensos).

O ineditismo da pesquisa fundamenta-se na avaliação de contratos de obras executadas em atraso no Estado da Paraíba e o custo final como fio condutor para a reflexão sobre formas de se mitigar riscos financeiros e econômicos na Administração Pública. Outros trabalhos articulam aspectos de engenharia (projetos) e operacionais (Moreira, 2018); falta de planejamento (Colpo, Weise, Medeiros & Lobler, 2018); inclusões, modificações de projetos e acréscimos de serviços (Alvarenga, 2019); cronograma dos projetos e planejamento (Rasmussen, 2013); gerenciamento de obras com foco no monitoramento (Carvalho, Paula & Gonçalves, 2018), e outros.

Com esse propósito, a pesquisa está organizada em duas partes. A primeira, uma revisão narrativa sobre securitização de obras públicas, destaca e analisa os mecanismos e as boas práticas internacionais e sua possível adequabilidade ao regime brasileiro de contratações públicas. A segunda, apesar de ter sido etapa preliminar, é a apresentação dos resultados de um levantamento empírico que busca identificar a ocorrência e os efeitos financeiros de uma amostra de 72 (setenta e dois) contratos de concorrência de obras públicas da Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado da Paraíba, executados entre os anos de 2015 e 2016, e a ineficácia do seguro-garantia vigente na Lei de Licitações, sem estabelecer os fatores a eles associados.

## **2. A contratação pública e a evolução do instituto do seguro**

É papel da Administração Pública executar uma série de políticas públicas que visam apoiar o desenvolvimento do Estado e atender as necessidades fundamentais da sociedade. Para tanto, o governo formula, implementa e avalia políticas públicas, geralmente de caráter majoritário, dedicadas essencialmente a resolver problemas públicos nas áreas de saúde, educação, segurança, defesa nacional, investimento em infraestrutura, etc. (Wilson, 1983; Secchi, 2010, p.02).

Para implementar essas ações o gestor público necessita contratar terceiros, pois o setor público depende do fornecimento de bens e serviços que são geralmente prestados pelo mercado contratado por meio de processo público e competitivo. Para tanto, realiza licitações públicas e a gestão dos contratos conforme uma série de procedimentos que visam garantir o

interesse público – reduzir os custos, garantir a qualidade, mitigar os riscos de oportunismo contratual. Essa interdependência entre os setores públicos e privado é aprofundada no século XXI, em que a Administração Pública é orientada pelos princípios da nova governança pública, que enfatiza cada vez mais a contratualização na prestação dos serviços prestados à população (Salomon, 2002), aqui entendida como processo de relacionamento entre provedor e prestadores e que permita o planejamento e avaliação eficaz sobre os objetivos, as metas, a acessibilidade e a qualidade no fornecimento de produtos e serviços. Assim, é indispensável, para a realização desses objetivos voltados ao desenvolvimento socioeconômico e à boa utilização dos recursos públicos que haja o aprimoramento dos mecanismos de controle sobre as contratações públicas. Nesse processo a Administração Pública se submete a exigências legais que versam não apenas sobre interesses econômicos (eficiência contratual), mas também, sobre condutas profissionais e éticas esperadas de contratantes e contratados durante a execução dos contratos públicos.

No Brasil, a Lei nº 8.666/93 regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que fixa normas para licitações e contratos da Administração Pública (Brasil, 1993). Essa norma foi instituída no sentido de tornar mais rigorosos e objetivos os trâmites que envolvem a contratação de bens e serviços de grande vulto. Fixa normas de julgamento das licitações e resguarda, de maneira isonômica a igualdade de condições entre os competidores, com o intuito de promover o interesse público. Segundo Meireles (2011, p.62), a licitação pública consiste exatamente no procedimento pelo qual se busca selecionar a proposta mais vantajosa para Administração Pública. Mas o que se observa é que, mesmo com a aplicação da atual lei de licitações, ainda ocorrem inúmeros desvios e vários atos ilícitos são cometidos contra a Administração Pública.

Com a realização da Copa de 2014 e das Olimpíadas 2016, o governo buscou alternativas para executar grandes obras públicas como a reforma de estádios de futebol e dos aeroportos. Um mecanismo utilizado na época foi o Regime Diferenciado de Contratação (RDC), constituído pela Lei nº 12.462/11, que é um novo regime licitatório com o objetivo de tornar as licitações do poder público mais céleres, sem afastar a transparência e o acompanhamento pelos órgãos de controle (Brasil, 2011). Foi inspirada no modelo da União

Europeia, como também na legislação que rege o modelo pregão no Brasil. A opção pelo Regime Diferenciado de Contratação deverá constar de forma expressa no instrumento convocatório e resultará no afastamento das normas contidas na Lei nº 8.666/1993, exceto nos casos expressamente previstos nesta lei – justificativa da contratação e da adoção do RDC, conforme o parágrafo 2º, do artigo 1º da Lei nº 12.462/2011 (Brasil, 1993 e 2011).

Diferentemente da modalidade pregão, a Lei nº 8.666/1993 não terá aplicação subsidiária ao Regime Diferenciado de Contratação. O RDC estimula o processo licitatório informatizado, mais célere e transparente, e assume a execução de todas as etapas da obra, bem como de seus riscos. Sob esse regime, a obra deverá entregue no prazo e pelo preço contratado, em conformidade com as condições estabelecidas em edital. Ocorre à inversão da ordem de fases, pois o julgamento precede a habilitação, conforme o art. 12 da referida lei. A combinação de diferentes etapas de disputa entre os participantes, abertas ou fechadas, estimula a concorrência e aumenta os ganhos da Administração Pública. Não existe menção correspondente idêntica na Lei nº 8.666/1993, só similar na Lei nº 10.520/02, art. 3º, incisos I, II, III, IV (Brasil, 1993 e 2011). No entanto, a escolha do RDC não é isenta de críticas entre os doutrinadores, visto que pode se alegar infração ao princípio da publicidade, vez que a Administração Pública só informará o montante a ser gasto depois da escolha do vencedor do certame.

Ocorre que a Administração Pública não precisa, nem pode optar em todos os casos, pelo regime diferenciado de contratação, pois além deste mecanismo a Administração Pública pode garantir a eficiência e a celeridade contratual utilizando os institutos de garantia da própria Lei nº 8.666/1993. O seguro-garantia é uma opção para as licitações, principalmente as relacionadas a obras públicas, com instrumento de garantia e melhoria da execução.

Dentro da administração pública podemos vislumbrar inúmeras situações semelhantes, de elevadíssimo risco econômico e financeiro para o poder público. Por isso, é de extrema relevância considerar de forma responsável os riscos contratuais e prevenir-se em relação a eles. Existem quatro formas típicas para o tratamento do risco de qualquer natureza: i) evitar (encerrando ou não realizando a atividade sujeita ao risco); ii) aceitar (não adotar nenhuma medida para alterar probabilidade de ocorrência do risco); iii) mitigar (tomar medidas para

reduzir a probabilidade ou a consequência do risco); iv) transferir ou compartilhar (caso especial de mitigação em que ocorre a transferência ou compartilhamento de uma parte do risco pela terceirização de atividades ou a contratação de seguros) (Coso, 2007). Devido a sua relevância social, não é possível simplesmente evitar a contratação de obras públicas, da mesma forma que não é possível simplesmente aceitar todos os riscos inerentes sem a realização de qualquer forma de controle e mitigação dos riscos. Por isso, dentre as inúmeras formas de mitigação possíveis dos riscos de contratação de obras públicas, a transferência ou compartilhamento dos riscos assume uma posição de destaque. O seguro não elimina o risco, nem é essa sua função, mas diminui suas consequências negativas ao garantir uma contrapartida monetária pelos dispêndios causados por incertezas.

É nesse contexto que o seguro garantia, previsto pela Lei nº 8.666/93, assume uma posição de destaque dentre os instrumentos existentes para mitigar os riscos na execução das obras públicas (Brasil, 1993). Segundo a Federação Nacional de Seguros Gerais (2018) o seguro garantia dentro dos contratos públicos de obras e serviços serve para cumprir obrigações adquiridas pelo tomador perante o assegurado, servindo como alternativa para diminuir a ocorrência de riscos derivados de falhas de planejamento e execução projeto (FENSG, 2018).

O seguro garantia é de extrema importância para a prática empresarial pública ou privada, uma vez que busca prevenir prejuízos financeiros, servindo também para pessoas físicas – o que é pouco conhecido no Brasil, e visa garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelas partes (Nigri, 2017).

O ciclo vital do seguro depende da satisfação das necessidades das pessoas e/ou organizações apenas enquanto essas necessidades fizerem sentido. Do Código de Hamurabi à italiana "Commenda" e vários outros documentos na Idade Média esclarecem que contratos de seguro estão em uso há milênios. O crédito dessa inovação financeira é dado aos comerciantes chineses de mais de 3.000 a.c., por suas práticas de gerenciamento de risco de divisão de carga entre vários navios para reduzir suas perdas caso uma embarcação com carga não conseguisse completar sua viagem, ou ainda o estabelecimento de armazéns onde uma pequena quantidade da carga de arroz era depositada por todos os navegadores para sacarem quando precisassem repor a quantidade perdida ou roubada por piratas. Desde então, os indivíduos reconheceram a

necessidade de compartilhar os riscos que têm potencial para causar um elevado prejuízo. Em outras palavras, o risco tomado isoladamente é significativo para o indivíduo, mas seu resultado, no agregado, é transferível; por isso, os indivíduos expostos a perdas naturalmente se agregam, precificam a incerteza e eventualmente transformam isso em ativo financeiro vendido para investidores (Buckham, Wahl & Stuart, 2010).

Em Portugal, a atividade seguradora foi regulada pela promulgação das “Regulações da Casa de Seguro de Lisboa”, entrando em vigor em 11 de agosto de 1791, vigendo no Brasil até a Proclamação da Independência. Registra-se a exploração de seguros marítimos com a abertura dos protos brasileiros, em 1808, quando foi fundada a Companhia de Seguros Boa Fé, na Bahia. No Brasil, o seguro é uma das atividades mais antigas, fundamentado na mutualidade, cuja origem lusa remonta o Compromisso Marítimo de Faro, de 1432, em que Dom João I, de Portugal criou um mecanismo para assistir e conceder pensões de sobrevivência a associados que perdiam a capacidade laboral ou contributiva. A mutualidade chegou ao Brasil nas primeiras décadas depois do descobrimento e é tida como uma das mais antigas atividades econômicas regulamentadas no país, gerenciadas pelos jesuítas como o Padre José de Anchieta, que incentivou o mutualismo assistencial e previdenciário (CNSEG, 2018). Somente em 1850, com a promulgação do "Código Comercial Brasileiro" (Lei nº 556, de 25 de junho de 1850) é que o seguro marítimo foi pela primeira vez estudado e regulado em todos os seus aspectos (SUSEP, 2018).

A partir do século XIX numerosas seguradoras aprovaram seus estatutos iniciando suas atividades atuando em diversas áreas relevantes, até mesmo em relação aos seguros de vida. No Brasil, o Decreto nº 4.270, de 10 de dezembro de 1901 (Lei Murinho) regulou o funcionamento das companhias de seguro de vida, marítimos e terrestre, nacionais e estrangeiras, e cria a Superintendência Geral de Seguros, subordinada ao Ministério da Fazenda, com o objetivo de fiscalizar todas as seguradoras que operavam no Brasil (CNSEG, 2018). Em 1939 foi criado o Instituto de Resseguro do Brasil, com isso o Governo Federal procurou evitar que grande parte das divisas fosse consumida com a remessa, para o exterior, de importâncias vultosas relativas a prêmios de resseguros em companhias estrangeiras. A medida garantiu à regulação do resseguro e o fomento as atividades de seguro de modo geral. O

Decreto lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, no art. 39 especifica as áreas de competência dos ministérios e atribui os seguros privados e capitalização ao Ministério da Indústria e do Comércio (CNSEG, 2018).

O Decreto-lei nº 73 de 21 de novembro de 1966, dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regulando suas operações de seguro e resseguro, criando então a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), órgão responsável por controlar e fiscalizar as seguradoras e entidades de previdência privada. E ainda no art. 8º do decreto supracitado, cria o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), dos Ressegurados e das Sociedades e ainda dos corretores habilitados, a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) é uma das instituições responsáveis por promover o fortalecimento da livre concorrência, criando condições justas e dando liberdade de crescimento numa esfera de igualdade e desejável concorrência.

A partir de então, o seguro cresceu significativamente em escopo e disponibilidade. Hoje, a indústria de seguros contribui para a economia crescimento e prosperidade nacional de várias maneiras. No nível macro, a indústria de seguros fortalece a eficiência e resiliência da economia ao facilitar a transferência de riscos indesejáveis. No nível micro, traz benefícios i) ao minimizar o impacto financeiro de eventos futuros inesperados e indesejados; e ii) a organizar negócios de cidadãos e desfrutar suas vidas com maior certeza. Como uma ferramenta vital para a gestão de risco, por indivíduos e organizações privadas ou públicas, o seguro desempenha importante papel na vida econômica, social e política em todos os países (Buckham, Wahl & Rose, 2010).

### **3. O seguro garantia na contratação pública**

O seguro garantia, ou obrigação de garantia de execução ou desempenho, é uma ferramenta financeira que serve para garantir qualquer reclamação de um contratante em relação ao seu fornecedor se e quando ocorrer uma eventual inadimplência na entrega do objeto contratado. É usado para garantir o desenvolvimento ou a construção em diferentes projetos, particularmente em grandes obras públicas onde o governo local requer que o empreiteiro

forneça tal garantia como salvaguarda do compromisso de entrega do objeto do contrato ou em caso de falta de liquidez necessária para a continuidade da obra.

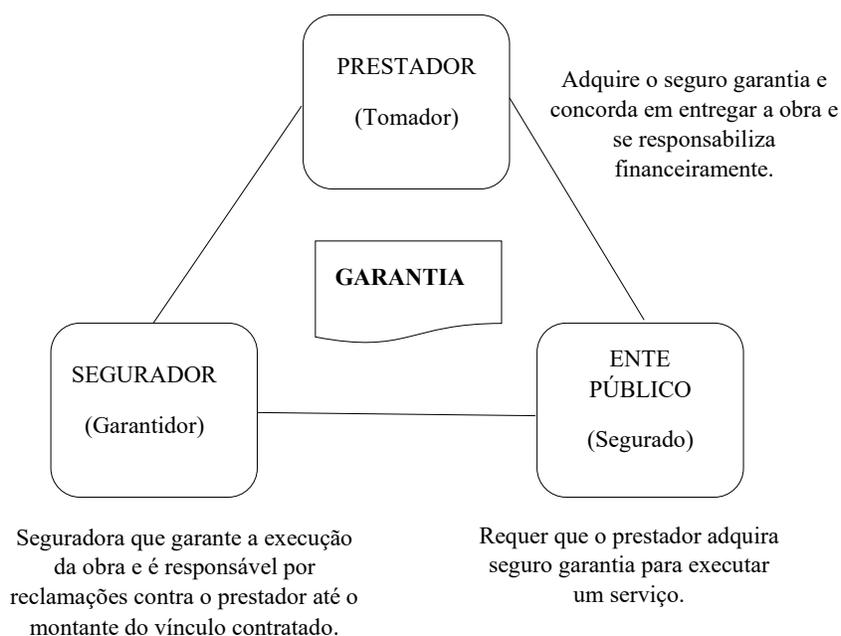
Essa forma de seguro, conhecido como *surety bond* surgiu nos Estados Unidos em decorrência da inadimplência dos construtores de obras públicas. No século XIX, entre 1893 e 1894, o congresso norte-americano determinou a obrigatoriedade das garantias envolvendo a contratação de obras públicas por particulares com o governo federal através do *Heard Act*, ou “lei ouvida”, posteriormente aprimorado pelo *Miller Act* que determinou a contratação de seguro garantia de execução e de pagamento para todos os contratos e serviços públicos federais superiores a cem mil dólares, ou a proteção do seguro garantia de pagamento para contratos superiores a vinte e cinco mil dólares, o que efetivou uma melhoria na execução das obras para o poder público (Galiza, 2015, p. 16). Nesse país, essa atividade de seguros é regulada pela *National Association of Surety Bond Producers* (NASBP, 2018).

No Brasil, ficou estabelecido que o mecanismo (Fig.1) objetiva o cumprimento fiel das obrigações adquiridas pelo tomador (empresas) perante o segurado (administração pública) em razão de licitação pública. Isso é, garante que a empresa vencedora da licitação assinará o contrato de execução mantendo o preço e as condições propostas. O seguro garantia no qual o segurado é o setor público é regulamentado pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), por meio da Circular nº 477, de 30 de setembro de 2013 (SUSEP, 2013). O documento objetiva regular o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo tomador perante o segurado, em razão de participação em licitação, no qual será assegurado o valor total da apólice com vigência até o fim do contrato. Esse tipo de seguro garantia é o equivalente brasileiro do tradicional *surety bond*, congênere norte-americano que é utilizado nas contratações de obras públicas desde o final do século XIX. O *performance bond* é uma das espécies de seguro garantia que é adotado de forma sistemática nas obras públicas realizadas no exterior (EUA, Europa, Japão), e que já é previsto na nossa lei de licitação (Galiza, 2015, p. 13).

Para sua realização é fundamental que haja uma avaliação prévia rigorosa das empresas que se candidatam a participar do certame licitatório, principalmente nas obras públicas de grande custo. A partir dela se torna possível a emissão do *bid bond* que é outro

instrumento opcional com a finalidade de habilitar a participação de uma empresa em concorrência para fornecimento de bens e/ou a prestação de serviços e garantir que, se vencedora, a empresa assinará e posteriormente dará fiel cumprimento ao contrato de execução; normalmente antecede um *performance bond*. Esses instrumentos diminuem os riscos associados aos processos licitatórios, uma vez que um terceiro, uma instituição financeira ou seguradora, avaliará as capacidades financeira, fiscal, técnica e de execução dos ofertantes de bens e serviços, coobrigando-se pelo cumprimento integral do instrumento contratual e de todas as exigências contidas nele. Dessa forma, contribui para mitigar os riscos de que a Administração Pública sofra os prejuízos da má gestão dos contratos de obras públicas.

**Figura 1:** Relações presentes no seguro garantia de obras públicas



**Fonte:** Figura elaborada pelos autores

O seguro garantia, tipo *performance bond*, é um contrato bilateral expresso com direitos e obrigações de caráter trilateral (Vollbrecht & Lewis, 2009, p.7). É um seguro garantia que pode ser exigido pelo contratante e pago pelo contratado a uma seguradora, ou grupo de seguradoras (resseguro), que garante à Administração Pública a entrega do objeto contratado –

especialmente utilizada em contratos complexos e de alto custo, como serviços, obras e mesmo para garantir obrigações derivadas de concessões públicas (Nunes & Lehfeld, 2018, p.139). Conforme disposto no Quadro 1, o seguro garantia não se confunde com uma operação de seguros comum.

**Quadro 1:** Diferenças entre seguro garantia e seguro comum

	<b>Seguro comum</b>	<b>Seguro garantia</b>
<b>Número de partes no acordo</b>	Duas	Três
<b>Perdas esperadas</b>	Espera perdas. Cálculos atuariais indicam as perdas esperadas segundo um conjunto de fatores e suas taxas são ajustadas segundo flutuações no mercado.	Não espera perdas. A sinistralidade é Zero. A garantia leva apenas os riscos que sua experiência de subscrição indica serem seguros. Se houver risco relevante na operação o seguro não é emitido.
<b>Perdas recuperáveis</b>	Quando uma seguradora paga um seguro comum, normalmente não haverá recuperação desse montante, pois já foi provisionado pelos demais segurados.	Um seguro garantia é como um empréstimo: a seguradora empresta seu crédito ao tomador. Uma vez que há uma inadimplência, a seguradora recupera sua perda junto ao tomador ou terceiros indenizadores.
<b>Como o prêmio é calculado</b>	Prêmios são baseados em avaliações atuariais que analisam a proporção de perdas com o tipo de bem a ser segurado e tem muito pouco a ver com algum projeto ou condições financeiras do segurado, a não ser condições específicas de seguro, como riscos de construção, responsabilidades profissionais, etc.	Baseado nas características do tomador (prestador), incluindo sua história financeira, experiências anteriores com seguros garantia, portfólio de obras realizadas, e valor dos contratos encerrados. Em caso de obras longas o prêmio pode apresentar outros fatores para refletir o aumento nos riscos a longo prazo.
<b>Prêmios cobrem despesas</b>	Sim, inclusive perdas esperadas, em função de riscos assumidos maiores que os reais, o que indica folga financeira para cobrir eventuais despesas e perdas.	Sim, grande parte do prêmio está relacionado a taxas de serviço para cobrir despesas com investigações em candidatos não qualificados e para emissão do prêmio.
<b>Custo</b>	É o preço estipulado para o risco de perda do bem conforme cálculos atuariais relacionados,.	No exterior, entre 0,5% e 3,0% do montante do contrato. No Brasil, por envolver taxas diferenciadas de empréstimos, pode-se associar a SELIC mais um ganho percentual na faixa de 3% a 5%, mais despesas.
<b>Cobertura</b>	Depende do tipo de operação, mas entre 80 a 100% do montante assegurado.	Normalmente 100% do contrato e ao menos 10% do custo de manutenção de defeitos no primeiro ano depois da entrega da obra.

**Fonte:** Elaborado pelos autores (adaptado de Howtovies, 2018).

Segundo Carvalhosa (2017) são diversos os objetivos que o seguro garantia, em especial o *performance bond*, pode contribuir diretamente para alcançar:

- Garantir o preço, a qualidade e os prazos dos contratos;
- Possibilidade de retorno do investimento público: prazos rigorosamente cumpridos;
- Exigência de projeto técnico elaborado com detalhamento adequado à qualidade exigida e prazos;
- Exigência de empenho da verba orçamentária para a obra;
- Impedir a interlocução direta entre o Poder Público e as empreiteiras e fornecedores;
- Quebrar do quadro de corrupção sistêmica;
- Facilitação do licenciamento da obra nos diferentes níveis federal, estadual e municipal (em razão da garantia assegurada de qualidade).

Carvalhosa (2017) esclarece que no *performance bond* a seguradora assume a obrigação de responder perante o ente público contratante pelo descumprimento da obrigação por parte do prestador da obra contratada, ou seja, depende unicamente do cumprimento (*performance*) do contrato perante o poder público, sendo o valor do ressarcimento fixado na apólice. Segundo o jurista, a soma do ressarcimento deve corresponder ao total do montante da obra, incluindo todos os valores adicionais ou acessórios (Carvalhosa, 2016).

O mecanismo do “*Performance Bond*” é simples: se a empreiteira não concluir, atrasar ou executar de forma inadequada a obra encomendada, a seguradora promoverá a conclusão e/ou reparos necessários, quer contratando terceiro para tanto, quer indenizando o Poder Público para que este contrate terceiro com esse objetivo. A obrigação de reparar prejuízos estimula a seguradora a fiscalizar de perto a obra, cobrando da empreiteira o cumprimento de cada prazo e obrigação contratual. Evita-se, assim, que a fiscalização recaia sobre o Poder Público, cujos agentes têm se mostrado fáceis de interesses privados (São Paulo, 2017).

Por sua vez, há um equilíbrio contratual quando se estabelece o seguro garantia total da obra. Para executar a apólice o ente público deve estar rigorosamente cumprindo com suas obrigações junto ao contratado, nos estritos termos presentes no *performance bond*. Além disso, deve notificar tanto o inadimplente quanto a seguradora, principalmente quando o contrato de prestação de serviços for rescindido, para fins de selecionar outra construtora ou ela mesmo assumir a execução do restante do contrato original (Carvalhosa, 2017). É preciso

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 04, n. 02, novembro/2019, pp. 215-239.**

destacar ainda que o *performance bond* não é o único instrumento de seguro garantia disponível (Galiza, 2015, p. 28). O quadro 2 descreve alguns desses instrumentos.

**Quadro 2:** Tipos de seguros garantia presentes em contratos públicos no Exterior

Tipo	Conceito do seguro
<i>Bid Bond</i>	Anterior à execução de uma obra, proporciona segurança financeira de que a proposta da concorrência é boa-fé, e que o contratante tem a competência necessária e a intenção de celebrar o contrato.
<i>Performance Bond</i>	Protege o proprietário de perda financeira caso o contratante não execute o contrato de acordo com seus termos e condições.
<i>Payment Bond</i>	Garante que o contratante pagará às empresas subcontratadas, como trabalhadores e fornecedores de materiais associados ao projeto;
<i>Maintenance Bond</i>	Garante contra defeitos de fabricação ou de materiais por um período determinado.
<i>Subdivision Bonds</i>	Garante a uma cidade, município, estado ou que o tomador vai financiar e construir as melhorias acordadas, tais como sistemas de rua, calçadas, guias, sarjetas, esgotos e drenagem.

**Fonte:** Federação Nacional de Seguros Gerais (2017).

Para Carvalhosa (2017), no Brasil vigora o capitalismo de laços que se caracteriza como a economia na qual o sucesso dos negócios depende das relações entre empresários e agentes públicos e o favoritismo consequente em obras públicas de vulto para grandes empreiteiras, onde se manipula contratos, criam-se superfaturamentos, execuções incompletas e defeituosas causadas por fraudes e outros subterfúgios, etc. Para combater isso, o jurista incentiva o rompimento desses laços e as interlocuções promíscuas presentes entre agentes públicos e empreiteiras por meio da instituição do seguro garantia nos moldes daqueles consagrados em outros países.

Finalmente, há outros benefícios decorrentes do uso do seguro garantia nas contratações públicas com seus fornecedores: em comparação com outras garantias, por exemplo, caução em dinheiro ou a fiança bancária, há menor retenção de fluxos financeiros para o tomador ou para o garantidor. Por exemplo, em cumprimento ao Acordo da Basileia, muitos bancos restringiram a emissão de novas cartas de fiança, pois comprometem linhas de crédito bancário além de concentrar o risco na instituição financeira. Porém, se na fiança bancária a instituição financeira goza do benefício de ordem respondendo subsidiariamente no contrato, no seguro garantia esta ou a instituição seguradora se apresenta coobrigada, mas com o risco passível de pulverização em resseguros. Uma análise

comparativa que favorece a seguradora entre as duas modalidades de garantias é apresentada na Figura 2:

**Figura 2:** Comparação entre Seguro Garantia e Fiança Bancária

Descrição	Seguro Garantia	Fiança Bancária
Crítérios de Análise	Econômico / Financeiro / Técnico	Econômico / Financeiro
Custo	Variável em razão do risco	Risco Financeiro
Linhas de Crédito Bancário	Não comprometem	Comprometem
Apropriação do Risco	Pulverizado	Concentrado (100% do banco)
Indenização	Cumprimento da obrigação ou \$\$	\$\$
Atuação do Garantidor	Preventiva sinais de sinistro	Pagamento on-demand
Wording da garantia	Necessidades do Segurado	Standard "pagar em xx horas ..."

Fonte: Nigri (2017, p. 54) *apud* (AON, 2013).

Uma vez apresentadas a evolução histórica, o conceito operacional e os principais benefícios do uso de *performance bond* como elemento garantidor da execução de obras licitadas, a próxima seção aborda os resultados de pesquisa descritiva (levantamento) e análise de contratos de obras públicas realizadas no Estado da Paraíba, entre os anos 2015 e 2016.

#### 4. Análise dos contratos de obras públicas da SUPLAN/PB

Com o intuito de evidenciar o potencial de ganhos na adoção de melhores mecanismos de securitização nas obras públicas, foi realizada uma análise dos contratos de obras públicas, licitados na modalidade de concorrência, da Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado da Paraíba (SUPLAN). A amostra foi composta por 72 contratos licitados na modalidade de concorrência executados entre os anos de 2015 e 2016. Os dados foram obtidos por meio do Sistema de Informações Governamentais (SIGA) da Controladoria Geral do Estado da Paraíba (CGE).

A análise busca descrever qual é o tipo predominante de securitização adotada nos contratos de obras de engenharia e infraestrutura da Superintendência de Obras do Plano de

Desenvolvimento do Estado da Paraíba, especificando os principais efeitos desse modelo no que tange ao cumprimento do prazo de execução, do objeto contratado e do acordo financeiro inicialmente estabelecido. Desta forma, ao analisar os efeitos que o tipo de securitização atualmente adotado pode gerar na prestação do serviço à sociedade, a pesquisa contribui para trazer evidências ao debate sobre as razões pelas quais melhores modelos de securitização devem ser adotados para garantir efetivamente a entrega do serviço, no prazo e valor acordado.

Os setenta e dois contratos de obras analisados totalizam R\$ 255.409.982,41 (duzentos e cinquenta e cinco milhões quatrocentos e nove mil novecentos e oitenta e dois reais e quarenta e um centavos) em investimentos públicos nas mais diversas áreas, distribuídas conforme descreve a tabela (1). A maior parte dos contratos de obras públicas foi executado na área da educação (80%), correspondendo a aproximadamente 50% do valor total investido no período.

**Tabela 1:** Contratos na modalidade de concorrência entre 2015 e 2016 – SUPLAN/PB

Área	Percentual e tipo de garantia	Quantidade de contratos	Quantidade de aditivos	Valor Inicial	Valor Final
Educação	5% - Caução	57	80	R\$ 119.468.528,12	R\$ 136.513.420,58
Saúde	5% - Caução	07	13	R\$ 73.423.771,93	R\$ 88.759.658,83
Esporte	5% - Caução	01	03	R\$ 1.518.560,38	R\$ 1.600.375,29
Infraestrutura	5% - Caução	03	05	R\$ 13.965.051,55	R\$ 16.066.085,84
Segurança	5% - Caução	03	00	R\$ 31.707.929,52	R\$ 31.707.929,52
Inovação e Tecnologia	5% - Caução	01	03	R\$ 2.873.555,80	R\$ 3.591.791,71
<b>TOTAL</b>		<b>72</b>	<b>104</b>	<b>R\$ 242.957.397,30</b>	<b>R\$ 278.239.261,77</b>

**Fonte:** Compilado do SIGA - Sistema de Informações Governamentais/CGE/SUPLAN/PB (2017).

Os resultados indicam que, em média, 72% dos contratos analisados sofreram reajustes no valor inicial de contratação. Isso representou a elevação o custo inicial em R\$ 35.281.864,47 (trinta e cinco milhões, duzentos e oitenta e um mil, oitocentos e sessenta e

quatro reais e quarenta e sete centavos), elevando, em média, em 15 % o valor da obra contratada - este aumento de custo não se distancia das medianas entre 9 e 18% observado por Alvarenga (2019, p. 85) Além disso, em 95% dos contratos analisados houve a prorrogação do prazo inicial de execução da obra uma ou mais vezes (em 72 contratos houveram 104 aditivos).

Em todos os contratos públicos analisados a modalidade de garantia adotada pela Administração Pública foi a caução, no valor de 5% do valor do contrato, conforme Art. 56, parágrafo 1º, I c/c parágrafo 2º, da Lei 8.666 (Lei das Licitações Públicas) (Brasil, 1993). Ao contrário do que dispõe o *caput* do art. 56 da mesma lei, a Administração Pública estadual, entre os anos de 2015 e 2016, não adotou nenhuma outra modalidade de garantia, considerando as especificidades da contratação ou a busca de maior eficiência no processo de aquisição. Na prática isso significa que, ao realizar a contratação, a Administração Pública assume quase a totalidade do risco por atraso ou inadimplemento contratual, mesmo havendo autorização legal para a adoção de outras modalidades de garantia.

As modalidades de seguro como *bid bond* e *performance bond* seriam de grande valia para a Administração Pública, se implementados adequadamente, haja vista que nas contratações de grande porte, esses mecanismos contribuiriam para resolver os problemas de fiscalização dos contratos, permitindo otimizar os recursos humanos da Administração Pública na execução da contratação e gestão do contrato. Isso significa que a eventual aplicabilidade do *performance bond* contribui para promover não somente a economicidade nas compras públicas, mas também, favorece uma melhor gestão dos riscos inerentes a contratações e diminui o ônus gerencial inerente ao processo de contratação, compartilhando-o com seguradoras. Com a adoção dessas modalidades de securitização, essas instituições financeiras atestariam a capacidade técnica e financeira do contratante, bem como se coobrigariam com o cumprimento efetivo dos contratos públicos.

As vantagens parecem evidentes, mas há inúmeros desafios que ainda impedem a disseminação dessa boa prática. Assim, por exemplo, apesar da prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras almejar a proteção da administração pública – em face do prestador -, é facultado ao prestador à escolha da modalidade de garantia, conforme o parágrafo 1º, do art. 56, da lei de licitações. Essa opção legislativa incentiva à adoção do

percentual irrisório de 5% ou 10% do valor do contrato, que promove, como evidenciam os resultados, a ocorrência de inúmeros prejuízos ao ente público. As decisões gerenciais necessárias à adoção de procedimentos mais eficientes de securitização são limitadas pela legislação que engessa a decisão em termos menos vantajosos e mais arriscados para a própria administração pública.

Assim, além de uma sensível elevação do valor da obra, derivada da inclusão do prêmio do seguro (eventualmente compensado pelos benefícios advindos do fim da aditivação dos prazos e valores dos contratos), outras dificuldades causadas pela própria Administração Pública precisam ser consideradas para a adoção apropriada desses mecanismos eficientes de securitização no Brasil:

- i. a exigência de um projeto executivo detalhado e completo para a realização da licitação - ao invés de um projeto básico que apresenta número significativo de erros conceituais, de especificação e de quantificação que impactam no cálculo orçamentário da obra, contribuindo para gerar aditivos na fase de execução, e fartamente documentado em pesquisas sobre o tema (Alvarenga, 2019; Colpo, Weise, Medeiros & Lobler, 2018; Moreira, 2018; Nigri, 2017; e Rasmussen, 2013).
- ii. O uso de técnicas modernas consagradas no mercado, dentre elas o BIM, instituído na esfera pública pelo Decreto no. 9.377, de 17/05/2018 (Brasil, 2018), e outras relacionadas com gestão de projetos e logística de materiais (Alvarenga, 2019); e
- iii. A adoção de cláusulas exorbitantes, que autorizam revisões contratuais unilaterais por parte da administração pública, contribuem para elevar a insegurança jurídica dos prestadores e seguradores - complicando a securitização e elevando o valor dos contratos. Além disso, normas regulamentadoras detalhando procedimentos, tal como o ingresso e/ou substituição da prestadora pela seguradora, também contribuem para dificultar a adoção de formas mais eficientes de securitização (Tisaka, 2016).

A adoção de um modelo mais sofisticado de contratação pública e securitização certamente deverá passar também pela substituição de um modo de governança hierárquico em favor de outro, baseado no mercado e orientado para a eficiência econômica (Vieira & Barreto,

2019, p. 19). Desta forma, a gestão dos contratos públicos deve abandonar sua visão gerencial atual, baseada na autoridade pública legalmente instituída - orientada por uma interpretação formal das inúmeras leis existentes realizada pelas procuradorias jurídicas -, que assume posição hierarquicamente superior na gestão dos contratos públicos perante as demais partes contratantes, mas limita a autonomia dos gestores públicos quanto à adoção das soluções gerenciais mais eficientes.

Essa nova cultura gerencial pública, ao dar ênfase à eficiência e eficácia contratual baseada nos preços de mercado, livre competição entre os prestadores e seguradoras coobrigadas oferece maior segurança ao gestor público, assegurando independência entre as partes contratantes em um regime jurídico eminentemente privado. Essa é uma transformação cultural e gerencial que precisa ser realizada pelas próprias organizações públicas dominadas por práticas de gestão ultrapassadas e seus atuais entraves legais e burocráticos que, antes, deveriam impedir, mas favorecem a criação de descaminhos e fazem prosperar os interesses privados em detrimento do interesse público.

## **5. Considerações finais**

Este artigo, baseado em revisão narrativa sobre o tema procurou apresentar a atualidade e importância dos instrumentos de securitização, em especial o *Performance Bond* como mitigadores de falhas na contratação e execução dos contratos públicos com fornecedores, e por meio de levantamento evidenciou o aumento de gastos presentes em aditivos contratuais relativos a 72 contratos públicos firmados pelo Governo da Paraíba, entre os anos 2015 e 2016.

Os resultados da pesquisa contribuem para demonstrar a relevância do *performance bond* – assim como de outros instrumentos de garantia (*surety bonds*) - como uma alternativa adequada de securitização das obras públicas na administração pública brasileira que contribuirá para uma redução significativa dos riscos de contratação das obras públicas, ao garantir maior eficiência econômica e eficácia na execução, e evitar aditivos e alterações contratuais que impactam, sobremaneira, no custo financeiro final dos projetos, por conseguinte, aumentando o valor da Administração Pública para a Sociedade.

O *performance bond* é uma modalidade de seguro garantia que permite obter melhores resultados econômico-financeiros, como facilitar a fiscalização dos contratos públicos e mitigar os riscos inerentes a essas obras públicas ora terceirizados. Como vimos, permite também um compartilhamento nos custos de monitoramento da execução das obras com aquelas instituições financeiras, pois no caso de inadimplência por parte do empreiteiro, a coobrigada seguradora é responsável pela continuidade da obra, ou pela rápida indenização em caso de descumprimento contratual.

Tudo isso resulta em maior eficiência contratual que permite a administração pública poupar recursos e destiná-los a outras áreas de política pública em uma época de escassez de recursos e aumento das demandas sociais. Os mecanismos de securitização contribuem tanto para o melhor desempenho do processo de gerenciamento da contratação, quanto para garantir sua conformidade com os padrões de integridade e legalidade esperados de um governo democrático e responsivo orientado para o resultado.

A pesquisa realizada, por sua essência exploratória e limitada, não se encerra *per se*; recomenda-se o aprofundamento do estudo em função de sua atualidade legislativa e onde se faz necessário estipular os montantes percentuais totais necessários de cobertura em função dos riscos avaliados, bem como instituir a flexibilização dos riscos inerentes a cada etapa da obra. E isso inclui a adequação dos projetos à técnica mencionada pelo Decreto nº 9.377, de 17 de maio de 2018, bem como uma gestão de projetos sofisticada, principalmente nas tratativas sobre o escopo, cronograma, preço e qualidade almejada (Brasil, 2018).

## **Referências**

Alvarenga, F. C. (2019). *Análise das causas de aditivos de custo e de prazo em obras públicas de IFES*. (Dissertação de Mestrado) Universidade Federal do Pará, Instituto de Tecnologia - Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Belém. Recuperado em 01/10/2010, de [http://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/11129/1/Dissertacao\\_Analisecausasaditivos.pdf](http://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/11129/1/Dissertacao_Analisecausasaditivos.pdf).

Brasil. *Projeto de Lei do Senado nº 274, de 2016*. Dispõe sobre o seguro garantia de execução de contrato na modalidade seguro setor público, determinando sua obrigatoriedade em todos os contratos públicos de obras e de fornecimento de bens ou de serviços, de valor igual ou

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 04, n. 02, novembro/2019, pp. 215-239.**

superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), alterando a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 para estabelecer o limite de cobertura do seguro garantia em 100% (cem por cento) do valor do contrato, além de prever outras providências. Recuperado em 08/09/2016, de <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126365>.

Brasil. *Lei nº 8.666, de 25 de setembro de 2016*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Recuperado em 08/02/2018, de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm).

Brasil. *Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011*. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 04 ago. 2011. Recuperado em 10/02/2018, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/.htm).

Brasil. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Recuperado em 07/09/2018, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm).

Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal.

Brasil. *Decreto nº 4.270, de 10 de dezembro de 1901*. Regula o funcionamento das companhias de seguros de vida, marítimos e terrestres, nacionais e estrangeiras. Recuperado em 25/09/2018, de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-4270-10-dezembro-1901-523118-publicacaooriginal-108660-pe.html>.

Brasil. *Decreto nº 200 de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Recuperado em 27/09/2018, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm).

Brasil. *Decreto nº 64.345, de 10 de abril de 1969*. Institui normas para a contratação de serviços, objetivando o desenvolvimento da Engenharia nacional. Recuperado em 07/09/2018, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D64345.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D64345.htm).

Brasil. *Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966*. Dispõe sobre o sistema nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 de Nov. 1966. Recuperado em 15/09/2018, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0073.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0073.htm).

Brasil. (18 de Mai de 2018). *Decreto 9.377, de 17 de maio de 2018*. Recuperado em 10/10/2019, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9377.htm).

Buckham, D., Wahl, J., & Rose, S. (2010). *Executive's Guide to Solvency II*. Hoboken/NJ: Wiley.

Carvalho, M. M., Paula, J. P., & Gonçalves, P. H. (2018). Gerenciamento de obras públicas e as políticas de infraestrutura do Brasil Contemporâneo. In: GOMIDE, A. Á., & PEREIRA, A. K. *Governança da Política de Infraestrutura: Condicionantes institucionais ao investimento*. Rio de Janeiro: IPEA. Recuperado de [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705\\_livro\\_gover\\_politica\\_infra\\_condic\\_inst\\_invest.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705_livro_gover_politica_infra_condic_inst_invest.pdf).

Carvalhosa, M. (2017, novembro 30). *Um plano real de combate à corrupção*. São Paulo, SP. Folha de São Paulo. Recuperado em 23/05/2018, de <http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2017/11/1939347-um-plano-real-de-combate-a-corrupcao.shtml>.

\_\_\_\_\_. (2016). Combate efetivo à corrupção depende da quebra do capitalismo de laços. *Revista dos Tribunais*, 967 (Caderno Especial Corrupção).

Colpo, I., Weise, A. D., Medeiros, F. S., & Lobler, M. L. (2018). Atrasos na execução das obras públicas: Estudo em uma IFES. *Produção Online*, 18, 1322-1343. Recuperado em 01/10/2019, de <https://producaoonline.org.br/rpo/article/view/2941/1738>.

Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais. (2019). *História do Seguro no Brasil*. Recuperado em 02/10/2018, de <http://cnseg.org.br/cnseg/mercado/historia-do-seguro-no-brasil.html>.

Comitee of Sponsoring Organizations of The Treadway Commission (COSO). *Gerenciamento de riscos corporativos: estrutura integrada. Sumário executivo e estrutura*. São Paulo: IIA Brasil/PwC, 2007.

Fensg. Federação Nacional de Seguros Gerais (2015). *Guia FenSeg de Produtos: Seguro Garantia*. Rio de Janeiro. Recuperado em 01/07/2018, de <http://midias.cnseg.org.br/data/files/80/10/E1/B8/ECAFC4101F2AFBC4A88AA8A8/Guia%20de%20Produto%20-%20Seguro%20Garantia.pdf>.

Di Pietro, M. S. Z. (2008). *Direito Administrativo*. 27ª Edição. Belo Horizonte.

G1 (2018, maio 23). *Quatro anos depois, ainda há obras prometidas para Copa no Brasil inacabadas em 11 das 12 cidades-sede*. Recuperado em 10/05/2019, de <https://g1.globo.com/economia/noticia/quatro-anos-depois-ainda-ha-obras-prometidas-para-copa-no-brasil-inacabadas-em-11-das-12-cidades-sede.ghtml>.

Galiza, F. (2015, novembro). *Uma Análise Comparativa do Seguro Garantia de Obras Públicas*. 29ª Ed. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Seguros Gerais.

Howtoviews. *Irrevocable Letter Of Credit Vs Surety Bond*. Recuperado em 10/05/2019, de <https://howtoviews.co/irrevocable-letter-of-credit-vs-surety-bond/>.

Lancepress (2019, julho 17). *Futebol Nacional*. Recuperado em 29/09/2019, de <https://www.lance.com.br/futebol-nacional/oito-estadios-copa-mundo-2014-sao-investigados-por-suposto-cartel-licitações.html>.

Lenza, P. (2012). *Direito Constitucional Esquemático*. 12a. ed. São Paulo: Saraiva.

Marconi, M. de A., & Lakatos, E. M. (2007). *Fundamentos de Metodologia Científica*. 6ª Edição – 5ª reimpressão. São Paulo: Atlas.

Meireles, H. L. (2011). *Direito administrativo*. 27ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros.

Moreira, M. R. (2018). *Causas de atrasos de obras do PAC: Um diagnóstico na carteira de projetos do Ministério do Turismo*. (Trabalho de Conclusão de Curso) Escola Nacional de Administração Pública, Diretoria de Formação Profissional e Especialização, Brasília. Recuperado em 01/10/2019, de [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3375/1/TCC\\_Marcelo\\_Moreira.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3375/1/TCC_Marcelo_Moreira.pdf).

NASBP (2019). *National Association of Surety Bond Producers. Home*. Recuperado em 10/05/2019, de [www.nasbp.org](http://www.nasbp.org).

Nigri, F. S. (2017). *Mitigação dos riscos de cumprimento de projetos de construção civil no setor privado brasileiro à luz do Performance Bond*. Rio de Janeiro: FGV. Recuperado em 31/07/2019, de <http://www.fgv.br/network/tcchandler.axd?TCCID=5631>.

Nunes, D. H., & Leheld, L. (2018, janeiro/abril). ‘Performance bond’ e ‘surety bond’ como instrumento de regulação e concreção de políticas públicas para o desenvolvimento nacional após a operação lava-jato. *Revista do Direito*, 1 (54).

Rasmussen, A. M. (2013). *Gestão de obras públicas: um diagnóstico sobre aditivos de contratos*. (Dissertação de Mestrado) Universidade de São Paulo, Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Carlos. Recuperado em 02/10/2019, de <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18141/tde-09052014-155230/publico/Dissertacaofinal.pdf>.

Salamon, L. M. (2002). *The tools of government: a guide to the new governance*. Nova York: Oxford University Press.

São Paulo. *Projeto de lei nº 2, de 2017*. Recuperado em 10/05/2019, de [https://www.al.sp.gov.br/spl/2017/02/.../1000025122\\_1000035814\\_Propositura.doc](https://www.al.sp.gov.br/spl/2017/02/.../1000025122_1000035814_Propositura.doc).

Secchi, L. (2010). *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning Edições.

Superintendência de Seguros Privados (2010, outubro 01). *Circular nº 477, de 30 de setembro de 2013*. Dispõe sobre o Seguro Garantia, divulga Condições Padronizadas e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, Recuperado em 26/05/2019, de <http://www2.susep.gov.br/bibliotecaweb/docOriginal.aspx>.

TCU. (s.d.). *O TCU e a Lava Jato*. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União. Recuperado em 30/09/2019, de <https://portal.tcu.gov.br/combate-a-corrupcao/tcu-e-a-lava-jato.htm>.

Tisaka, M. (2016, outubro/dezembro). Seguro performance bond para obras públicas. *Revista Engenharia* (São Paulo), nº 631, ano 74, 86-87.

Vieira, J., & Barreto, R. (2019). *Governança, Gestão de Riscos e Integridade*. Coletânea de Gestão Pública. Brasília: ENAP, 2019.

Vollbrecht, T., & Lewis, J. (2009). *The law of performance bonds*. Editors Lawrence Moelmann *et al.* Chicago: ABA.