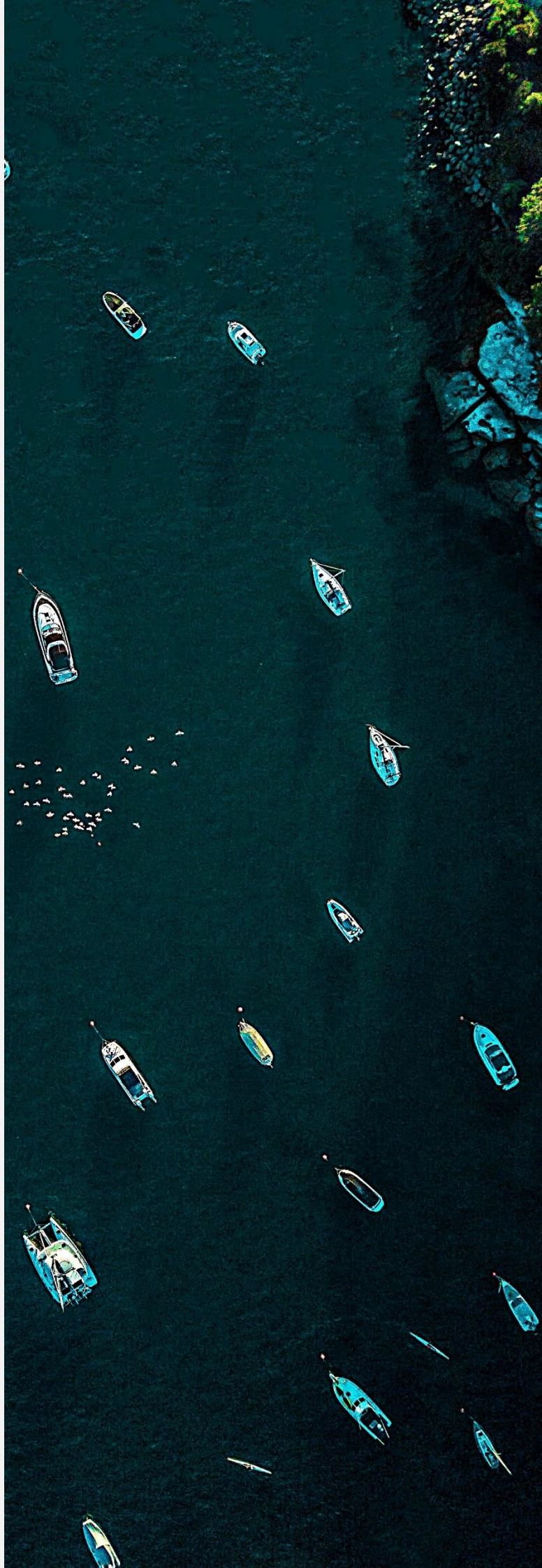


RPPI

Revista Brasileira de
Políticas Públicas e Internacionais

ISSN 2525 - 5584
VOL. 5 / Nº 1 / 2020

UF Editora
UFPB





EDITOR-CHEFE

Alexandre Cesar Cunha Leite, PPGRI/UEPB e PGPCI/UFPB, Brasil

EDITORES DE ÁREA

Gestão & Políticas Públicas

Lizandra Serafim, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil

Elia Elisa Cia Alves, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil

Cooperação Internacional

Marcos Alan S. V. Ferreira, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil

Elia Elisa Cia Alves, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil

CONSELHO EDITORIAL

Adriana Abdenur, Instituto Igarapé, Brasil

Agostina Costantino, Universidad Nacional del Sur (IIESS) y CONICET, Argentina.

André Luis Reis da Silva, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil

Andrés Serbin, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Argentina

Barry Ames, University of Pittsburgh, Department of Political Science, Estados Unidos

Brian Wampler, Boise State University, Department of Political Science, Estados Unidos

Bruno Ayllon, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Equador

Carolina Sampó, Universidad de La Plata y CONICET, Argentina

Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Brasil

Eduardo Cesar Leão Marques, Universidade de São Paulo (USP) e CEM, Brasil

Fabrício H. Chagas Bastos, Australian National University e Universidade de Los Andes, Austrália

Fernando Guilherme Tenório, Fundação Getúlio Vargas (FGV), Brasil

Gianpaolo Baiocchi, New York University (NYU), Estados Unidos

Gisela Zaremberg, FLACSO, México

Gladys Teresita Lechini, Universidad Nacional Rosario, Argentina

Haroldo Ramanzini, Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Brasil

Hermes Moreira Jr., Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil

Lisandra Lamoso, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil

Janina Onuki, Universidade de São Paulo (USP), Brasil

Leonardo Avritzer, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil

Luis Inácio Germany Gaiger, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), Brasil

Mas'úd Ortega, Universidad Núr, Bolívia

Michael Dunford, Chinese Academy of Sciences, (CAS/IGSNRR), China

Monika Meireles, Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc-UNAM), México

Paris Yeros, Universidade Federal do ABC (UFABC), Brasil

Pedro Feliu Ribeiro, Universidade de São Paulo (USP), Brasil

Rebecca Neaera Abers, Universidade de Brasília (UnB), Brasil

Renata Mirandola Bichir, Universidade de São Paulo (USP), Brasil

Roberta Holanda Maschietto, Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais (UC/CES), Portugal

Roberto Pires, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), Brasil

Sandra Cristina Gomes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Brasil

Sergio García, Universidad Rey Juan Carlos (CEDEU/URJC), Espanha

Wagner de Melo Romão, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil

ASSISTENTES EDITORIAIS

Luan do Nascimento Silva, Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Brasil

Samuel Spellmann, Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Brasil

PARECERISTAS – VOL. 5 / Nº 1 /2020

A Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais gostaria de expressar seu apreço e profundo agradecimento aos colegas que serviram como pareceristas no primeiro número de 2020, conforme listado abaixo.

Alexandre César Cunha Leite
Aline Virgínia Medeiros Nelson
Bruna Bastos
Danilo Raimundo de Arruda
Davidson Afonso de Ramos
Hellen Guicheney
Ítalo Fittipaldi
Joyce Helena Ferreira da Silva

Leonardo Ramos
Luan do Nascimento Silva
Michelle Marcia Viana Martins
Nhatave Guirino Dinis José
Samuel Spellmann
Stélio Coêlho Lombardi Filho
Thiago Lima



Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI)
Centro de Ciências Sociais Aplicada CCSA - Campus Universitário
CEP.: 58051-900 - (83) 3216-7200 - João Pessoa - Paraíba
Contato: rppi.ufpb@gmail.com / Tel: (83) 3216-7200

SUMÁRIO

EXPEDIENTE

<i>Editorial</i>	<i>i</i>
Alexandre César Cunha Leite	

ARTIGOS

<i>O Mercado de Trabalho Informal e os Custos dos Empréstimos Soberanos em Países Emergentes</i>	<i>3</i>
Natalia Dus Poiatti	

<i>Desenvolvimento Econômico Local (DEL) e Políticas Públicas (PPSs): Fundamentos e Agenda para o Setor de Varejo no Brasil</i>	<i>29</i>
Marcos Antonio Martins Lima	

<i>Escalando a Escada: A Indústria 4.0, o Estado Chinês e a Economia Política do Desenvolvimento</i>	<i>44</i>
Lucas Gualberto do Nascimento	

<i>Atores, Instituições e Ideias: Explicando a aprovação dos 10% do PIB em Educação no PNE 2014-2024</i>	<i>62</i>
Larissa Sabino de Souza, Sandra Cristina Gomes	

<i>Introdução Progressiva de Alimentos Orgânicos e Agroecológicos na Merenda Escolar no Município de São Paulo: Uma Análise a Partir dos Instrumentos de Ação Pública</i>	<i>84</i>
Fábio Baena dos Santos, Eduardo de Lima Caldas, Raquel Sobral Nonato, Martin Jayo	

<i>A Gestão Pública e o Desempenho: O estudo de caso sobre a gestão por resultados do Governo do Estado do Ceará</i>	<i>105</i>
Samuel Leite Castelo	

<i>Percepção da comunidade acadêmica de uma instituição de ensino técnico e tecnológico sobre a Política Pública de enfrentamento à Violência contra a Mulher</i>	<i>129</i>
Lady Day Pereira de Souza, Caroline Alves Dias, Gonçalves Paulicelia de Lima da Silva	

RESENHAS

<i>“Movimentos Sociais, Institucionalização e Políticas Públicas” (2019) por Gurza Lavalle, Carlos, Dowbor, & Szwako</i>	<i>154</i>
Lizandra Serafim	

<i>“Paradiplomacia ambiental” (2019), por Rei, Granziera, & Gonçalves</i>	<i>162</i>
Wilker Jeymisson Gomes da Silva	

<i>“Strategy & Defense Planning” (2014) por Gray</i>	<i>167</i>
Maria Eduarda Freire	

O Mercado de Trabalho Informal e os Custos dos Empréstimos Soberanos em Países Emergentes

The Informal Labor Market and The Costs of Sovereign Borrowing in Emerging Countries

Natalia Dus Poiatti¹ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n1.49501

Recebido em: 04/12/2019
Aprovado em: 05/02/2020

Resumo: O mercado de trabalho informal ou o setor informal é responsável por uma fração economicamente significativa da produção do PIB nas economias emergentes. Considerando que o setor informal é toda a atividade econômica intencionalmente oculta às autoridades fiscais para evitar pagamentos de impostos, um aumento no setor afeta negativamente a capacidade do governo de coletar receitas tributárias e pode aumentar a probabilidade de inadimplência soberana. Por sua vez, uma maior probabilidade de inadimplência soberana torna os empréstimos nos mercados financeiros internacionais mais caros. No entanto, os atuais modelos de macro-finanças não representam adequadamente o papel do setor informal na explicação do risco soberano de inadimplência. Neste artigo, estimo um modelo de vetor auto-regressivo que mede o impacto de mudanças no tamanho do setor informal em spreads soberanos, medidas de risco de inadimplência. Os resultados indicam que o tamanho do setor informal é tão importante quanto as variações de produção formal na explicação do spread soberano. Portanto, políticas elaboradas pelas economias emergentes para reduzir o tamanho do mercado de trabalho informal são importantes para diminuir os custos de empréstimos nos mercados financeiros internacionais e aumentar as opções de financiamento para investimentos produtivos.

Palavras-chave: Spreads Soberanos; Mercado de Trabalho Informal; Modelo Dinâmico; Evasão de Impostos.

Abstract: The informal labor market or informal sector is responsible for an economically significant fraction of GDP production in emerging economies. Taking the informal sector to be all economic activity intentionally concealed from tax authorities to

¹ Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo. London Business School. Auxílio Financeiro do Banco Santander através do Edital 527/2016 – Novos Docentes, Novas Parcerias Internacionais. E-mail: npoiatti@usp.br.

avoid tax payments, an increase in the sector adversely impacts the government ability to collect tax revenues and may increase the probability of sovereign default. In turn, higher probability of sovereign default makes borrowing in costlier international financial markets. However, the current macro-finance models do not properly account for the role of the informal sector in explaining sovereign default risk. In this paper, I estimate a vector autoregressive model measuring the causal relationships between sovereign spreads, a measure of default risk, and the size of the informal sector. The results indicate that the size of the informal sector is as important as formal output variations in explaining sovereign spreads. Therefore, policies designed by emerging economies to reduce the size of the informal labor market are important to decrease the costs of borrowing in international financial markets and increase the financing options for productive investment.

Keywords: Sovereign Spreads; Informal Labor Market; Dynamic Model; Tax Evasion.

1. Introdução

O mercado de trabalho informal é responsável por uma fração economicamente significativa da produção do PIB em alguns países, uma média de 36,7% do PIB "oficial" dos países em desenvolvimento em 2005 (Schneider, 2007). Alguns avanços foram feitos no entendimento das consequências econômicas e políticas da produção no mercado de trabalho informal (Schneider e Enste, 2000). Ao definir o setor informal como toda a atividade econômica intencionalmente oculta às autoridades fiscais, a fim de se evitar pagamentos de impostos, um aumento no setor está associado a uma menor base tributária *ceteris paribus*. Ao mesmo tempo, se determinada economia exigir um determinado nível de gasto público e o governo estiver limitado em sua capacidade de financiamento, um aumento no emprego informal poderá levar a um maior risco de inadimplência, o que equivale a uma maior probabilidade de não pagamento de suas obrigações de dívidas.

Se um governo tem um risco de inadimplência mais alto, os investidores exigem taxas de retorno mais altas para emprestar-lhe recursos financeiros, o que se constituiria em uma recompensa pelo risco adicional assumido em seus investimentos. Nesse caso, o governo enfrenta custos mais altos de empréstimos nos mercados financeiros internacionais, o que pode levar a uma menor capacidade de financiar projetos públicos e o consumo do governo. O spread soberano é a medida do risco relativo de inadimplência empregado neste artigo. É definido como a diferença na taxa de retorno do título público de um governo e na taxa de retorno do título público do país âncora, ambos com a mesma maturidade. O país âncora são os Estados Unidos, o país caracterizado pelo menor risco de inadimplência na maioria dos estudos.

Há uma questão em aberto na literatura: qual é o impacto de um aumento da empregabilidade informal no risco de inadimplência e no custo dos empréstimos públicos nos mercados internacionais? Neste artigo, estimo um modelo estrutural de vetor autoregressivo para responder a essa pergunta e encontro que, se o emprego informal aumenta exogenamente em 1 ponto percentual, os spreads soberanos aumentam em aproximadamente 0,2 pontos percentuais; e os impactos de choques exógenos no tamanho do setor informal ou na produção formal sobre spreads soberanos têm a mesma magnitude.

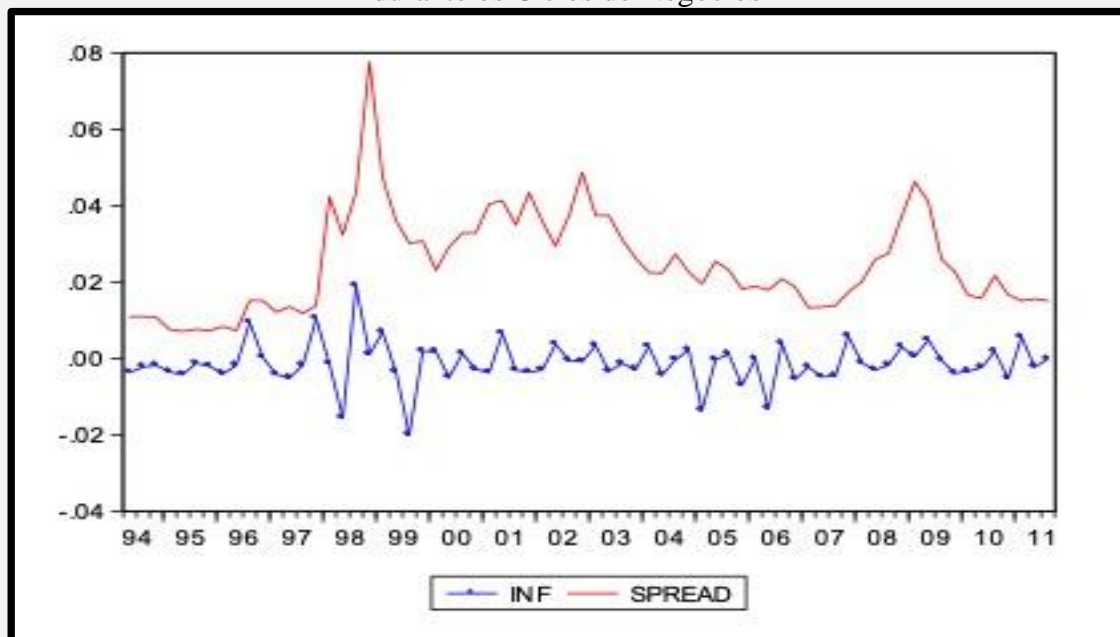
A literatura sobre os determinantes do custo dos empréstimos públicos, medida por spreads soberanos, compreende uma ampla gama de metodologias. A literatura empírica em macro-financeiras concentra-se em regressões de equação única de spreads soberanos em choques econômicos. Cline (1995); Cantor e Parker (1996); Hilscher e Nosbusch (2010); Akitoby e Stratmann (2008) contribuem para essa vertente da literatura. Como as variáveis que determinam os spreads soberanos também são impactadas por elas, os estimadores usados nos modelos de regressão linear de equação única podem ser viesados se não abordarem a endogeneidade dos regressores.

Uribe e Yue (2006) fornecem um arcabouço empírico e teórico para abordar as relações entre variações em spreads e produção formal do PIB, lidando adequadamente com o problema da endogeneidade. Eles estimam um modelo autoregressivo vetorial que permite a identificação de choques exógenos em spreads e produção formal, o qual suporta o impacto negativo de aumento na produção formal em spreads. Neste artigo, estimo um modelo autoregressivo vetorial que inclui spreads soberanos, produção formal e o tamanho do mercado de trabalho informal como uma variável adicional. Esse modelo permite identificar choques exógenos em todas as variáveis do sistema. Conforme observado por Elgin e Uras (2013), a capacidade de gerar receita tributária e pagar dívidas pendentes do governo pode ser impactada negativamente por um aumento no mercado de trabalho informal. A Figura 1 representa graficamente o tamanho médio do mercado de trabalho informal em relação aos spreads soberanos médios de 1994 a 2011. O gráfico mostra que os spreads e o tamanho do mercado de trabalho informal se movem conjuntamente ao longo dos ciclos de negócios.

Segundo Loayza e Rigolini (2006), a correlação entre a empregabilidade no setor informal e os ciclos de negócios é negativa. Uribe e Yue (2006) mostram também que a correlação entre o componente cíclico da produção e os spreads é negativa. Portanto, tanto a empregabilidade informal quanto os spreads são mais altos nas crises econômicas. Elgin

e Uras (2013) apresentam evidências de impacto positivo da empregabilidade informal no risco soberano por meio de regressões de equação única de spreads soberanos contra a empregabilidade informal e outros choques econômicos. Eles consideram alguns instrumentos para a empregabilidade informal: o índice de lei e ordem e a razão capital-produto. No entanto, o índice de lei e ordem está relacionado a risco político, um fator importante na determinação dos spreads (por exemplo, Baldacci et al., 2011; Bekaert et al., 2014). Além disso, a razão capital-produto está relacionada à estabilidade financeira macroeconômica, que explica uma fração significativa dos spreads (por exemplo, Basurto et al., 2010; Georgoutsos e Migiakis, 2013). Além disso, as relações entre spreads e condições macroeconômicas podem não ser unidirecionais e um modelo de equação única de spreads soberanos contra a empregabilidade informal pode fornecer resultados enganosos.

Figura 01: Empregabilidade Informal e Spreads Soberanos durante os Ciclos de Negócios



Notas: A linha azul representa o nível médio de informalidade de 1994 a 2011 e a linha vermelha representa os *spreads* soberanos médios durante o mesmo período. A média é calculada na seguinte amostra de países emergentes: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Coréia, Malásia, México, Peru, Filipinas, África do Sul e Tailândia.

Fonte de dados: informalidade, OIT; *spreads*, EMBI *spreads* do J.P. Morgan

Segundo Uribe e Yue (2006), considero um modelo autoregressivo vetorial dinâmico em que a empregabilidade informal, as variáveis macroeconômicas e os spreads soberanos impactam-se mutuamente, tanto de maneira contemporânea quanto de forma defasada. Para identificar os choques exógenos no sector informal e os outros parâmetros do modelo, assumo algumas restrições de identificação guiadas pela teoria. Segundo

Kingdon e Knight (2004), a procura de emprego nos países em desenvolvimento pode demorar de 2 a 4 anos, em média, devido às ineficiências estruturais que caracterizam o mercado de trabalho nas economias em desenvolvimento. Portanto, presumo que os ajustes no mercado de trabalho levem tempo para responder aos choques no produto. Suponho também que as variáveis do mercado financeiro respondem contemporaneamente às notícias sobre o estado da economia. Por outro lado, as decisões sobre gastos de consumo e emprego são mais lentas e levam pelo menos um trimestre para responder aos choques nos spreads (Sims, 1986). Os resultados também são robustos para outras estratégias de identificação e estão disponíveis mediante solicitação.

O conjunto de dados é um painel não-balanceado em frequência trimestral, desde o primeiro trimestre de 1994 até o terceiro trimestre de 2011. Há onze países na amostra: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Coréia, Malásia, México, Peru, Filipinas, África do Sul e Tailândia. Ao estimar o modelo autoregressivo vetorial, mostro que um aumento exógeno no tamanho do mercado de trabalho informal afeta significativamente os spreads, mesmo quando controlamos pelos movimentos formais da produção. As próximas seções estão organizadas da seguinte forma: a Seção 2 define a representação vetorial autoregressiva do modelo; A seção 3 descreve os dados; A seção 4 apresenta a estimativa do modelo de equação única; A Seção 5 discute a estimativa do modelo dinâmico com múltiplas equações; A Seção 6 conclui e fornece direções para pesquisas futuras.

2. Metodologia

Este artigo tem como objetivo medir os possíveis impactos das mudanças no tamanho do mercado de trabalho informal nos spreads soberanos. O emprego informal afeta a capacidade do governo de arrecadar receitas tributárias e pode afetar os spreads soberanos. O modelo mais simples de spreads da literatura é representado por regressões lineares com variáveis macroeconômicas:

$$y_t = \sum_{j=1}^J b_j x_t^j + e_t$$

onde y representa os spreads soberanos e x , as ‘ J ’ variáveis explicativas para todos os períodos ‘ t ’ presentes na estimação.

Como os spreads soberanos também impactam as variáveis que os determinam e a relação entre spreads e condições macroeconômicas não é unidirecional, um modelo

Poiatti. O Mercado de Trabalho Informal e os Custos dos Empréstimos Soberanos em Países Emergentes

de equação única de spreads soberanos contra empregabilidade informal pode fornecer resultados enganosos. Portanto, considero um modelo dinâmico de múltiplas equações em que o emprego informal e os spreads soberanos impactam-se mutuamente, tanto de maneira contemporânea quanto de forma defasada. Nosso modelo empírico é um modelo estrutural de vetor autoregressivo, denotado por:

$$A Y_t = \sum_{k=1}^K B_k Y_{t-k} + C u_t$$

onde o vetor ‘Y’ consiste de ‘N’ variáveis usadas na estimação: spreads soberanos, o tamanho do mercado de trabalho informal, e variáveis macroeconômicas adicionais guiadas pela teoria econômica. O subscrito ‘t’ leva em consideração os períodos utilizados na estimação. A matriz ‘A’ fornece a resposta contemporânea em ‘Y’ de cada uma das variáveis no sistema. No modelo, que inclui spreads soberanos ‘s’, produção formal ‘y’ e o tamanho do mercado de trabalho informal ‘i’, a matriz A pode ser representada por:

$$\begin{pmatrix} 1 & a(ys) & a(is) \\ a(sy) & 1 & a(iy) \\ a(si) & a(yi) & 1 \end{pmatrix}$$

onde a(ys) e a(is) são os impactos da produção formal e do tamanho do setor informal nos spreads soberanos, respectivamente, os principais parâmetros de interesse neste estudo; a(sy) and a(iy) são os impactos dos spreads soberanos e do tamanho do setor informal na produção formal; a(si) and a(yi) são os impactos dos spreads soberanos e da produção formal no tamanho do setor informal.

A ordem autoregressiva do VAR ‘K’ é dada pelo Critério de Informação Schwarz. As matrizes ‘B_k’, de ordem ‘N’ por ‘N’, fornecem a resposta das variáveis contemporâneas à defasagem de ordem K das variáveis. O vector ‘u’, de ordem ‘N’ por ‘1’, consiste dos choques estruturais nas ‘N’ variáveis econômicas. Os choques estruturais são normalmente distribuídos N (0,1) com autocorrelação zero. A matriz ‘C’ é dada tal que os choques escalados ‘Cu’ sejam compatíveis com a matriz de variância-covariância de ‘Y’.

Através da pré-multiplicação de ambos os lados da equação pela matriz inversa de ‘A’, obtemos o modelo vetorial autoregressivo em sua forma reduzida:

$$Y_t = \sum_{k=1}^K b_k Y_{t-k} + e_t$$

O modelo vetor autoregressivo em sua forma reduzida nos fornece as propriedades estatísticas dos dados e não precisa de nenhuma suposição econômica para ser estimada. Pode ser estimado pelo método dos quadrados ordinários, que nos fornece estimativas de

Poiatti. O Mercado de Trabalho Informal e os Custos dos Empréstimos Soberanos em Países Emergentes

b_k e dos termos de erro $e_t = A_p(-1) C u_t$. A estimação do modelo estrutural requer identificação ou uma interpretação da teoria econômica. Dada a equivalência entre o modelo autoregressivo estrutural e o correspondente de forma reduzida, as seguintes condições são válidas para todo 'k' e 't':

$$b_k = A^{-1} B_k \quad (1)$$

$$\text{Var}(e_t) = \text{Var}(A^{-1} C u_t) \quad (2)$$

A condição (1) nos dá ' $N \times N \times K$ ' equações e a condição (2) fornece ' $N \times (N+1)/2$ ' equações devido à simetria da matriz de variância-covariância. Portanto, temos ' $N \times N \times K + N \times (N+1)/2$ ' condições para a estimação de ' $N \times (N-1)$ ' parâmetros em 'A' (dado que o impacto contemporâneo de uma variável nela mesma é sempre unitário), ' $N \times N \times K$ ' parâmetros em 'B', e 'N' parâmetros em 'C'.

Portanto, o sistema pode ser identificado se impusermos restrições adicionais em 'A'. As restrições de identificação devem ser guiadas pela teoria econômica. Desde Sims (1986), é comum identificar VARs estruturais assumindo que as variáveis financeiras se movem mais rapidamente que as variáveis reais. Seguindo a tradição, impusemos a seguinte restrição de identificação: informalidade impacta spreads contemporaneamente, enquanto que não responde aos spreads no mesmo trimestre. É equivalente a definir $a(sy)=0$ e $a(si)=0$

Além disso, dadas as ineficiências estruturais que caracterizam os países em desenvolvimento, assumimos que ajustes no mercado de trabalho demoram mais de um trimestre para ocorrer. Essa premissa se baseia nas ineficiências estruturais que caracterizam o mercado de trabalho nas economias em desenvolvimento, o que torna o período de procura de emprego relativamente alto. Segundo Kingdon e Knight (2004), a procura de emprego nos países em desenvolvimento pode levar de 2 a 4 anos em média. Portanto, a informalidade afeta a economia contemporaneamente, sendo afetada por choques econômicos somente após o primeiro trimestre. É equivalente a definir $a(yi)=0$.

Após impor essas condições teóricas, a matriz A se torna:

$$\begin{pmatrix} 1 & a(ys) & a(is) \\ 0 & 1 & a(iy) \\ 0 & 0 & 1 \end{pmatrix}$$

Agora precisamos estimar ' $N \times (N+1)/2 - N$ ' parâmetros em 'A', ' $N \times N \times K$ ' parâmetros em 'B' e 'N' parâmetros em 'C', o que é equivalente ao número de equações em (1) e (2). Portanto, o modelo estrutural está identificado e pode ser estimado.

Depois de identificar o modelo estrutural, estimo as funções de resposta ao impulso e estudo a resposta dos spreads soberanos aos choques estruturais ao longo dos

ciclos de negócios. Como resultado, tem-se que um choque positivo no tamanho do sector informal aumenta significativamente os spreads soberanos. Além disso, os impactos de choques na produção formal e no tamanho do sector informal nos spreads têm a mesma magnitude. Portanto, os choques na informalidade parecem ser tão importantes quanto os choques formais da produção na explicação dos spreads soberanos.

3. Banco de Dados

O conjunto de dados é um painel não-balanceado em frequência trimestral, do primeiro trimestre de 1994 ao terceiro trimestre de 2011. Os países em desenvolvimento incluídos são aqueles para os quais os EMBI spreads de Mercados Emergentes do J.P. Morgan estão disponíveis: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Coréia, Malásia, México, Peru, Filipinas, África do Sul e Tailândia. Os países desenvolvidos incluídos são: Bélgica, França, Alemanha e Reino Unido, os quais são considerados na literatura sobre diferenças entre países emergentes e desenvolvidos ao longo dos ciclos de negócios (Ilzetzki e Vegh, 2008). A Tabela 1 contém uma definição concisa das variáveis empregadas aqui para explicar os spreads soberanos. A coluna denominada "referências" lista artigos de referência que já testaram se essas variáveis são importantes para explicar o risco-país e cujos resultados serão discutidos e comparados aos resultados aqui produzidos.

Tabela 01: Definição e Referências das Variáveis Explicativas

Variável	Definição	Referências
Informalidade	Razão entre os trabalhadores autônomos e a população total empregada. Fonte: OIT	Elgin e Uras (2013)
Taxa Livre de Risco	Taxa de juros de três meses das letras do Tesouro Americano, descontada pelo aumento percentual médio no deflator do PIB americano nos últimos quatro trimestres. Fonte: Federal Reserve Bank St. Louis.	Uribe e Yue (2006); Neumeyer e Perri (2005)
PIB	Valor total de bens e serviços finais, em dólares correntes, dividido pelo deflator do PIB americano. Fonte: FMI	Cline (1995), Cantor e Parker (1996); Uribe e Yue (2006)
Dívida por PIB	Estoque de passivos externos de longo prazo de devedores públicos e privados com pagamento garantido por uma instituição governamental, dividido pelo PIB. Fonte: FMI	Akitoby e Stratmann (2008); Edwards (1984); Eichengreen e Mody (1998); Min (1998)
Consumo do Governo	Valor de compras de bens e serviços pelo governo, em dólares correntes, dividido pelo deflator do PIB americano. Fonte: FMI	Edwards (1984); Min (1998); Akitoby e Stratmann(2008)
Receita Tributária	Aumento do patrimônio líquido através de impostos, em dólares correntes, dividido pelo deflator do PIB americano. Fonte: FMI	Edwards (1984); Min (1998); Akitoby e Stratmann(2008)

3.1. O Mercado de Trabalho Informal

O mercado de trabalho informal, conforme definido pela 15ª Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho (1993), consiste em “unidades envolvidas na produção de bens ou serviços com o objetivo principal de gerar emprego e renda para as pessoas envolvidas” e onde “relações trabalhistas - onde elas existem - são baseadas principalmente em empregos casuais, favores ou relações pessoais e sociais, ao invés de acordos contratuais com garantias formais.” Esse conceito refere-se às características das unidades econômicas e não às características dos próprios empregos. Portanto, não distingue os empregos no mercado formal de trabalho que não estão sujeitos a imposto de renda e regulamentação trabalhista das posições regulamentadas. A 17ª Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho (2003) define o conceito de emprego informal para se referir aos empregos não sujeitos a "legislação trabalhista nacional, tributação de renda, proteção social ou direito a outros benefícios trabalhistas". Dessa forma, inclui no grupo informal os empregos não regulamentados pertencentes a qualquer unidade produtiva. No entanto, estimativas precisas do tamanho do mercado de trabalho informal são escassas. Em muitos países em desenvolvimento, as pesquisas sobre força de trabalho não incluem perguntas capazes de medir a informalidade (mercado informal de trabalho ou emprego informal). O desafio é medir o mercado de trabalho informal ou o emprego informal entre os empregados remunerados e os empregadores. Para preencher essa lacuna, muitas pesquisas ad hoc foram realizadas nesses países (Charmes, 2009). Além disso, o departamento de estatísticas da Organização Internacional do Trabalho (OIT) realiza sua própria pesquisa desde 2004. No entanto, os dados disponíveis para muitos países não se enquadram nas definições internacionais e, portanto, não são comparáveis. Além disso, os dados sobre informalidade estão disponíveis apenas para alguns países, períodos recentes e frequência muito baixa: menos de uma observação por ano para cada país. Como uma medida direta confiável de informalidade não está disponível para muitos países, adotamos um variável *proxy* da informalidade usada com frequência: a razão entre o número de trabalhadores autônomos e a população total empregada, excluindo os sectores da agricultura, criação, pesca e silvicultura. Trabalhadores autônomos são os trabalhadores cuja remuneração depende diretamente dos lucros do trabalho exercido. Inclui principalmente empregos não regulamentados, não sujeitos ao pagamento de imposto de renda. Pesquisas sobre a força de trabalho transmitem dados sobre trabalho autônomo desde os anos 1980. Os dados são fornecidos pela Organização Internacional do Trabalho, estando entre os principais indicadores do banco de dados do mercado de

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 5, n. 1, abr./2020, pp. 03-28.

Poiatti. O Mercado de Trabalho Informal e os Custos dos Empréstimos Soberanos em Países Emergentes

trabalho (LABORSTA) e têm sido uma *proxy* de informalidade historicamente empregada. Excluímos trabalhadores autônomos nos setores de agricultura, pecuária, pesca e silvicultura, a fim de levar em conta as mudanças estruturais relacionadas à urbanização e modernização nos países em desenvolvimento.

Charmes (2009) mostra que há alta correlação entre o trabalho autônomo e o emprego informal. Segundo Fiess et al (2010), na Argentina 75%, Brasil 61% e México 77% dos trabalhadores informais são encontrados em pequenas empresas e a maioria em empresas individuais, sendo autônomos. Além disso, a participação dos trabalhadores informais nessas empresas é superior a 80%. Outros estudos também consideraram pesquisas a nível empresarial para estudar a informalidade. Por exemplo, Dabla-Norris et al. (2008) tomam a *proxy* da informalidade da World Business Environment Survey (WBES). No entanto, o uso da WBES é duvidoso, pois abrange apenas empresas com um mínimo de cinco funcionários e a informalidade é mais provável em empresas menores. Além disso, a atividade informal pode ser subestimada, pois as empresas tendem a ocultar informações contrárias às normas sociais e sujeitas à punição legal. Pesquisas a nível de indivíduos também levam a estimativas tendenciosas. Um estudo da OCDE (OCDE, 2008) estimou o tamanho da economia informal para sete países como o número de empregados não cobertos por requisitos legais de emprego. No entanto, o número de entrevistados que relataram não receber os devidos benefícios de seguridade social era irrealisticamente alto (Andrews et al., 2011). A informalidade também pode ser encontrada por estimativas de sonegação de impostos. As autoridades fiscais nacionais desenvolveram métodos de auditoria para medir a quantia de renda não declarada. No entanto, não apenas o acesso aos dados pode ser restrito, mas também as autoridades geralmente optam por auditar indivíduos mais propensos a evitar pagamentos de impostos. Em geral, as medidas disponíveis de evasão fiscal levariam a estimativas tendenciosas da economia informal (Schneider e Enste, 2000).

Também existem estimativas da economia informal baseadas em modelos: o método da demanda por moeda, o método baseado em consumo de eletricidade e o método de indicadores múltiplos e de causas múltiplas “Multiple Indicators Multiple Causes” (MIMIC) (consulte Schneider e Enste, 2000 para obter uma descrição detalhada). O método da demanda por moeda assume que a economia informal faz uso principalmente de transações em papel moeda e que mudanças no tamanho da economia informal são causadas somente por mudanças nos impostos ou nas regulamentações governamentais. O método baseia-se na estimativa de uma equação da demanda por

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 5, n. 1, abr./2020, pp. 03-28.

Poiatti. *O Mercado de Trabalho Informal e os Custos dos Empréstimos Soberanos em Países Emergentes*

moeda como função dos impostos e da regulamentação governamental, além de determinantes tradicionais da demanda por moeda (por exemplo, renda real, taxa de juros). Variações no tamanho da informalidade estão associadas a variações na demanda por moeda devido a mudanças nos impostos ou na regulamentação do governo, após o controle de outros fatores. Esse método pode ser criticado por se basear em uma suposição irrealista: uma velocidade da moeda constante e igual entre os países. Por exemplo, a demanda por moeda é sensível a choques financeiros, como o uso de cartões de débito.

O método baseado em consumo de eletricidade pressupõe que a atividade econômica implique em consumo de energia. Com base nesse raciocínio, o consumo de eletricidade é usado como proxy da atividade econômica total, incluindo os mercados de trabalho formal e informal. O tamanho da economia informal é definido como a diferença entre o PIB total implícito no consumo de eletricidade e o PIB oficial. No entanto, a elasticidade da eletricidade à produção não é constante ao longo do tempo e entre países. Além disso, muitas atividades informais não dependem significativamente do consumo de eletricidade ou dependem de uma fonte substituta de energia (Schneider e Enste, 2000). O método “*Multiple Indicators Multiple Causes*” (MIMIC) é um sistema de equações simultâneas que modela o tamanho da economia informal (não observável) em função de variáveis explicativas (observáveis). No sistema, ele também modela as consequências da economia informal (observáveis) em função do tamanho da economia informal. Essas estimativas baseadas em modelos foram criticadas por não serem robustas, não terem uma fundamentação teórica e dependerem de premissas não estabelecidas como a inclusão de causas e consequências ad-hoc da informalidade (Buehn e Schneider, 2007). Além disso, as autoridades estatísticas nacionais incorporam um ajuste para a economia não-observável nos números oficiais do PIB, o que leva a estimativas tendenciosas quando a informalidade é medida como uma proporção do PIB oficial (Andrews et al., 2011).

Os institutos nacionais de estatística geralmente calculam a economia não-observável como a diferença entre o PIB medido como o total de gastos em bens e serviços e o PIB medido como o total de pagamentos recebidos por todos os indivíduos em um país. A economia não-observável também poderia ser uma proxy da informalidade. No entanto, as estimativas da economia não observável não estão disponíveis para todos os países e, quando disponíveis, não seguem uma abordagem metodologicamente única. Em 2005-2006, as Nações Unidas forneceram um questionário enviado às autoridades nacionais para estabelecer uma medida comum da economia não-observável. No entanto, as estimativas estão disponíveis apenas para um número limitado

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 5, n. 1, abr./2020, pp. 03-28.

Poiatti. *O Mercado de Trabalho Informal e os Custos dos Empréstimos Soberanos em Países Emergentes*

de países e geralmente um ponto no tempo (Andrews et al., 2011). Embora a parcela de trabalhadores autônomos não seja equivalente à informalidade e inclua também algumas atividades formais, ela tem sido uma proxy historicamente utilizada da informalidade. Diferentemente de outras medidas de informalidade, está disponível para uma grande amostra de países e em frequência trimestral. A Tabela 2 sugere que a parcela de trabalhadores autônomos possui um desvio padrão substancial para o período amostral e para os países considerados neste estudo.

3.2. *Variáveis Macroeconômicas*

O banco de dados International Financial Statistics (IFS) do FMI fornece as seguintes séries nominais: produto interno bruto e consumo do governo. O consumo do governo é a compra de bens e serviços pelo governo, incluindo a maioria dos gastos em defesa e segurança nacional. Exclui as despesas militares públicas que fazem parte da formação de capital do governo. As séries reais são as séries nominais divididas pelo deflator do PIB, que são empregadas nas estimações.

Medidas de financiamento do governo estão disponíveis em Government Financial Statistics (GFS) do FMI. A receita tributária do governo é o aumento do patrimônio líquido através de impostos. Dívida externa é o estoque de passivos externos de longo prazo de devedores públicos e privados com pagamento garantido por uma instituição governamental.

Os spreads dos países emergentes são medidos pelo Markets Stripped Global Bond Index (EMBI Global Stripped). É uma média de spreads de títulos públicos sobre títulos do governo americano de maturidades semelhantes, ponderados pela capitalização de mercado. São retirados os fluxos colateralizados, o que controla pelas diferenças de garantias entre os países. Ele cobre Brady bonds denominados em dólares americanos, empréstimos e Eurobonds emitidos ou garantidos por governos de mercados emergentes. Para serem incluídos, os países devem ter renda baixa ou média nos últimos dois anos, de acordo com a classificação do Banco Mundial.

A taxa de juros americana em letras do Tesouro Americano de três meses é a medida da taxa de juros nominal mundial. Está disponível no Federal Reserve Bank de St. Louis. A taxa real mundial é obtida descontando-se a taxa nominal pelo aumento percentual médio no deflator do PIB americano nos últimos quatro trimestres. O Chicago Board Options Exchange fornece o VIX, a medida da volatilidade do S&P500.

3.3. Sazonalidade e Tendências

Todas as séries econômicas são ajustadas sazonalmente utilizando-se o filtro Census X11. Elas também são verificadas quanto à sazonalidade restante. As séries financeiras não apresentam tendência e são tomadas nos níveis. No entanto, as séries temporais econômicas costumam ter uma tendência estocástica e um componente de ciclos de negócios (Nelson e Plosser, 1982). Testamos a presença de raiz unitária usando os testes de raiz unitária do painel Maddala e Wu (1999) e Choi (2001). O teste combina os p-valores dos testes de raiz unitária de cada cross-section, conforme proposto por Fisher (1932).

Quando não se pode rejeitar a presença de raiz unitária, toma-se a primeira diferença da série. Já quando não há raiz unitária, utiliza-se o filtro Hodrick e Prescott (1997) para separar os componentes permanentes e transitórios da série econômica. O filtro Hodrick-Prescott minimiza as diferenças quadráticas entre a série e seu componente de tendência e penaliza pela incorporação de volatilidade à tendência. A volatilidade da tendência é medida em relação aos valores passados e futuros da série. Conforme discutido por Pedersen (2001), o filtro Hodrick-Prescott leva a menos distorção do que outros filtros construídos para serem ótimos de acordo com critério de minimização de erro quadrático médio. Também consideramos se os resultados são robustos para diferentes metodologias alternativas. Por exemplo, assumimos, ao invés, que as séries econômicas têm uma tendência linear. Os resultados são robustos e não mudam significativamente e estão disponíveis mediante solicitação.

Tabela 02: Estatísticas Sumárias

Variável	Média	Desvio-Padrão	Tamanho Amostral
PIB	244,94	566,34	870
Taxa Livre de Risco	0,01	0,02	870
Informalidade	0,24	0,14	543
Consumo do Governo	35,18	82,11	870
Receita Tributária	27,72	66,77	522
EMBI Spreads	0,05	0,06	760

Notas: PIB, consumo do governo e receita tributária são séries reais, definidas em dólares constantes americanos; Informalidade, EMBI *Spreads* da J.P. Morgan e a taxa livre de risco estão livres de unidades de medida, por construção.

Fonte de dados: Informalidade, OIT; PIB, consumo do governo e receita tributária, FMI; *spreads*, J.P. Morgan; Taxa livre de risco, Federal Reserve Bank St. Louis.

4. Modelos de Equação Única

Quais são as variáveis macroeconômicas que explicam os spreads soberanos ao longo dos ciclos de negócios? É provável que variações no produto ou renda total afetem

a capacidade de um país honrar a sua dívida pública externa; portanto, o nível de produção total é o nosso primeiro candidato. De fato, Cline (1995), Cantor e Parker (1996) e Uribe e Yue (2006) mostram que os spreads dos países aumentam durante as crises econômicas *ceteris paribus*.

No entanto, não apenas a renda total de um país é importante para determinar a sua solvência pública. Mudanças na renda disponível do governo também são importantes. O consumo e a receita tributária do governo têm um impacto direto no superávit do governo (negativo e positivo, respectivamente) e podem refletir o compromisso do governo em honrar seus acordos internacionais. Considerando-se um modelo de equação única, Akitoby e Stratmann (2008) concluem que as políticas fiscais contracionistas diminuem os spreads, enquanto Edwards (1984) e Min (1998) concluem que as variáveis fiscais não são estatisticamente importantes para explicar os spreads, uma vez que outros fundamentos macroeconômicos sejam considerados. Além disso, variações no tamanho do mercado de trabalho informal também afetam a capacidade de gerar receita tributária futura e honrar os serviços da dívida pública.

Estudos anteriores (por exemplo, Edwards, 1984; Eichengreen e Mody, 1998; Min, 1998; Akitoby e Stratmann, 2008) também consideraram a razão dívida-produto (uma medida da sustentabilidade da dívida) como determinante dos spreads soberanos. Eles encontraram um coeficiente positivo e estatisticamente significativo para a razão dívida-PIB, quando incluída juntamente com outras variáveis explicativas em um modelo de regressão linear. Akitoby e Stratmann (2008) fornecem evidências de que níveis mais altos de dívida pública estão associados a spreads mais altos, pois sinalizam descontrole de orçamento fiscal e podem levar a um caminho insustentável da dívida.

Tabela 03: Regressões de Spreads Soberanos

Variáveis	(1)	(2)	(3)
Informalidade	0,12 (2,04)*	0,16 (2,47)*	0,09 (2,11)*
Produção	-0,24 (-7,73)*	-0,20 (-5,33)*	-0,03 (-0,92)
Dívida		0,01 (2,38)*	
Consumo Governo			0,00 (0,15)
Receita Tributária			0,01 (2,40)*
Rquadrado ajustado	0,8	0,8	0,9

Notas: (1) Esta tabela reporta resultados de regressões dos *spreads* EMBI (calculado no final de cada trimestre) contra um conjunto de variáveis explicativas: produto, informalidade, dívida externa, consumo do governo, receita tributária, efeitos fixos por país e por trimestre. As observações relacionadas aos períodos de *default* soberano são excluídas. (2) Os parâmetros estimados e a estatística t (entre parênteses)

Poiatti. O Mercado de Trabalho Informal e os Custos dos Empréstimos Soberanos em Países Emergentes

são relatados para cada variável incluída nas regressões. (3) As estatísticas t são calculadas usando erros padrões robustos à heterocedasticidade. (4) * denota significativo ao nível de 5%.

Fonte de dados: informalidade, OIT; Produto, consumo governamental e receita tributária, FMI; *spreads*, EMBI *spreads* do J.P. Morgan.

Na tabela 3, apresentamos os resultados de uma regressão linear de *spreads* contra variáveis econômicas, e variáveis binárias de efeito-fixo cross-section e temporal. A regressão 2 mostra os resultados ao se considerar as seguintes variáveis explicativas: produto, dívida externa e tamanho do mercado de trabalho informal. Todos os coeficientes são estatisticamente diferentes de zero correspondem às nossas expectativas teóricas.

Entretanto, a dinâmica da dívida provavelmente é endógena e não linear. Na regressão 3, apresentamos os resultados com a inclusão do consumo e receita tributária do governo, as variáveis de política do governo, e a exclusão da variável dívida externa. O coeficiente de informalidade é positivo e estatisticamente significativo, como teoricamente esperado. Embora o coeficiente de produção seja estatisticamente insignificante, existem várias preocupações com relação às variáveis de política do governo: pode haver atrasos entre a implementação e o período de tomada de decisão; e eles também podem mudar endogenamente em resposta às mudanças de produção (por exemplo, os estabilizadores automáticos). De fato, o coeficiente de produção se torna significativo quando a dívida e as variáveis de política do governo são eliminadas na regressão 1.

Embora os resultados sugiram que a produção e o tamanho do mercado de trabalho informal possam ser importantes para explicar os *spreads* soberanos, eles podem ser determinados pelos próprios *spreads*. *Spreads* também podem refletir mudanças nas condições econômicas e políticas atrasadas. Portanto, um modelo dinâmico de equações múltiplas é mais apropriado para fornecer uma resposta à nossa pergunta de pesquisa.

5. Modelos de Equações Múltiplas

Os modelos autoregressivos vetoriais (VARs) são estimados usando o estimador de mínimos quadrados com efeitos fixos por país. As defasagens são selecionadas usando o Critério de Informação de Schwarz (SIC). O SIC penaliza pela perda de graus de liberdade devido à inclusão de variáveis explicativas defasadas adicionais e maximiza o poder explicativo do modelo. Após estimar o modelo, calculamos e plotamos as funções de resposta ao impulso usando os coeficientes estimados. Essa é uma maneira de

representar visualmente não apenas o impacto contemporâneo, mas também o caminho temporal dos efeitos dos choques estruturais para cada variável no VAR. Como as estimativas dos parâmetros do VAR são imprecisas, as funções de resposta ao impulso também herdam a incerteza dos parâmetros. Portanto, relatamos os intervalos de confiança em torno das respostas ao impulso. Os intervalos de confiança bootstrap são construídos da seguinte forma: (a) Estime o VAR utilizando o estimador de mínimos quadrados e salve os resíduos. (b) Tome uma amostra aleatória dos resíduos com reposição e com o dobro do tamanho da amostra. Cada observação da amostra aleatória consiste dos resíduos no mesmo período de tempo "T" para todas as equações no VAR. (c) Construa uma série simulada usando os parâmetros estimados, os resíduos aleatórios e as condições iniciais (por exemplo, valores aleatórios da série original). (d) Reestime o modelo usando a série simulada, gere as funções de resposta ao impulso e salve os resíduos (Voltamos ao passo (a)). Repita o processo dez mil vezes. (e) Use as funções de resposta de impulso estimadas para gerar os intervalos de confiança.

5.1. Informalidade e Spreads Durante os Ciclos de Negócios

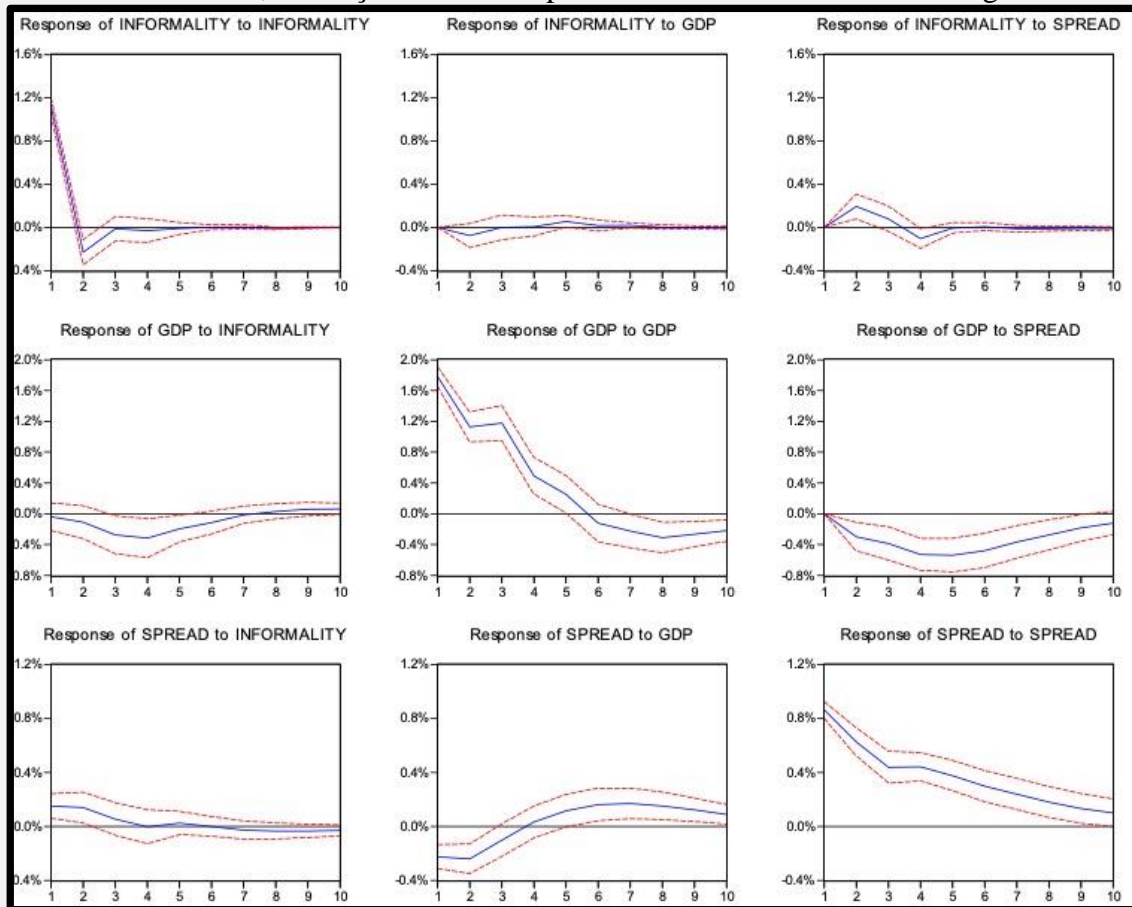
Quais são as relações entre informalidade e spreads? Loayza e Rigolini (2006) fornecem evidências de que o emprego informal aumenta durante as crises econômicas. Além disso, os spreads soberanos também são mais altos durante as crises econômicas. Portanto, precisamos controlar pelos movimentos dos ciclos de negócios para estimar os impactos da informalidade nos spreads. A Figura 2 mostra as funções de resposta ao impulso de um VAR contendo a informalidade, os spreads e o nível de produção, o qual controla pelos ciclos de negócios. De acordo com o Critério de Informação de Schwarz, incluímos três defasagens de cada variável.

Os efeitos contemporâneos de choques de spreads na produção e informalidade e de choques de produção na informalidade são zero, dadas as restrições de identificação. De acordo com "Resposta do PIB à informalidade", a produção se move abaixo da tendência após um choque positivo na informalidade. O impacto se torna estatisticamente significativo após o primeiro trimestre. A consistência da estimação para diferentes estratégias de identificação também é verificada.

Consistentemente, Schneider (2005) mostra que um aumento na economia informal nos países em desenvolvimento leva a um declínio no crescimento oficial da

produção. No entanto, a informalidade não responde significativamente aos movimentos do produto.

Figura 02: Respostas ao Impulso para o Modelo Vetorial Autoregressivo: Informalidade, Produção Formal e Spreads Soberanos em Países Emergentes



Notas: 1) A linha sólida representa a estimativa pontual da resposta ao impulso. (2) As linhas tracejadas representam as faixas de dois desvios padrões de erro. (3) A resposta da informalidade e *spreads* está em pontos percentuais. (4) Os gráficos da primeira coluna relatam a resposta da informalidade, do PIB e do *spread*, respectivamente, a um choque de um desvio padrão da informalidade. (5) Os gráficos da segunda coluna relatam a resposta da informalidade, do PIB e do *spread*, respectivamente, a um choque de um desvio padrão do PIB. (6) Os gráficos da terceira coluna relatam a resposta da informalidade, do PIB e do *spread*, respectivamente, a um choque de um desvio padrão do *spread*.

Fonte de dados: informalidade, OIT; PIB, FMI; spreads, EMBI *spreads* do J.P. Morgan.

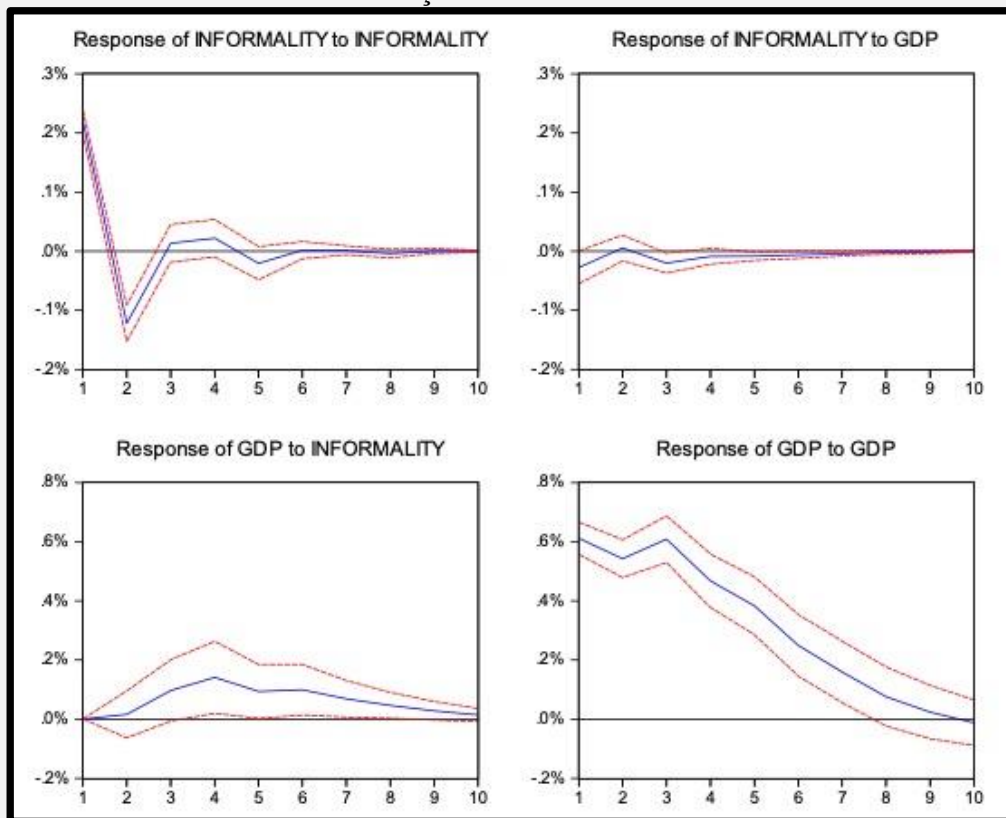
Quais são os impactos dos choques de produção e informalidade nos spreads soberanos? Cline (1995) e Cantor e Parker (1996) fornecem evidências de spreads contracíclicos de países, Neumeyer e Perri (2005) apoiam a causalidade reversa e Uribe e Yue (2008) sugerem a causalidade de ambos os modos. Elgin e Uras (2013) também mostram que uma ampliação no setor informal potencialmente aumenta os spreads.

Consistentemente, a figura 2 mostra que os spreads respondem positivamente não apenas aos choques negativos da produção "Resposta da propagação ao PIB", mas também aos choques positivos à informalidade "Resposta da propagação à informalidade". Também verificamos se os resultados são robustos para diferentes

estratégias de identificação. Podemos resumir os efeitos contemporâneos dos choques estruturais nos spreads soberanos: um choque positivo de 1 ponto percentual na informalidade aumenta contemporaneamente os spreads de crédito soberano em 0,16 pontos percentuais; um choque positivo de 1 ponto percentual na produção formal diminui os spreads em 0,14 pontos percentuais no mesmo trimestre.

Em contraste, a Figura 3 mostra os resultados da estimativa de um VAR contendo informalidade e produção para países desenvolvidos (os EMBI Spreads não estão incluídos porque não estão disponíveis para os países desenvolvidos). Um choque positivo no nível de informalidade leva a um aumento no componente cíclico do produto. De fato, Schneider (2005) mostra que um aumento na economia informal está associado a um aumento na taxa de crescimento econômico nas economias desenvolvidas. Nas próximas seções, consideraremos se os choques da informalidade são substitutos para mudanças na política fiscal.

Figura 03: Respostas ao Impulso para o Modelo Vetorial Autoregressivo: Informalidade e Produção Formal em Países Desenvolvidos

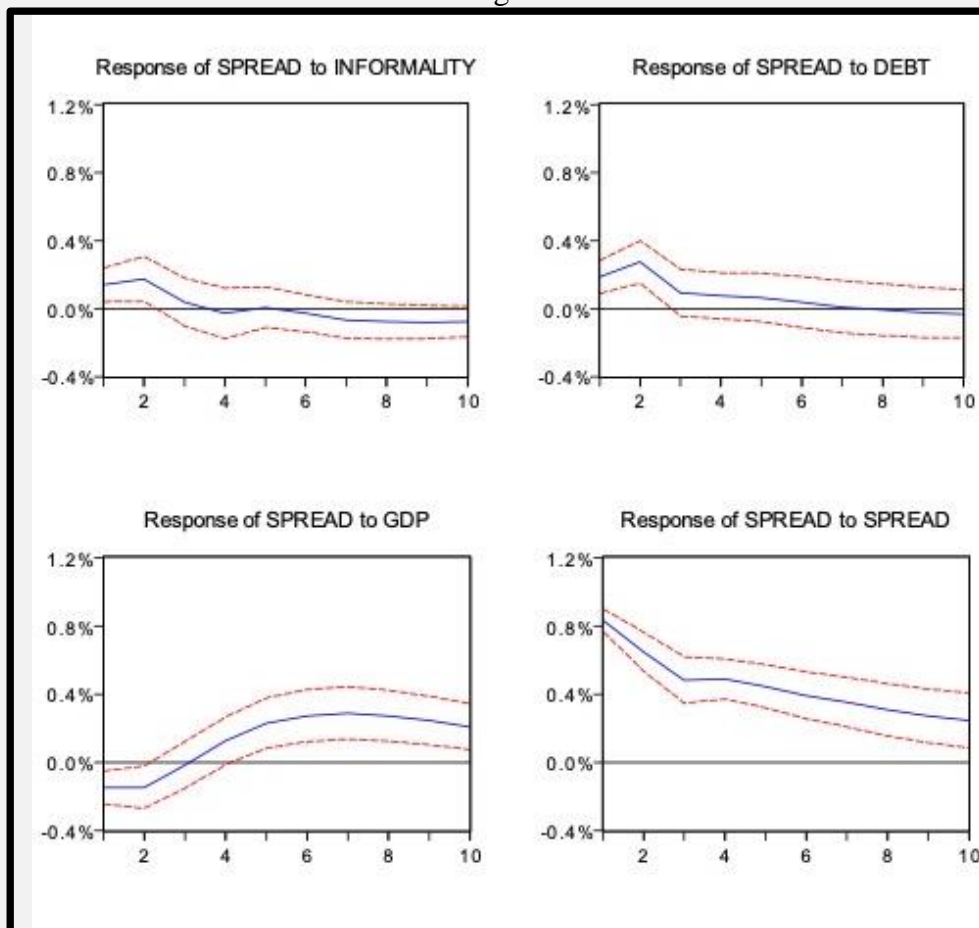


Notas: 1) A linha sólida representa a estimativa pontual da resposta ao impulso. (2) As linhas tracejadas representam as faixas de dois desvios padrões de erro. (3) A resposta da informalidade está em pontos percentuais. (4) Os gráficos do lado esquerdo relatam a resposta da informalidade e do PIB, respectivamente, a um choque de um desvio padrão de informalidade. (5) Os gráficos do lado direito relatam a resposta da informalidade e do PIB, respectivamente, a um choque de um desvio padrão do PIB. **Fonte de dados:** informalidade, OIT; PIB, FMI.

5.2. *Verificação de Robustez: Controle da Política Fiscal*

Na Figura 4, apresentamos os resultados de um VAR estrutural, contendo as variáveis de informalidade, política fiscal, produto e spreads. Em primeiro lugar, a política fiscal é representada pela variável proxy nível da dívida. A inclusão da variável dívida aumenta o poder explicativo do modelo. Um choque positivo na dívida diminui a produção e aumenta os spreads significativamente. Também está associado a aumentos mais significativos nos spreads do que um choque negativo na produção. Os resultados são consistentes com os achados anteriores na literatura (Edwards, 1984; Eichengreen e Mody, 1998; Min, 1998; Akitoby e Stratmann, 2008). Além disso, os choques de informalidade e produção ainda explicam os spreads significativamente quando controlamos pelos choques da dívida.

Figura 04: Respostas ao Impulso para o Modelo Vetorial Autoregressivo: Informalidade, Política Fiscal, Produção Formal e Spreads Soberanos em Países Emergentes



Notas: 1) A linha sólida representa a estimativa pontual da resposta ao impulso. (2) As linhas tracejadas representam as faixas de dois desvios padrões de erro. (3) A resposta dos *spreads* é em pontos percentuais. (4) Os gráficos relatam a resposta dos *spreads* a choques de um desvio padrão de informalidade, política fiscal, PIB e *spreads*, respectivamente.

Fonte de dados: informalidade, OIT; PIB e variáveis fiscais, FMI; *spreads*, EMBI spreads do J.P. Morgan.

Em segundo lugar, a política fiscal é representada pela variável proxy receita tributária e os resultados estão disponíveis mediante solicitação. Os efeitos dos choques no produto e no emprego informal sobre spreads são semelhantes aos efeitos equivalentes implícitos no VAR não-fiscal. A significância estatística diminui em geral e as variáveis fiscais não têm efeito estatisticamente significativo nos spreads. Consistentemente, Edwards (1984) e Min (1998) também concluem que as variáveis fiscais não são estatisticamente importantes para explicar os spreads, uma vez que controlamos por outras variáveis macroeconômicas.

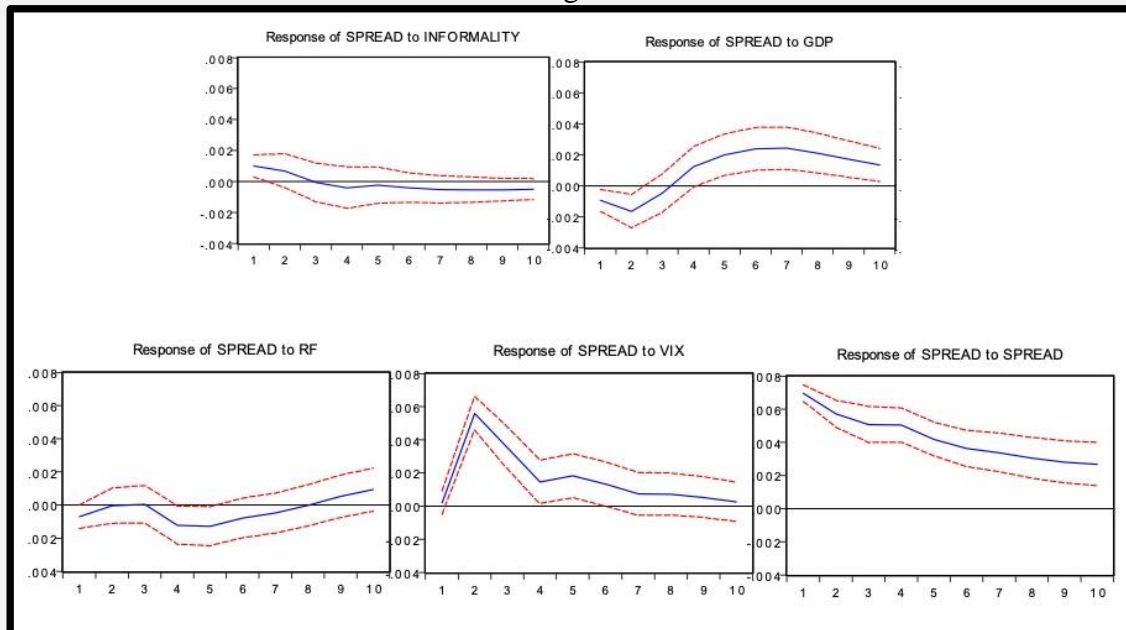
5.3. Verificação de Robustez: Controle pelas Condições Externas

Longstaff, Pan, Pedersen e Singleton (2011) fornecem evidências de movimentos conjuntos dos spreads soberanos de diferentes países, que não podem ser explicados por mudanças nas condições econômicas domésticas. Neste estudo, consideramos alguns indicadores de condições externas e potenciais responsáveis por movimentos conjuntos dos spreads soberanos, com fundamentação empírica estabelecida: a taxa livre de risco mundial e o VIX, indicador de volatilidade do mercado de ações. De fato, Uribe e Yue (2006) e Neumeyer e Perri (2005) mostram que a taxa de juros mundial pode ter um impacto significativo nos spreads soberanos. Além disso, a aversão ao risco global, medida pelo VIX, a volatilidade implícita do índice S&P500, pode explicar os spreads de crédito soberano (Pan e Singleton, 2008).

Na Figura 5, apresentamos as respostas ao impulso de um VAR, incluindo informalidade, produção, spreads, juntamente com a taxa livre de risco mundial e o VIX. Os efeitos dos choques na informalidade e na produção sobre os spreads são semelhantes às estimativas anteriores, embora as magnitudes sejam cerca de um quarto mais baixas para ambas as variáveis e o R-quadrado ajustado para a regressão dos spreads diminua para 0,54. Embora os choques na taxa livre de risco não tenham um impacto significativo, o VIX

De acordo com Caballero e Krishnamurthy (2008) e Krishnamurthy (2010), quando a aversão ao risco global (VIX) é maior, a demanda internacional por ativos de maior risco diminui e a demanda por ativos mais seguros aumenta, o que foi chamado de “flight-to-quality”. Este artigo apresenta evidências de que, quando a aversão ao risco global aumenta, a demanda por títulos de mercados emergentes diminui, portanto, o fenômeno “flight-to-quality” ajuda a explicar os spreads dos mercados emergentes. leva a grandes variações nos spreads soberanos.

Figura 05: Respostas ao Impulso para o Modelo Vetorial Autoregressivo: Informalidade, Produção Formal, Spreads Soberanos e Condições Externas em Países Emergentes



Notas: (1) A linha sólida representa a estimativa pontual da resposta ao impulso. (2) As linhas tracejadas representam as faixas de dois desvios padrões de erro. (3) A resposta da informalidade e *spreads* está em pontos percentuais. (4) Os gráficos relatam a resposta dos *spreads* a choques de um desvio padrão de informalidade, PIB, taxa livre de risco, VIX e *spreads*, respectivamente.

Fonte de dados: informalidade, OIT; PIB, FMI; *spreads*, EMBI *spreads* de J.P. Morgan; taxa livre de risco, Federal Reserve Bank St. Louis; VIX, Chicago Board Options Exchange

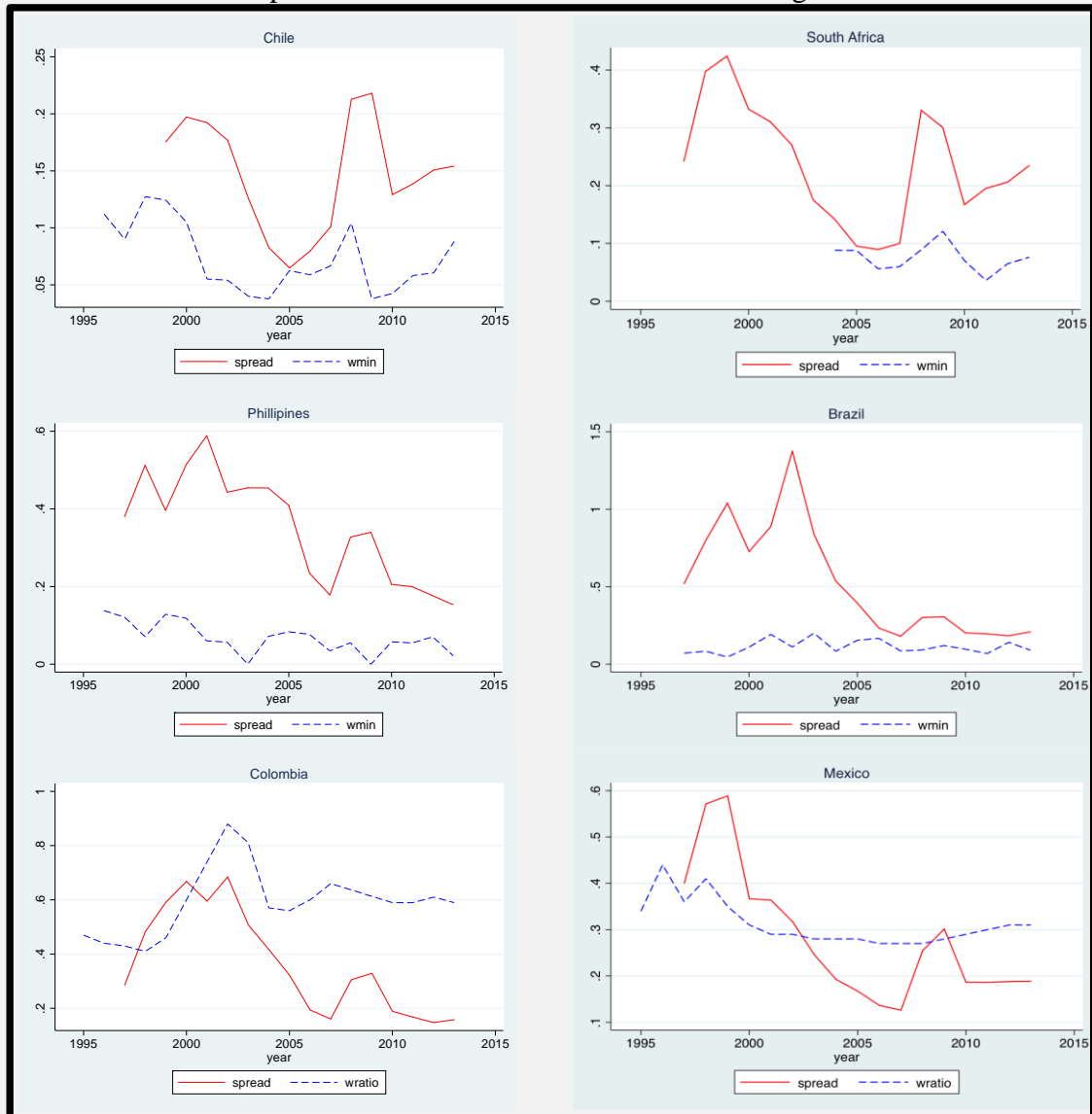
5.4. Interpretação de Choques de Informalidade

A literatura sobre as possíveis causas da informalidade é vasta. Sánchez, Duque e Ruiz (2009) e Mondragón-Vélez et al (2010) mostram que a informalidade pode aumentar quando a rigidez do mercado de trabalho é relativamente alta. A rigidez do mercado de trabalho pode ser representada por salários e custos não salariais, como contribuições de saúde e previdência, que não podem ser totalmente ajustados de acordo com os ciclos de negócios. Por outro lado, os empregadores podem ajustar os custos da mão-de-obra mais facilmente no setor informal, diminuindo os pagamentos dos funcionários durante crises econômicas. Portanto, os empregadores podem ficar tentados a participar no setor informal quando a rigidez do mercado de trabalho é relativamente alta. No presente estudo, mostramos que choques positivos de informalidade nos países em desenvolvimento levam a níveis mais baixos de produção e *spreads* mais altos, mesmo quando controlamos por mudanças nas políticas fiscais.

A Figura 6 mostra que os *spreads* soberanos e os custos de mão-de-obra se movem conjuntamente ao longo dos ciclos de negócios, portanto os choques de informalidade aqui identificados podem estar associados a mudanças nos custos de mão-de-obra. No

entanto, os custos de mão-de-obra não puderam ser incluídos nos modelos vetoriais autoregressivos devido à falta de dados em frequência trimestral. Portanto, a associação entre custos de mão-de-obra, informalidade e spreads soberanos deve ser tema de estudos futuros.

Figura 06: Rigidez no Mercado de Trabalho e Spreads Soberanos durante os Ciclos de Negócios



Nota: A linha azul representa os custos de mão-de-obra e a linha vermelha representa *spreads* soberanos durante o mesmo período. Os custos de mão-de-obra são definidos pela razão entre o salário mínimo e o salário médio na Colômbia e no México (*wratio*) e pelo aumento percentual do salário mínimo nos outros países (*wmin*).

Fonte de dados: salário mínimo e salário médio, OIT; *Spreads*, EMBI *spreads* do J.P. Morgan.

6. Conclusão

Este artigo propõe um novo arcabouço empírico para estudar as relações entre informalidade e os custos dos empréstimos soberanos nos países em desenvolvimento, medido pelos *spreads* soberanos. O modelo dinâmico de equações múltiplas proposto

Poiatti. *O Mercado de Trabalho Informal e os Custos dos Empréstimos Soberanos em Países Emergentes*

permite medir as relações estatísticas entre as variáveis incluídas e mostra que um aumento no emprego informal aumenta significativamente o custo do empréstimo público. Por outro lado, mostra que um mercado de trabalho informal maior nas economias desenvolvidas está associado a futuros aumentos marginais na produção. Seria interessante estudar se o mercado de trabalho informal é mais eficiente e/ou gasta menos renda na forma de propinas aos auditores dessas economias. Mais eficiência no mercado de trabalho informal e menos corrupção são dois mecanismos pelos quais uma maior informalidade pode aumentar a eficiência econômica. Estudos futuros também devem abordar as relações entre informalidade e spreads soberanos nos países desenvolvidos.

Além disso, seria interessante estudar o que está impedindo o governo de economizar recursos e se assegurar contra momentos de queda de produção agregada, alta informalidade e altos spreads. Mais seguro do governo poderia levar a taxas de impostos mais suaves em momentos de recessão, menores níveis de informalidade e, por sua vez, menores spreads.

Uma vez que os produtores lidam com restrição de crédito no sistema financeiro privado, o governo deveria oferecer linhas de crédito a produtores potencialmente mais inovadores e eficientes. Como resultado, a informalidade diminuiria nos mercados de trabalho mais produtivos e menos recursos seriam desperdiçados com corrupção. Por sua vez, a produtividade econômica e o bem-estar aumentariam. A triagem pública do tipo do produtor e a concessão de crédito de acordo com a produtividade potencial poderiam ser menos dispendiosas do que a implementação de outros mecanismos de enforcement, como equipes de auditoria móvel, que são atualmente apoiadas pelo Banco Mundial.

Referencias

Akitoby, B., Stratmann, T. (2008), 'Fiscal policy and financial markets', *Economic Journal* 118, 1971-1985.

Andrews, D., Sánchez, A. C., and Johansson, Å. (2011), '*Towards a better understanding of the informal economy*', OECD.

Baldacci, E., Gupta, S., and Mati, A. (2011). 'Political and fiscal risk determinants of sovereign spreads in emerging markets', *Review of Development Economics*, 15(2), 251-263.

Basurto, M. A. S., Caceres, C., & Guzzo, V. (2010). '*Sovereign spreads: Global risk aversion, contagion or fundamentals?*' (No. 10-120), International Monetary Fund.

Poiatti. O Mercado de Trabalho Informal e os Custos dos Empréstimos Soberanos em Países Emergentes

Bekaert, G., Harvey, C. R., Lundblad, C. T., & Siegel, S. (2014). 'Political risk spreads. *Journal of International Business Studies*', 45(4), 471-493.

Buehn, A. and Schneider, F. (2007). 'Shadow economies and corruption all over the world: revised estimates for 120 countries', The Open-Access, *Open-Assessment E-Journal* 1, 2007-9. <http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2007-9>

Caballero, R. and Krishnamurthy, A. (2008). 'Collective risk management in a Flight to quality episode', *Journal of Finance*, 63, pp. 2195-2230.

Cantor, R., and Packer, F. (1996). 'Determinants and impact of sovereign credit ratings', *Economic Policy Review* 2(2), Federal Reserve Bank of New York, 37-53.

Charmes, J. (2009). 'Concepts, Measurement and Trends. Is Informal Normal? Towards more and better jobs in developing countries', Jütting Johannes P. and de Laiglesia Juan R., *OECD, An OECD Development Centre Perspective*, 27-62.

Choi, I. (2001). 'Unit root tests for panel data', *Journal of International Money and Finance* 20, 249-272.

Cline, W. R. (1995). *'International debt reexamined'*, Washington, DC: Institute for International Finance.

Dabla-Norris, Mark Gradstein, E. and Inchauste, G. (2008). 'What causes firms to hide output? The determinants of informality, *Journal of Development Economics* 85(1), 1-27.

Edwards, S. (1984) 'LDC Foreign Borrowing and Default Risk: An Empirical Investigation, 1976-80', *American Economic Review*, 74.

Eichengreen, B., and Mody, A. (1998). What explains changing spreads on emerging-market debt: fundamentals or market sentiment? (No. w6408). *National Bureau of Economic Research*.

Elgin, C., and Uras, B. R. (2013). 'Public debt, sovereign default risk and shadow economy', *Journal of Financial Stability*, 9(4), 628-640.

Fiess, N. M., Fugazza, M. and Maloney, W.F. (2010). 'Informal self-employment and macroeconomic fluctuations', *Journal of Development Economics* 91(2), 211-22.

Fisher, R. A. (1932). *'Statistical Methods for Research Workers'*, 4th Edition, Edinburgh: Oliver & Boyd.

Georgoutsos, D. A., & Migiakis, P. M. (2013). 'Heterogeneity of the determinants of euro-area sovereign bond spreads; what does it tell us about financial stability?', *Journal of Banking & Finance*, 37(11), 4650-4664.

Hilscher, J. and Nosbusch, Y. (2010). 'Determinants of sovereign risk: macroeconomic fundamentals and the pricing of sovereign debt', *Review of Finance* 14, 235-262.

Poiatti. *O Mercado de Trabalho Informal e os Custos dos Empréstimos Soberanos em Países Emergentes*

Hodrick R.J., and Prescott, E.C. (1997). 'Postwar U.S. business cycles: an empirical investigation', *Journal of Money, Credit and Banking* 29, 1-16.

Ilzetzki, E. and Vegh, C. A. (2008). 'Procyclical fiscal policy in developing countries: Truth or fiction?' *NBER Working Paper* No. 14191.

Kingdon, G. G., and Knight, J. (2004). Race and the incidence of unemployment in South Africa. *Review of Development Economics*, 8(2), 198-222.

Krishnamurthy, A. (2010). 'Amplification Mechanisms in Liquidity Crises'. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2(3), 1-30.

Loayza, N., and Rigolini, J. (2006) 'Informality trends and cycles', *Policy Research Working Paper* 4078. Washington: World Bank (December).

Longstaff, F. A., Pa, J., Pedersen, L. H. and Singleton, K.J. (2011) 'How sovereign is sovereign credit risk?', *American Economic Journal: Macroeconomics* 3(2), 75-103.

Maddala, G. S. and S. Wu (1999) 'A comparative study of unit root tests with panel data and a new simple test', *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 61, 631-52.

Min, H. G. (1998) 'Determinants of emerging market bond spreads: do economic fundamentals matter?'. *World Bank Policy Research Paper*.

Mondragón-Vélez, C., Peña, X., Wills, D., & Kugler, A. (2010). 'Labor market rigidities and informality in Colombia [with comment]'. *Economía*, 11(1), 65-101.

Nelson, C.R. and Plosser, C. I. (1982) 'Trends and random walks in macroeconomic time series: some evidence and implications', *Journal of Monetary Economics* 10, 139-62.

Neumeier, P., Perri, F. (2005) 'Business cycles in emerging economies: The role of interest rates', *Journal of Monetary Economics* 52(2), 345--380.

OECD (2008) 'Declaring Work or Staying Underground: Informal Employment in Seven OECD Countries', *OECD Employment Outlook*, Chapter 2, OECD, Paris.

Pan, J., and Singleton, K.J. (2008) 'Default and recovery implicit in the term structure of sovereign CDS spreads', *Journal of Finance* 63(5), 2345--2384

Pedersen, T.M. (2001) 'The Hodrick-Prescott filter, the Slutsky effect, and the distortionary effect of filters', *Journal of Economic Dynamics Control* 25, 1081-1101.

Sánchez, F., Duque, V., & Ruiz, M. (2009). *Costos laborales y no laborales y su impacto sobre el desempleo, la duración del desempleo y la informalidad en Colombia, 1980-2007* (No. 005540). UNIVERSIDAD DE LOS ANDES-CEDE.

Schneider, F. (2005) 'Shadow economies of 145 countries all over the world: what do we really know?' *Mimeo*, Johannes Kepler University of Linz.

Poiatti. *O Mercado de Trabalho Informal e os Custos dos Empréstimos Soberanos em Países Emergentes*

Schneider, F. (2007) 'Shadow economies and corruption all over the world: new estimates for 145 countries', *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal* 1. www.economics-ejournal.org/economics/journalarticles/2007--9.

Schneider, F., and Enste, D.H. (2000) 'Shadow economies: size, causes, and consequences', *Journal of Economic Literature* 38, 77-114.

Sims, C. A. (1986) 'Are forecasting models usable for Policy Analysis?', *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review* 10(1), 2-16.

Uribe, M. and Yue, V. (2006) 'Country spreads and emerging countries: who drives whom?', *Journal of International Economics* 69, 6-36.

Desenvolvimento Econômico Local (DEL) e Políticas Públicas (PPs): Fundamentos e agenda para o setor de varejo no Brasil

Local Economic Development (LED) and Public Policies (PPs): Foundations and agenda for the retail sector in Brazil

Marcos Antonio Martins Lima¹ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n1.45489

Recebido em: 19/04/2019

Aprovado em: 14/01/2020

Resumo: O presente artigo objetiva conhecer e disseminar o processo de maturidade em políticas públicas por parte do setor do varejo brasileiro, tendo como pressuposto a necessidade de considerar as suas peculiaridades, bem como a sua multiplicidade e diversidade de perfis de negócios para a elaboração, articulação e gestão de agendas de políticas públicas. O processo continuado e histórico de integração entre as Políticas Públicas (PPs) e o Desenvolvimento Econômico Local (DEL) no Brasil vem conquistando melhores momentos do que no passado, porém ainda requer avanços na qualificação de todas as lideranças envolvidas (políticas, governamentais, jurídicas, sociais e empresariais) e permitindo que as políticas públicas do varejo sejam implementadas em paralelo com o desenvolvimento econômico e social da comunidade local e regional no qual está inserido.

Palavras-chave: Políticas Públicas (PPs); Desenvolvimento Econômico Local (DEL); Setor de Varejo.

Abstract: This present article aims to know and disseminate the maturity process in public policies by the Brazilian retail sector, assuming the need to consider its peculiarities, as well as its multiplicity and diversity of business profiles for the elaboration, articulation, and management of public policy agendas. The continued and historic process of integration between Public Policies (PPs) and Local Economic Development (LED) in Brazil has been gaining better moments than in the past, but it still requires advances in the qualification of all the leaders involved (political,

¹ Programa de Pós-graduação em Educação e Programa de Pós-graduação em Administração e Controladoria, Departamento de Fundamentos da Educação da Universidade Federal do Ceará (UFC).
E-mail: marcos.a.lima@terra.com.br

governmental, legal, social and business) and allowing public retail policies to be implemented in parallel with the economic and social development of the local and regional community in which it operates.

Keywords: Public Policies (PPs); Local Economic Development (LED); Retail Sector.

1. Introdução

Os campos das Políticas Públicas (PP) e do Desenvolvimento Econômico Local (DEL) no Brasil tem sido alvo de integração, promovendo uma maior maturidade desses campos, quanto a formulação teórica e quanto a viabilidade de melhores consequências políticas, econômicas e sociais, muito embora esses resultados ainda não tenham proporcionado patamares de crescimento e desenvolvimento do País nas expectativas que a sociedade brasileira anseia e necessita.

Essa integração é fundamental para essa conquista de tempos ainda melhores, já que o Desenvolvimento Econômico Local (DEL) reflete a pergunta “o que”, o objetivo final buscado por uma sociedade, ou seja, e “a capacidade de determinada sociedade superar os entraves à realização de suas potencialidades” (Castro & Oliveira, 2014, p. 22) e as Políticas Públicas (PPs) refletem a pergunta “como?”, o processo para viabilizar o objetivo, as condições e recursos necessário para o seu alcance, ou seja, materializadas no conjunto de ações, projetos ou programas que devem ser desenvolvidos pelos municípios, estados, união, agentes sociais e empresariais para atender às necessidades básicas e complexas da sociedade, com bens e serviços que garantam melhores condições de vida à população e promovam o desenvolvimento econômico e social.

Assim, a viabilidade dessa integração tão almejada entre Políticas Públicas (PP) e do Desenvolvimento Econômico Local (DEL) no Brasil deve ser construída a partir dos fundamentos e da importância de cada um desses processos (PPs & DEL).

Quando se pensa em políticas públicas setoriais, como sendo políticas específicas de um setor ou segmento de atuação do Estado ou da sociedade, como por exemplo, saúde, educação, saneamento, habitação, segurança, transportes, indústria, agronegócio e varejo, esse subconjunto das políticas públicas gerais, deve refletir e superar, de maneira objetiva, as reais necessidades ou demandas peculiares de um setor, como é o caso do varejo, bem como a sua integração e impacto em outros setores ou segmentos da mesma sociedade.

O objetivo do presente artigo é conhecer o processo de maturidade em políticas públicas por parte do setor varejista brasileiro, tendo como pressuposto a necessidade de considerar as suas peculiaridades, bem como a sua multiplicidade e diversidade de perfis de negócios na elaboração, articulação e gestão de agendas de políticas públicas.

Considerando-se que o processo de aceleração do desenvolvimento econômico brasileiro tenha iniciado a partir de 1930, essa integração entre Políticas Públicas (PP) e do Desenvolvimento Econômico Local (DEL) somente vai ocorrer, com maior incidência, a partir dos anos 2000 (Castro & Oliveira, 2014).

As políticas públicas setoriais focadas no desenvolvimento econômico e social, seja regional e ou local, precisam ser estruturadas e organizadas a partir de agendas objetivas de políticas públicas, que sirvam como ferramenta de articulação e de gestão de políticas públicas.

No caso do setor varejista brasileiro, essas agendas devem enfatizar os temas e as características intrínsecas do setor, demonstrando as suas características essenciais e decorrentes da sua diversidade de segmentos e obtendo a sua disseminação entre todos os atores intervenientes.

Além da qualidade técnica e política dessas agendas, a sua gestão deve levar em conta processos efetivos de monitoramento & avaliação (M&A) de políticas públicas, integradas e focadas no desenvolvimento econômico local.

2. Fundamentos e Importância de Desenvolvimento Econômico Local (DEL)

O principal objetivo do Desenvolvimento Econômico Local (DEL) é construir a capacidade econômica de uma determinada localidade, região, estado, município, ou território, visando a melhoria da sua perspectiva econômica e a qualidade de vida dos seus agentes e domiciliados (Swinburn, Goga, & Murphy, 2019). Ou seja, desenvolvimento, no sentido social e econômico, é “a capacidade de determinada sociedade superar os entraves à realização de suas potencialidades” (Castro & Oliveira, 2014, p. 22).

A partir dos anos 1970, os governos municipais e as comunidades no Brasil, perceberam que os negócios e o capital se deslocavam, de uma região para outra, de acordo com as vantagens competitivas e concorrenciais (Porter, 1986; 1989). Passaram então a buscar essa capacidade econômica, e também social, com a ampliação e atração

de investimentos, visando a melhoria do seu ambiente de negócios e a geração de emprego e renda (Swinburn, Goga, & Murphy, 2019).

Essas melhorias, para serem efetivamente alcançadas, devem envolver o comprometimento e a articulação entre os seus principais agentes e lideranças governamentais, políticas, jurídicas, sociais e empresariais, cooperando entre si no aprimoramento permanente da situação da região ou da localidade foco de desenvolvimento.

O grande naturalista e biólogo inglês, Charles Darwin (1809-1882), deixou dito: “Não são os mais fortes da espécie que sobrevivem, nem os mais inteligentes, mas sim os que respondem melhor às mudanças”. Essa afirmação, fez-me lembrar que a prosperidade coletiva de uma comunidade vai depender da sua capacidade de mudar de acordo com a dinâmica da economia regional, local, e até mundial.

Se o Desenvolvimento Econômico Local (DEL) for baseado em um processo estruturado e integrado de “planejamento” e não apenas ações isoladas de “fazejamento”, a probabilidade de mudança na melhoria do contexto local e regional é imensa!

Dentre as estratégias específicas para o correto planejamento no desenvolvimento local e regional, registra-se a busca da melhoria do ambiente de negócios e de investimentos, visando aumentar a produtividade e a competitividade dos negócios, dos empreendedores e dos trabalhadores locais, bem como deve dirigir-se para o aprimoramento das comunidades locais e regionais visando a melhoria da qualidade de vida, inovando em oportunidades econômicas e sociais, na luta contra as condições de pobreza e miséria. Assim, essas estratégias contribuirão para o crescimento e a melhoria das condições do ambiente local, tornando-o mais competitivo, produtivo e próspero (Swinburn, Goga, & Murphy, 2019).

Mas como se pode fortalecer a economia de uma localidade ou região? Bem, primeiro deve-se conhecer o perfil, as especificidades e as potencialidades do ambiente local e regional. Essas características tem o poder de fortalecer ou enfraquecer a sua própria capacidade econômica.

Para enfraquecer, basta não conhecer esse perfil, essas especificidades e potencialidades, focando apenas no “fazejamento” pela sobrevivência diária (no dito popular: “vender o almoço para comprar o jantar”), sem a integração e comprometimento de todos com a melhoria das condições de todos no seu ambiente local e regional.

Para fortalecer, o primeiro passo é conhecer esse perfil, essas especificidades e suas potencialidades, focando corretamente no “planejamento” das suas vantagens competitivas (Porter, 1986; 1989), ou seja, conhecer o seu perfil e as suas peculiaridades que agregam valor à economia e à comunidade local, desenvolver e comercializar produtos e serviços diferenciados, sua qualidade de atendimento e fidelização dos seus consumidores, sua capacidade de atrair, gerar e reter investimentos externos e internos, dentre outras condições especiais criadas e desenvolvidas a partir da criatividade e inovação dos atores locais (públicos, privados e do terceiro setor).

Em resumo, conhecer seus pontos fortes e fracos, suas ameaças e oportunidades a serem mapeadas em processo estruturado e integrado de planejamento estratégico do seu Desenvolvimento Econômico Local (DEL) para um período de médio e longo prazo e com a mobilização e participação ampla dos seus *stakeholders* (todos os agentes intervenientes).

Para tanto, o poder público local (governos municipais), regional (governo estadual), nacional (governo federal) e as lideranças políticas, judiciais, sociais e empresariais devem criar as condições para que os empreendimentos privados e públicos, bem como as parcerias público/privadas (PPPs) possam gerar prosperidade econômica e social para todos.

Nos dias atuais, os desafios econômicos e sociais passam a ser integrados com os desafios políticos em múltiplos aspectos; internacionais, federais, regionais, estaduais, territoriais, municipais e locais.

Mas como os aspectos políticos podem ser tratados?

3. Fundamentos e Importância das Políticas Públicas (PPs)

Os aspectos políticos são fundamentais para o Desenvolvimento Econômico Local (DEL), porém como políticas públicas.

Antes precisamos entender que o termo “política” é derivado do adjetivo grego *politikós*, originado de *pólis*, que significa, tudo o que se refere à cidade, ao interesse geral e público.

Segundo o sábio e filósofo grego Aristóteles (384 a.C.–322 a.C.), “a Política é a arte do bem comum”. Então, a verdadeira política tem uma missão nobre: convergir interesses divergentes em prol da maioria e do bem comum de uma sociedade. Então,

para existir política, basta existir um coletivo de pessoas com alguns interesses. Bem, mas qual é a diferença entre políticas e políticas públicas?

A política (*politics*) é o processo de mediação e solução para conflitos de interesses e de valores entre os membros de uma sociedade. Política seria, então, o conjunto de procedimentos que expressam as relações de poder entre os membros de uma sociedade e que se destinam à resolução pacífica de conflitos em torno dos bens públicos (Magalhães & Bouchardet, 2019).

Já as políticas públicas (*policies*), segundo Magalhães e Bouchardet (2019), são o fruto da própria atividade política na alocação de recursos e na provisão de bens e serviços públicos a uma sociedade. Compreende o conjunto de intervenções, projetos e ações do Estado direcionadas para a geração de impactos nas relações sociais (Agnaldo dos Santos, 2017).

O termo “Política Pública” é um conceito muito aplicado atualmente nos discursos de lideranças políticas e gestores públicos e privados, mas sua origem remonta a França pós-revolução de 1789 numa visão universalista e coletiva. Chega ao Século XX, em especial nas abordagens acadêmica nos (1) Estados Unidos da América em 1930 e seus fundadores como área de pesquisa e na (2) Europa Ocidental após a Segunda Guerra Mundial (1945), adotando a visão baseada no direito que todo cidadão possui, independente da sua condição social.

Políticas públicas podem ser consideradas como norteadores e provedora de diretrizes (regras, princípios e procedimentos) que direcionam a ação do poder público nas questões públicas. São explicitadas em leis, decretos, portarias, programas, projetos que orientam um conjunto de ações e a aplicação de recursos.

As políticas públicas são ainda materializadas num conjunto de ações, projetos ou programas que tem como referência o Estado e devem ser desenvolvidos pelos municípios, estados, união, agentes sociais e empresariais para atender às necessidades básicas e complexas da sociedade, com bens e serviços que garantam melhores condições de vida à população e promovam o desenvolvimento econômico e social.

Qual a importância das Políticas Públicas (PPs)? Essa importância pode ser definida segundo alguns dos seus principais objetivos:

- Promover o Desenvolvimento Econômico Local (DEL), social e cultural do município, estado e ou do País;

- Ampliar e efetivar os direitos de cidadania que são conquistados nas lutas e mobilizações sociais;
- Regular conflitos entre atores sociais (conflitos de interesses de classes e grupos); e
- Responder as demandas (necessidades) dos diversos setores da sociedade com necessidades para desenvolvimento.

Como a sociedade é composta de diversos atores com interesses específicos e até divergentes, as políticas públicas podem ser setorializadas. São as ditas políticas públicas setoriais, como é o caso das políticas públicas voltadas para o setor de varejo.

4. Políticas Públicas (PPs) para o Setor de Varejo

As políticas públicas setoriais são políticas específicas de um setor ou segmento de atuação do Estado ou da sociedade, como por exemplo, saúde, educação, saneamento, habitação, segurança, transportes, indústria, agronegócio e varejo.

As políticas públicas setoriais constituem um subconjunto do conjunto maior das políticas públicas, demonstrando necessidades ou demandas peculiares de um setor, mas que, geralmente, interagem e impactam em outros setores ou segmentos da mesma sociedade.

As políticas públicas setoriais no Brasil foram caracterizadas, desde a sua origem na primeira metade do século XX, pela atuação predominante de alguns eixos setoriais sobre os demais e teve, como domínio inicial, a articulação promovida pelas áreas de comércio exterior e da indústria, através da atuação das suas entidades associativas setoriais e ou das suas lideranças empresariais.

Porém, a partir de 1980 essa característica bi-setorial foi sendo complementada por outros setores econômicos, devido ao cenário político, econômico e social da época que exigia a necessidade de reforma do estado com ajuste fiscal, estrutural e regulatório, uma maior abertura da economia interna, a implantação de projetos de privatização e concessão de serviços públicos.

Esses fenômenos foram verificados no Brasil, seguindo a experiência também vivenciada na América Latina e decorrente do processo de globalização e do projeto de engenharia social com o apoio e diretrizes de grandes organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (Silva, 2013).

Outro fator interno que também facilitou a ampliação de setores a serem valorizados nas políticas públicas setoriais, foi a Constituição Federal (1988) que ampliou a participação social, e o Plano Real (1994) que trouxe a estabilidade econômica.

A partir de 1990, a experiência e o poder de articulação do setor industrial, gerou o Plano Industrial e de Comércio Exterior (PICE), tornando o setor beneficiado com processos de desoneração tributária, incentivos fiscais, creditícios e outros benefícios (Bonelli & Veiga, 2003).

Outros setores, como o agronegócio em 1991, passam a ter maior prioridade com a nova orientação da política agrícola focada em um modelo mais liberal de políticas públicas, baseada no livre funcionamento dos mercados e no respeito aos contratos, com menor intervenção governamental.

Esse contexto abre maior espaço para os outros setores como os da pequena e média empresa, o varejo, o turismo e outros que começam a participar mais ativamente na arena das políticas públicas.

O varejo é um dos setores mais importantes da economia brasileira na geração de emprego e renda e, também, na sua representatividade econômica e social.

Para se ter uma ideia, o setor de comércio e serviços liderou o crescimento do PIB (Produto Interno Bruto, indicador de produção econômica) no Brasil de 2017 para 2018, representando 75,8% (Agência Brasil, 2019). Em média, somente o setor do varejo, que é o comércio que vende diretamente para os consumidores finais, representa cerca de 45% a 65% do PIB brasileiro, dependendo do cenário econômico.

Para demonstrar a relevância recente (2017 para 2018) e mesmo com um cenário de desafios econômicos e sociais no Brasil destes tempos, o setor de comércio cresceu, neste período, 2,3% e o Brasil, em todos os seus setores, cresceu apenas 1,1% (Agência Brasil, 2019).

O setor do varejo engloba uma diversidade de segmentos e atividades desenvolvidas pelos empreendedores do setor de comércio e serviços que reflete e recebe impacto direto em toda a sociedade. Esse desafio de formulação e implementação de políticas públicas requer uma melhor organização e qualificação do setor, com adequada estruturação de demandas gerais e específicas que promovam a prevenção, a manutenção e a correção de potenciais e reais necessidades.

A seguir, algumas demandas específicas do setor de varejo que podem ser consideradas como tópicos de políticas públicas setoriais:

- Acompanhar e contribuir para a efetivação da Reforma tributária no Brasil;
- Disseminar a experiência dos Conselhos Municipais de Segurança Pública (CONSEPs);
- Ampliar o acesso aos programas estaduais que usam câmeras de videomonitoramento em parceria com as Polícias Militar e Civil dos estados brasileiros;
- Incentivar a criação de Frentes Parlamentares para comércio, serviços e empreendedorismo nos municípios brasileiros;
- Ampliar a participação das micro e pequenas empresas em compras governamentais; e
- Elaborar ou atualizar Lei municipal para disciplinar feiras itinerantes.

Essas necessidades são recebidas e interpretadas por aqueles que ocupam o poder público, mas são tomadas e influenciadas por uma agenda que se elabora no setor gerando pressão política e ou da mobilização social para a superação dessas demandas.

O segmento do varejo vem avançando, no Brasil, em um processo de maturidade em políticas públicas setoriais. Em 2017, a CNDL – Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas, em parceria com o SEBRAE Nacional - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, realizaram vários seminários, estudos e pesquisas sobre o varejo brasileiro dentro do PNDV – Programa Nacional de Desenvolvimento do Varejo que visitou 17 (dezesete) unidades da federação (16 estados e o distrito federal), contando com a participação de 1.385 lideranças varejistas, políticas e governamentais, que construíram 437 propostas gerais e que foram tecnicamente traduzidas em 69 propostas consolidadas de políticas públicas para o varejo (Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas [CNDL], Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas [SEBRAE Nacional]; Instituto de Avaliação, Gestão & Educação [IAGEE], 2017).

Dentre os principais resultados nestas atividades de políticas públicas, constam as propostas de políticas públicas classificadas em 8 (oito) temas norteadores dos desafios a serem superados pelo varejo brasileiro (CNDL, SEBRAE-Nacional, & IAGEE, 2017).

- i. Fortalecimento do comércio e desenvolvimento econômico local;
- ii. Mobilidade urbana e infraestrutura para revitalização dos centros comerciais;
- iii. Segurança pública;

- iv. Educação empresarial e assistência gerencial às MPEs (Micro e Pequenas Empresas do Setor Varejista);
- v. Sistema tributário;
- vi. Crédito e financiamento para o setor de comércio e serviços;
- vii. Modernização das leis trabalhistas; e
- viii. Apoio a inovação no varejo.

Quando quantificadas e consolidadas por tema norteador, as propostas de políticas públicas para o varejo foram elencadas, conforme a tabela a seguir:

Tabela 1: Desafios do Varejo no Brasil por Temas

Temas norteadores de demandas do varejo	Quant. Propostas	%
Fortalecimento do comércio e desenvolvimento econômico local	116	26,5%
Mobilidade urbana e infraestrutura para revitalização dos centros comerciais	79	18,1%
Segurança pública	64	14,6%
Educação empresarial e assistência gerencial às MPEs	63	14,4%
Sistema tributário	43	9,8%
Crédito e financiamento para o setor de Comércio e Serviços	40	9,2%
Modernização das leis trabalhistas	22	5,0%
Apoio a inovação no varejo	10	2,3%
TOTAL	437	100,0%

Fonte: CNDL, SEBRAE Nacional e IAGEE (2017).

Vê-se que os 4 (quatro) principais temas que juntos representam 59,26% (ou n=259) do total de 437 propostas de políticas públicas para o varejo foram os seguintes, por ordem de quantidade de propostas:

- Fortalecimento do comércio e desenvolvimento econômico local: 116 propostas ou 26,5% do total;
- Mobilidade urbana e infraestrutura para revitalização dos centros comerciais: 79 propostas ou 18,1% do total;
- Segurança pública: 64 propostas ou 14,6% do total; e
- Educação empresarial e assistência gerencial às MPEs: 63 propostas ou 14,4% do total.

Vale salientar que estas propostas foram consolidadas em documento e entregue as lideranças parlamentares (Câmara dos Deputados e Senado Federal) no final de 2017,

bem como aos governos federal e estaduais que foram alvo dos encontros de geração das agendas de políticas públicas. Em 2018, foi entregue o documento “Manifesto do varejo, eleições 2018” para os candidatos ao legislativo e executivo federal e estaduais.

5. Integrando as Políticas Públicas Setoriais do Varejo ao Desenvolvimento Econômico Local (DEL)

Com o objetivo de conquistar maior maturidade com as políticas públicas, a CNDL – Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas, em nova parceria com o SEBRAE Nacional - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, está promovendo o Programa Políticas Públicas 4.0 a ser desenvolvido no período de 2018 a 2019, com a elaboração de agendas de políticas públicas em estados não visitados no programa anterior, com a reelaboração ou atualização das agendas de políticas públicas dos estados já visitados, bem como a disseminação de políticas públicas nos estados cujas FCDLs – Federações das Câmaras de Dirigentes Lojistas ainda não tenham iniciado processos de articulação de políticas públicas com lideranças políticas e governamentais.

Um dos aspectos diferenciados no programa PP 4.0 é o foco dado no desenvolvimento local e regional, buscando conciliar a cultura de interesses comuns e objetivos compartilhados entre o setor do varejo, as demais políticas públicas setoriais e o bem comum da sociedade brasileira e ou de comunidades locais, ou seja, integrando as políticas públicas (PPs) ao desenvolvimento econômico local (DEL).

Os resultados desses encontros de lideranças deverão ser compilados de forma a materializar demandas, planos de ação e propostas de políticas públicas que deverão ser articuladas junto a agentes políticos e governamentais, através de uma agenda de políticas públicas.

Apesar de considerarmos o desenvolvimento conquistado no Brasil a partir de 1930, a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento econômico local (DEL) somente ocorreram, com maior incidência, a partir dos anos 2000 (Castro & Oliveira, 2014).

Essa conquista foi viabilizada, mesmo com retardo, a partir da redefinição das atribuições dos municípios no quadro do federalismo brasileiro, após a Constituição Federal de 1988. As legislações setoriais resultantes dessa redefinição, exigiu a criação de conselhos nos níveis estaduais e municipais, materializando, de forma objetiva,

mecanismos de maior aproximação entre os governos e os cidadãos que usam os serviços públicos (Castro & Oliveira, 2014).

A partir desse fenômeno, as políticas públicas setoriais focadas no desenvolvimento econômico e social de toda o território ou localidade, precisam ser estruturadas e organizadas a partir de agendas objetivas de políticas públicas, que sirvam como ferramenta de articulação e de gestão de políticas públicas.

Segundo Muller (2004, p. 22 como citado em Jardim & Silva, 2009), os elementos de identificação de políticas públicas são as seguintes:

- i. Existência de um conjunto de medidas concretas;
- ii. Decisões de natureza mais ou menos autoritária;
- iii. Estar inscrita em um quadro geral de ação, nunca é uma ação isolada;
- iv. Possuir sempre um público; e
- v. Possuir objetivos definidos.

Assim as agendas de políticas públicas setoriais devem guardar estes parâmetros de qualidade e consistência, de maneira que possam ser efetivamente implementadas e superando os dois grandes desafios do ciclo de políticas públicas no Brasil, que são as etapas de formulação e de implementação.

Essas agendas devem enfatizar os temas e as características intrínsecas do setor, demonstrando as peculiaridades do varejo local e conseguindo a sua disseminação entre todos os interessados (*stakeholders*).

Ainda que esta ação pró-disseminação seja hoje expressiva, a análise do processo de disseminação ainda é incipiente no país, sobretudo no que se refere aos governos subnacionais, em especial à disseminação de programas e políticas no nível municipal (FARAH, 2008, p. 86).

A elaboração e validação de agendas de políticas públicas para o varejo torna-se estratégia fundamental para o sucesso e desenvolvimento do setor, na melhoria do seu ambiente de negócios e no desenvolvimento local e regional onde o varejo e os cidadãos residem.

6. Considerações Complementares

O objetivo central desse artigo foi atingido, pois conhecer o processo de maturidade em políticas públicas por parte de um setor econômico e social – o varejo brasileiro, tendo como pressuposto a necessidade de considerar as suas peculiaridades,

bem como a sua multiplicidade e diversidade de perfis de negócios na elaboração, articulação e gestão de agendas de políticas públicas.

Também são requeridos, processos educacionais voltados para as suas atuais e futuras lideranças, de forma a ampliar a sua mobilização e conscientização visando a conquista definitiva da consolidação como setor estratégico para o desenvolvimento do Brasil.

A maturidade em políticas públicas para o varejo contribui, de forma extremamente relevante, para a ampliação do nível de desenvolvimento do varejo, bem como melhoria o seu ambiente de negócios, elevando a sua representatividade na economia e na sociedade.

A aplicação de agendas de políticas públicas para o varejo torna-se uma metodologia que muito tem contribuído para a superação das demandas do setor, porém requer outras estratégias importantes como a qualificação das atuais e potenciais liderança varejistas na formulação de políticas públicas, como a aplicação de estratégias objetivas de articulação com as lideranças políticas e governamentais, como também a valorização das políticas públicas na gestão das FCDLs em cada estado e das CDLs em cada município do País.

Como ferramenta fundamental, as agendas de políticas públicas para o varejo devem ser continuamente atualizadas, seguindo a dinâmica da política e da economia, e ainda devendo guardar parâmetros de qualidade e consistência, de maneira que possam ser efetivamente implementadas e superando os dois grandes desafios do ciclo de políticas públicas no Brasil, que são as etapas de formulação e de implementação.

Além da qualidade técnica e política das agendas a serem elaboradas, a gestão dessa agenda deve considerar processos de monitoramento & avaliação (M&A) de políticas públicas, como forma de maximizar a probabilidade de sua implementação e longevidade.

Portanto, a minha experiência nestes processos de construção de políticas públicas setoriais tem demonstrado que poderemos não só mobilizar e conscientizar as lideranças do varejo, mas contribuir para a melhor organização do setor nas esferas externas (geração de demandas aos setores político e governamentais), mas também no seu próprio ambiente interno, enquanto setor que tem avançado muito na efetividade associativa e qualificação de lideranças, na união de esforços visando o desenvolvimento do ambiente de negócios para o varejo em contribuição para o desenvolvimento de toda

a sociedade brasileira e que precisa ainda de uma melhor organização e isso começa com a organização dos seus setores internos e das suas lideranças, permitindo que o desenvolvimento das políticas públicas do varejo sejam implementadas em paralelo com o desenvolvimento econômico e social da comunidade local e regional.

Referências

Agência Brasil (2019, fevereiro). PIB fecha 2018 com crescimento de 1,1%, mostra IBGE. *Empresa Brasileira de Comunicação (EBC)*. Recuperado de <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-02/pib-fecha-2018-com-crescimento-de-11-mostra-ibge>. Acesso em: 27 mar. 2019.

Aldrich, H. E., & Pfeffer, J. (1976). *Organizations and environments*. Ithaca: New York State School of Industrial and Labor Relations/ Cornell University.

Bonelli, R., & Veiga, P. da M. (2003, abril/junho). A dinâmica das políticas setoriais no Brasil na década de 1990: continuidade e mudança. *Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE)*, 75.

Castro, J. A. de, & Oliveira, M. G. de (2014). Políticas Públicas e Desenvolvimento. In L. M. Madeira (Org.), *Avaliação de políticas públicas* (pp. 20-48). Porto Alegre: UFRGS/CEGOV.

CNDL - Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas, SEBRAE Nacional - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, & IAGEE – Instituto de Avaliação, Gestão & Educação (2017, outubro). *Relatório Técnico: Programa Nacional de Desenvolvimento do Varejo (PNDV)*. CNDL/IAGEE.

CNDL - Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (2018). *Manifesto do varejo, Eleições 2018*. CNDL.

Farah, M. F. S. (2008). Disseminação de políticas públicas e programas governamentais no nível subnacional de governo. *Revista Administração e Diálogo* (Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração Pontifícia Universidade Católica de São Paulo), São Paulo, 11(2), 69-89.

Jardim, J. M., Silva, S. C. de A., & Nharreluga, R. S. (2009, janeiro/abril). Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas da informação. *Perspectivas em Ciência da Informação*, Rio de Janeiro, 14(1), 2-22.

Magalhães, M. R. A., & Bouchardet, S. (2019, março 25). *Políticas públicas: conceitos básicos*. Recuperado de <https://slideplayer.com.br/slide/3205342/>. Acesso em: 25 mar. 2019.

Muller, O. (2004). *Les politiques*. Paris: PUF.

Porter, M. E. (1986). *Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência* (E. M. de P. Braga, trad.; & J. A. G. Gomez, rev. tec.). Rio de Janeiro: Campus.

_____ (1989). *Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior* (E. M. de P. Braga, & J. A. G. Gomez, trad.). Rio de Janeiro: Campus.


Santos, A. dos (2009). Construção das políticas públicas: processos, atores e papéis. Instituto Pólis. Recuperado de <http://www.polis.org.br/uploads/1244/1244.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2017.

Silva, S. P. (2013). *Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no brasil* (Texto para discussão). Brasília, Rio de Janeiro: Ipea.

Swinburn, G., Goga, S., & Murphy, F. (2006). *Desenvolvimento Econômico Local: um manual para a implementação de estratégias para o desenvolvimento econômico local e planos de ação*. Washington, DC: Bertelsmann Stifund/ Banco Mundial (BIRD). Recuperado de http://siteresources.worldbank.org/INTLED/552648-1107469268231/20925549/Portuguese_Primer.pdf. Acesso em: 25 mar. 2019.

Escalando a Escada: Inovação Tecnológica, o Estado Chinês e a Economia Política do Desenvolvimento

Climbing the Ladder: Technological Innovation, the Chinese State, and the Political Economy of Development

Lucas Gualberto do Nascimento¹ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n1.50626

Recebido em: 09/02/2020
Aprovado em: 23/03/2020

Resumo: Desde os anos finais da década de 1970, a República Popular da China (RPC) destaca-se na conjuntura internacional com taxas formidáveis de crescimento, em muitos anos com até dois dígitos. Em uma estratégia de desenvolvimento coordenada pelo Estado chinês, o investimento estrangeiro associado a empresas nacionais produziu, em pouco mais de três décadas, o maior PIB mundial em paridade do poder de compra, em 2014. A partir das perspectivas teóricas de Arrighi sobre a dinâmica da ascensão chinesa; de Mazzucato sobre o papel do Estado no investimento tecnológico; e de Chang sobre a regulação e intervenção estatais na promoção do desenvolvimento, é defendida a tese de que o Estado chinês possui papel crucial como motor e promotor do desenvolvimento econômico, tecnológico e dirigente da RPC no advento da Quarta Revolução Industrial – a chamada Indústria 4.0. Em uma conjuntura favorável em termos de acumulação sistêmica, a RPC projeta-se como grande potência no sistema internacional, com capacidade econômica e tecnológica de disputa de hegemonia como resultado de sua bem-sucedida estratégia de inserção internacional e de desenvolvimento.

Palavras-chave: Inovação tecnológica; Economia Política; China; Desenvolvimento.

Abstract: Since the end of the 1970s, the People's Republic of China (PRC) has stood out in the international conjuncture with impressive growth rates, in many years with up to two digits. In a development strategy coordinated by the Chinese State, foreign

¹ Mestrando em Ciências Sociais – Relações Internacionais e Desenvolvimento, Universidade Estadual Paulista (Unesp), Marília. Pesquisador do programa BRICS, Universidade Federal do Extremo Oriente, Federação Russa. Membro do Núcleo de Pesquisa da UFRJ sobre Geopolítica, Integração Regional e Sistema Mundial (GIS/UFRJ); e da Rede Brasileira de Estudos da China (RBChina).
E-mail: lucasgdn2@gmail.com

investment associated with national companies produced, in just over three decades, the largest GDP worldwide by purchase power parity, in 2014. Among theoretical perspectives of Arrighi on the dynamics of the Chinese rise; Mazzucato on the role of the State in technological investment; and Chang on State regulation and intervention in the promotion of development, the thesis that the Chinese State has a crucial role as a promoter of economic and technological development, and leader of the PRC in the advent of the Fourth Industrial Revolution - the so-called Industry 4.0 – is defended. In a favorable conjuncture in terms of systemic accumulation, the PRC is projected as a major power in the international system, with economic and technological capacity in disputing hegemony as a result of its successful strategy of international insertion and development.

Keywords: Technological Innovation; Political Economy; China; Development.

1. Introdução

O rápido desenvolvimento chinês, a partir do fim da década de 1970, coincide com o período conhecido como “Reforma e Abertura”, após a morte de Mao Zedong, líder do Partido Comunista Chinês até 1976. Após um período de transição liderado por Hua Guofeng (1976-1981), assume o poder uma outra geração de dirigentes, liderada por Deng Xiaoping. A partir de 1978, a implantação de reformas econômicas, primeiramente propostas por Zhou Enlai e seguidas por Deng, tinha como objetivo elevar o Produto Interno Bruto (PIB) chinês, de modo a projetar o país como uma grande potência econômica em uma perspectiva de longa duração. De tal modo, os grandes objetivos de modernização da China consistiam em, com base no PIB de 1980, duplicá-lo em 1990 e quadruplicá-lo em 2000, assim como a modernização em curso do país (PIRES; MATTOS, 2016, p. 76).

De modo a garantir o rápido crescimento econômico e a modernização dos padrões industriais, foi promovida na década de 1980 adiante a implantação das Zonas Econômicas Especiais (ZEE), lideradas por Hong Kong e posteriormente expandidas para outras regiões da costa chinesa. Tais zonas dedicam-se à produção e exportação de bens de consumo, e foram estabelecidas primeiramente com capital chinês expatriado, o que posteriormente atraiu investimentos estrangeiros. Tal investimento, que atingiu mais de US\$450 bilhões no início da década de 2000, de acordo com Arrighi (2008),

[...] aproveitou o bonde da expansão econômica, que não foi ele [o capital estrangeiro] que iniciou nem liderou. [...] De qualquer modo, mesmo então o capital estrangeiro (principalmente o dos Estados Unidos) precisava mais da China do que a China precisava de capital estrangeiro. As empresas norte-americanas, da Intel à General Motors,

‘estão diante de uma exigência simples: investir na China para aproveitar a mão de obra barata e o crescimento rápido da economia do país ou perder a corrida para os seus rivais’. A China, que antes era apenas um centro fabril, tornou-se o lugar certo para fabricar e vender produtos de alta tecnologia. (ARRIGHI, 2008, p. 359)

O que atraiu o investimento estrangeiro, portanto, foi uma conjuntura de fatores já presentes no país, e com intensa participação do Estado chinês. Junto às ZEEs, o estabelecimento de Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico (ZDET) criou espaços de aprendizado de novas técnicas e métodos de produção, tecnologias e modelos de administração (PIRES; MATTOS, *op.cit.*, p. 77), como as joint-ventures com empresas estrangeiras.

Como destacado anteriormente, mais do que meramente a entrada de capital estrangeiro na economia chinesa foi a responsável pelo grande crescimento econômico sustentado nas últimas décadas. Arrighi destaca

A característica mais atraente, como argumentaremos, foi a elevada qualidade dessa reserva [de mão de obra] em termos de saúde, educação e capacidade de autogerenciamento, combinada à expansão rápida das condições de oferta e demanda para a mobilização produtiva dessa reserva dentro da própria China. Além disso, essa combinação não foi criada pelo capital estrangeiro, mas sim por um processo de desenvolvimento baseado em tradições nativas – inclusive a tradição revolucionária que deu origem à RPC. O capital estrangeiro interveio tarde no processo, sustentando-o em certas direções, porém minando-o em outras. (ARRIGHI, *op.cit.*, p. 357)

Com o advento da década de 2000 e a sua entrada na Organização Mundial do Comércio (OMC), o desenvolvimento chinês destaca-se ao ser a principal potência produtora e exportadora mundial de manufaturados, sendo a principal origem das importações da União Europeia e dos Estados Unidos (WTO, 2018). Não obstante, o país é o maior credor de títulos do Tesouro dos EUA, com US\$3 trilhões acumulados em reservas internacionais em 2019 (PBC, 2019), o que põe a China em posição de destaque em liquidez e lastro do seu desenvolvimento econômico. Da mesma forma, há o fortalecimento do Renminbi como opção de moeda internacional em ascensão, atualmente o quinto maior estoque registrado pelo Fundo Monetário Internacional (IMF, 2019). Tais resultados demonstram um processo bem-sucedido de quatro décadas de ascensão, em um sistema internacional de acirrada competição por recursos e inserção de alto valor agregado na economia mundial.

Nos próximos capítulos, este artigo pretende, a partir das perspectivas históricas de Arrighi, Chang e Mazzucato, discutir as origens, estratégias e catalisadores do processo chinês de desenvolvimento, a partir do papel do Estado chinês não somente como interventor, mas como promotor “empreendedor” do desenvolvimento.

2. Arrighi e as Dinâmicas da Ascensão Chinesa

Em sua análise sobre os fundamentos da ascensão chinesa no século XXI, Arrighi destaca como o processo chinês de abertura não se deu sob os preceitos do Consenso de Washington², em um embate no qual o autor destaca *Smith contra Friedman*: ao ser um processo liderado pelo Estado, o mesmo possui características próprias e alheias à liberalização das economias do Ocidente. De modo a garantir sua inserção e presença junto à maior classe média do mundo (BAI, 2018), empresas transnacionais transferem tecnologia a *joint-ventures* com companhias chinesas, de acordo com requisitos regulados pelo Estado. O processo de abertura foi regulado para que gerasse competitividade internacional na indústria chinesa, e não perdas tecnológicas e dependência de capital estrangeiro. Como o autor destaca,

Em termos mais gerais, a desregulamentação e a privatização foram bem mais seletivas e avançaram em ritmo bem mais lento do que nos países que seguiram a receita neoliberal. Na verdade, a principal reforma não foi a privatização, mas a exposição das empresas estatais à concorrência de umas com as outras, com as grandes empresas estrangeiras e, acima de tudo, com uma cesta de empresas privadas, semiprivadas e comunitárias recém-criadas. [...] o papel do governo chinês na promoção do desenvolvimento não diminuiu. Ao contrário, o governo investiu quantias enormes no desenvolvimento de novos setores, na criação de novas Zonas de Processamento para Exportação (ZPEs), na expansão e na modernização da educação superior e em grandes projetos de infraestrutura, num nível sem precedentes em nenhum país de renda per capita comparável. (ARRIGHI, *op. cit.*, p. 362)

Portanto, em contraposição ao receituário neoliberal de “terapias de choque” – nas quais o Estado é reduzido ao mínimo possível e as políticas macroeconômicas são relegadas a agentes privados e seus interesses -, o processo chinês de desenvolvimento

² Entende-se como Consenso de Washington as medidas econômicas liberalizantes defendidas pelos Estados Unidos a partir da década de 1980, tais como: reformas fiscais e tributárias, desregulamentação e privatização generalizadas, além da defesa intransigente de direitos de propriedade (Williamson, 1990). Tais medidas são onipresentes nas atuais “medidas de austeridade” em diversas reformas fiscais em curso a nível mundial.

destaca-se pelo seu processo gradual de abertura econômica, guardadas certas diretrizes de estratégias nacionais de desenvolvimento e de inserção internacional. Quando a competição é estimulada entre agentes da produção capitalista - e não somente entre trabalhadores, que recebem incentivos à qualificação tecnológica e emprego -, níveis superiores de produtividade, escala e grau tecnológico são obtidos, o que gera uma atividade econômica com capacidade de competição hegemônica a nível interestatal. Atualmente, a crescente qualificação e crescimento da renda do trabalho na China torna os salários industriais comparáveis aos de Portugal (YAN, 2017), ao passo que, desde 2016, os salários chineses em todos os setores são superiores aos brasileiros e representam cerca de 70% dos salários de países de menor renda da União Europeia. Ao mesmo tempo, apesar da tendência de realocação manufatureira para países com menores custos do trabalho, como Sri Lanka e Vietnã (DUFFIN, 2019), o tamanho do mercado doméstico chinês contrabalança tal conjuntura, visto que em muitos setores o país representará cerca de 20% do mercado global – similar aos mercados da América do Norte e Europa Ocidental -, em muito devido à capacidade de consumo gerada pela mesma valorização do mercado interno (FT, 2017).

As implicações internacionais da ascensão chinesa se destacam em uma disputa hegemônica³ em curso com os Estados Unidos, que apresentam uma trajetória de declínio relativo em sua influência. Os elementos motivadores internos que originam tal disputa são baseados no “Sonho Chinês”, a conclusão do processo de desenvolvimento registrado nas últimas décadas. O país busca os objetivos de moderada prosperidade até 2021, o centenário do Partido Comunista Chinês (PCCCh); e de total desenvolvimento até 2049, o centenário da República Popular da China (RPC). De acordo com Xi Jinping, a China busca

[...] alcançar o objetivo de que no centenário de fundação do Partido Comunista da China culminaremos a construção integral de uma sociedade modestamente acomodada e de que no centenário de fundação da Nova China chegaremos a transformar nosso país em um país socialista moderno, próspero, poderoso, democrático, civilizado e harmonioso, fazendo assim realidade o sonho da grande revitalização da nação chinesa. (XI, 2014, p. 38, tradução própria)

³ Em referências a disputas hegemônicas, é utilizado o conceito gramsciano de hegemonia nas relações internacionais, no qual se estabelece que as normas e princípios regentes na política internacional são agentes de convencimento e/ou coerção (AGNEW, 2005, p. 57). Assim, o exercício do poder não é exclusivo aos meios econômicos, políticos e militares, mas também parte de uma ideia geopolítica de ordem internacional, na qual estratégias rivais podem concorrer entre si - o que ocorre atualmente entre China e EUA.

Na busca pelo desenvolvimento, como um ideário de revitalização da nação chinesa, são utilizados instrumentos econômicos como meios para atingir novos patamares de acumulação material e posição relativa no sistema internacional. Segundo Losurdo (2017), o desenvolvimento do socialismo chinês caracteriza-se pelo exercício do poder político a partir do Partido Comunista Chinês, apesar das diferentes formas de propriedade existentes na economia chinesa, e portanto, no poder econômico. No caso, o poder econômico sustenta-se como instrumento para a causa política do fortalecimento do socialismo chinês. O autor destaca que

Este é um modelo caracterizado, no nível econômico, pela coexistência de diferentes formas de propriedade; [...] ao contrário do ‘capital político’, o capital econômico da burguesia [chinesa] não deve ser objeto de total expropriação, ao menos enquanto sirva ao desenvolvimento da economia nacional, e portanto, indiretamente, à causa socialista. [...] O fato permanece que a coexistência de diferentes formas de propriedade é contrabalanceada pelo estrito controle estatal gerenciado pelo Partido Comunista Chinês. (LOSURDO, 2017, pp. 18-20, tradução própria)

Os desdobramentos no sistema internacional da ascensão chinesa põem em conflito de interesses a potência dominante e a emergente. Portanto, de modo a forjar uma ordem internacional que traga mais benefícios a si e a aliados, o Sonho Chinês objetiva atrair outras potências emergentes, a partir de uma lógica de “benefícios a outros países”. Tais benefícios geralmente são atrelados à intensificação comercial e construção de infraestrutura, proposta pela China a diferentes regiões, como as rotas terrestres e marítimas estabelecidas pela *Belt and Road Initiative* (BRI), especialmente com a Eurásia, África, e mais recentemente os movimentos para a inclusão da América Latina a partir do Foro China-Celac. Outros desdobramentos de uma estratégia concorrente de ordem internacional incluem iniciativas de estruturas financeiras alternativas, como o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) do BRICS, o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) e as próprias crescentes reservas internacionais em Renmimbi.

Em resumo, Arrighi destaca o processo de ascensão chinesa em fatores internos, identificados e incentivados ao longo das décadas de estabelecimento da RPC a partir das diretrizes do PCCh. O Estado chinês, a partir de diversos mecanismos de fomento, como o estabelecimento de zonas de comércio exterior; atração de inovação tecnológica a partir de *joint-ventures*; fortalecimento do mercado interno a partir da elevação da renda do

trabalho; expansão com qualidade do ensino superior; e incentivos ao retorno do capital e de trabalhadores da diáspora chinesa, promoveu o desenvolvimento e a ascensão do país no sistema internacional ao longo das últimas quatro décadas de Reforma e Abertura. Tal processo, devido a sua magnitude, resulta em mudanças na correlação de forças do sistema internacional na atualidade. A disputa hegemônica em curso com os Estados Unidos, principalmente no estabelecimento de zonas de influência e na corrida pelo estado da arte de novos padrões tecnológicos da Quarta Revolução Industrial – a chamada Indústria 4.0 – é uma resultante da estratégia chinesa de desenvolvimento.

No capítulo seguinte, a partir das perspectivas de Mazzucato, será analisado como o Estado chinês tornou-se um ator propositivo em tal disputa tecnológica, e como este processo corroborou para uma promoção nacional do desenvolvimento.

3. Mazzucato e o Estado Empreendedor Chinês

Nas suas concepções sobre o papel catalisador do Estado no processo de desenvolvimento, Mazzucato destaca como o financiamento público é crucial no processo de pesquisa científica que abre espaços para a inovação. A autora advoga pelo

[...] fato de que o financiamento do setor público geralmente acaba fazendo mais do que corrigir falhas de mercado. [...] o setor público pode de fato criar novos produtos e os mercados correspondentes. Dois exemplos incluem seu papel no sonho que tornou possível a internet ou a nanotecnologia quando esses termos sequer existiam. Ao vislumbrar novos espaços, [...] o Estado lidera o processo de crescimento em vez de apenas incentivá-lo ou estabilizá-lo. (MAZZUCATO, 2014, p. 91-92)

A pesquisa básica, isto é, a pesquisa científica de bem público, disponibilizada a partir de universidades, elabora o acúmulo de conhecimento necessário para aplicações complexas disponibilizadas em novos mercados, de tecnologia disruptiva – a que eleva de forma permanente os níveis de produtividade. A “destruição criativa” schumpeteriana das tecnologias disruptivas busca elevar a produtividade industrial a cada novo ciclo tecnológico. Porém, o Estado é um ator essencial no processo, devido ao caráter incerto da inovação, que torna o setor privado avesso ao investimento. Ainda de acordo com Mazzucato,

[...] a máquina a vapor, a estrada de ferro, a eletricidade, a eletrônica, o carro, o computador, a internet. Cada uma delas teve sua cota de destruição e de criação, mas cada uma levou também ao aumento da

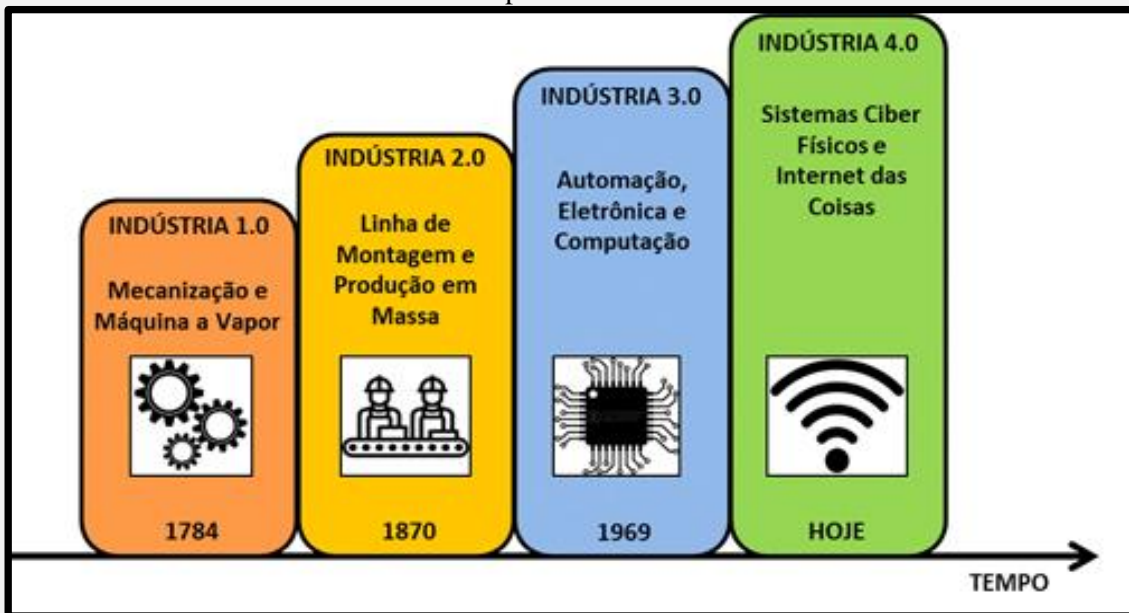
riqueza global. [...] A mudança tecnológica é um bom exemplo de situação realmente única. [...] O investimento em pesquisa básica é um exemplo típico de uma ‘falha de mercado’: é uma situação em que o mercado sozinho não produziria pesquisa básica suficiente, portanto o governo precisa intervir. (MAZZUCATO, *op. cit.*, p. 93-94)

Atualmente, o ciclo tecnológico disruptivo em disputa é a chamada Indústria 4.0 – alusão à Quarta Revolução Industrial -, que consiste em várias Tecnologias de Propósito Geral (*General Purpose Technologies - GPTs*), tais como Sistemas Ciber-Físicos (CPS), *Big Data*, Computação em nuvem, Internet das Coisas (IoT), 5G, inteligência artificial, entre outras (IEDI, 2017, p. 2; PEDERNEIRAS, 2019). Tais tecnologias são disruptivas e desencadeiam um novo ciclo tecnológico-industrial, pois são capazes de infiltração por vários setores; melhoram com o tempo e reduzem os seus custos de escala; além de facilitarem a geração de outros novos produtos e processos (MAZZUCATO, *op. cit.*, p. 97). As GPTs possuem a capacidade de conectar digitalmente toda a cadeia de produção, de modo a aumentar a produtividade e competitividade a partir de uma maior integração das cadeias de valor. As suas aplicações, dentre outras tecnologias, são muito diversas:

- a) os Sistemas Ciber-Físicos são utilizados para melhorar a eficiência em linhas de produção;
- b) a Internet das Coisas, aliada ao 5G, permite um tráfego de dados capaz de coordenar redes de veículos autônomos;
- c) assim como a inteligência artificial permite níveis de automação inéditos (MUNIZ; NASCIMENTO, 2018).

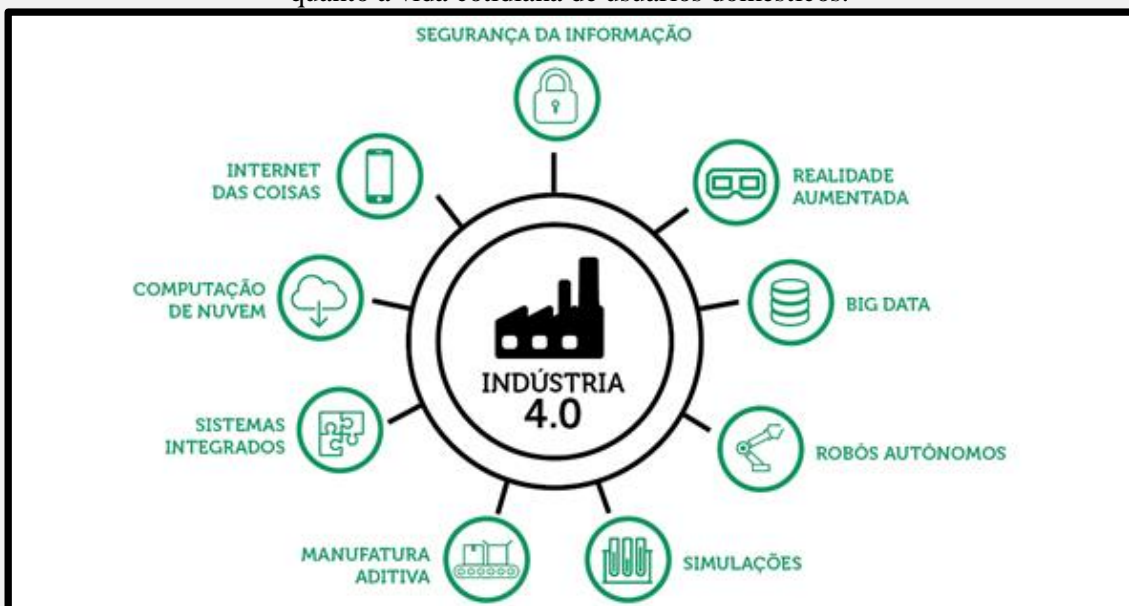
Tais inovações tecnológicas têm a capacidade de se tornarem GPTs com o potencial de fundamentar novos níveis de produção para organizações e países que investirem em suas aplicações.

Figura 01: Linha do tempo das revoluções industriais, de acordo com as suas principais GPTs. Ao longo do tempo, as mesmas foram empregadas de modo a tornar os processos produtivos mais competitivos e eficientes



Fonte: MUNIZ; NASCIMENTO, op. cit.

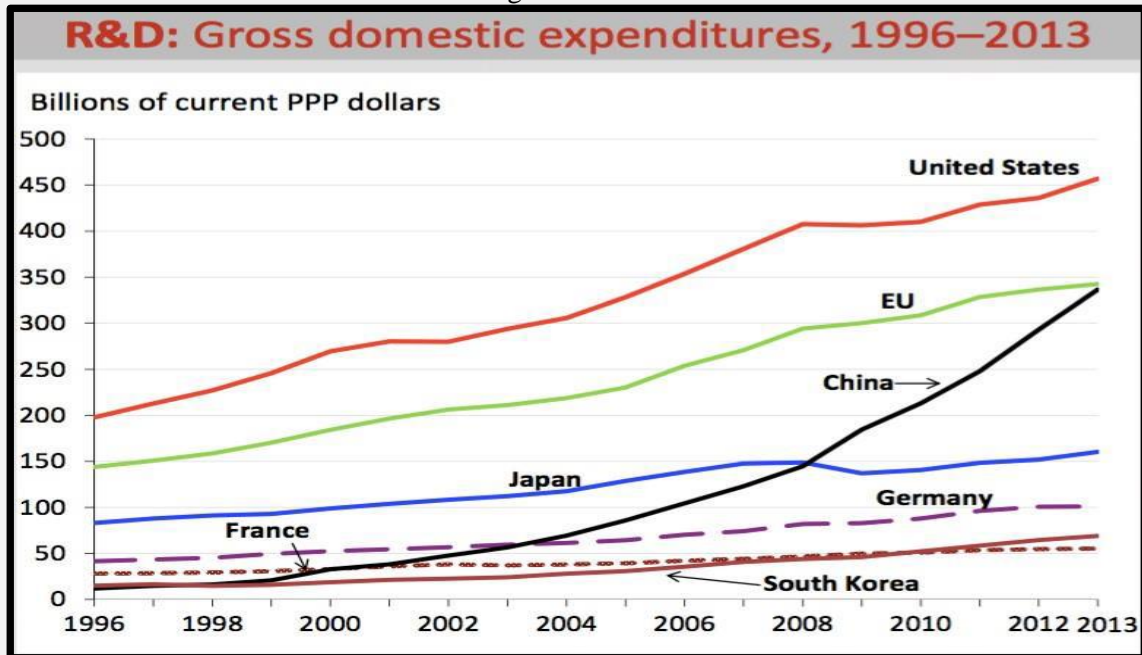
Figura 02: Esquema informativo, apresentando as principais GPTs associadas à Quarta Revolução Industrial. Este conjunto de inovações é capaz de impactar tanto os processos fabris quanto a vida cotidiana de usuários domésticos.



Fonte: MUNIZ; NASCIMENTO, op. cit..

Para disputar a liderança do novo ciclo tecnológico em curso, o investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D) torna-se cada vez maior entre as principais potências do sistema internacional.

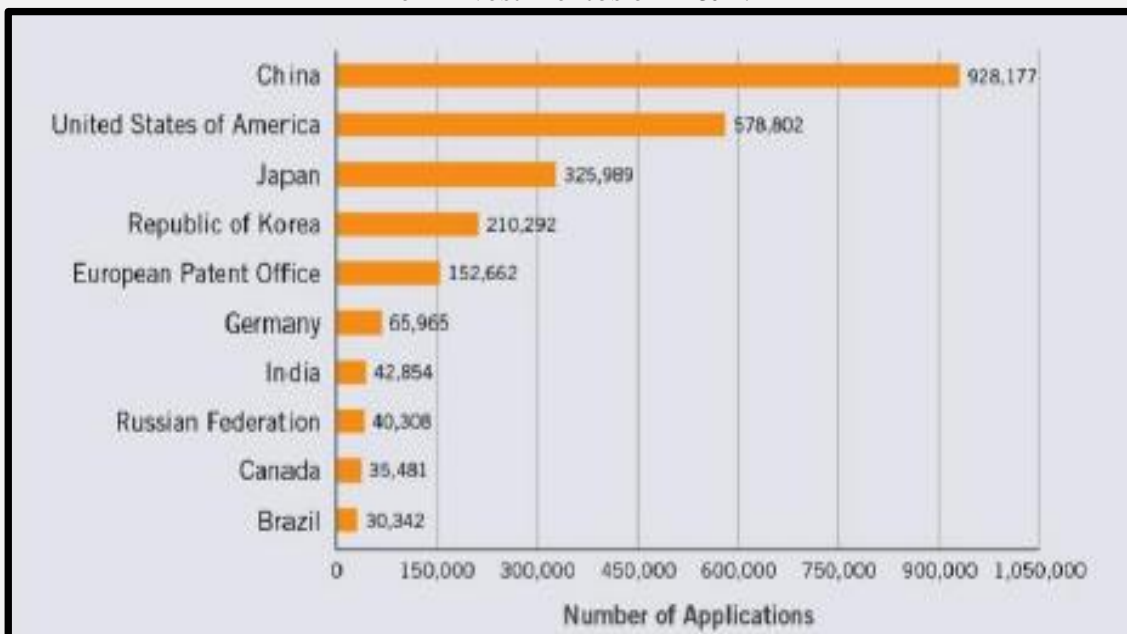
Figura 03: Maiores investimentos brutos em P&D, em bilhões de dólares a paridade do poder de compra (PPC), de 1996 a 2013. Destaca-se o crescimento massivo do investimento chinês a partir de 2000, o que demonstra um compromisso do país em disputar a liderança da competição tecnológica internacional.



Fonte: American Institute of Physics, 2016.

De modo a disputar o estado da arte da competição tecnológica no século XXI, o investimento chinês em P&D cresce exponencialmente, com destaque para as tecnologias da Indústria 4.0. O programa governamental *Made in China 2025* foca na digitalização e automação do processo produtivo, de modo a aprofundar os objetivos do Plano Quinquenal 2016-2020 e do Programa de Médio e Longo Prazo para o Desenvolvimento da C&T 2006-2020 (MLP 2006-2020). A estratégia governamental visa, principalmente: a inovação como estratégia de desenvolvimento; apoio à manufatura avançada; foco nas indústrias emergentes da tecnologia da informação, assim como nas estratégicas – aeroespacial, nuclear e biológicas; e a manutenção das metas de investimento de 2,5% do PIB para P&D, 60% do crescimento econômico derivado de tecnologias avançadas, e o limite de dependência de tecnologias estrangeiras em 30% (ARBIX; MIRANDA; TOLEDO; ZANCUL, 2018, p. 149-150). Para atingir tais metas, a competição pelo padrão de propriedade intelectual - o registro internacional de patentes – também é um campo de disputa entre as potências do sistema internacional de inovação.

Figura 04: Os dez principais países em termos de pedidos de registro de patentes em 2014. É destaque a produtividade do investimento chinês em tecnologia, sendo o líder isolado em pedidos de patentes quando disputa a segunda posição em investimentos em P&D.



Fonte: WIPO, 2016, p. 23.

Apesar do investimento bruto total em P&D ainda não ser o maior disponível, em algumas áreas a China já lidera os esforços das potências para implementar os novos padrões tecnológicos da Indústria 4.0. Os maiores financiamentos em inteligência artificial, o maior registro de patentes e o maior volume de artigos científicos publicados na área já são assumidos pela posição chinesa, além de uma indústria avaliada em US\$150 bilhões (ROBLES, 2018).

Com o investimento em ciência e tecnologia em altas crescentes, é esperado que a China dispute a liderança tecnológica com os Estados Unidos no século XXI. A posição estadunidense quanto a esta disputa é retoricamente ambígua, mas de prática estatal, assim como a chinesa. Mazzucato destaca

[...] a abordagem proativa do Estado para moldar um mercado a fim de impulsionar a inovação. [...] os Estados Unidos são também um lugar onde o Estado desempenha um papel empreendedor, fazendo investimentos em áreas radicalmente novas. O Estado forneceu o financiamento em estágios iniciais onde o capital de risco fugiu, ao mesmo tempo em que comissionava no setor privado uma atividade altamente inovadora que não teria acontecido sem políticas públicas com visão e estratégia definidas. (MAZZUCATO, *op. cit.*, p. 109)

As experiências internacionais de desenvolvimento evidenciam o protagonismo do Estado quanto ao fomento da inovação tecnológica e formação de novos mercados com maior valor agregado. Apesar da retórica favorável ao liberalismo econômico de estilo *laissez faire*, também faz parte da realidade estadunidense o fomento estatal a áreas sensíveis e estratégicas para a manutenção do seu poderio econômico, uma das colunas cruciais de sustentação da sua hegemonia. Ainda segundo Mazzucato,

[...] nas fronteiras do conhecimento, a simples existência de um sistema nacional de inovação não é suficiente. Ao longo do tempo, resultados mais expressivos podem ser alcançados quando o Estado atua como *player* importante desse sistema. [...] o Estado, através de suas inúmeras agências e laboratórios, tem potencial para disseminar novas ideias rapidamente. Também pode ser hábil, usando suas funções reguladoras e sua capacidade de comissionamento e aquisição para formar os mercados e impulsionar o desenvolvimento tecnológico. Dessa forma, ele atua como catalisador da mudança, a fagulha que acende o fogo. (MAZZUCATO, *op. cit.*, p. 110)

Dentre as agências governamentais e ordenamentos jurídicos favoráveis à inovação tecnológica com protagonismo estatal nos EUA, destacam-se a *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA), responsável pelo fomento à indústria de defesa, importante fabricante de Tecnologias de Propósito Geral (GPTs); o *Small Business Innovation Research* (SBIR), programa de fomento à inovação de pequenas empresas, a partir do fornecimento de produtos estabelecidos como necessários pelo governo estadunidense; o *Orphan Drug Act*, que junto aos *National Institutes of Health* (NIH) produz novos fármacos e pesquisas biomédicas de alta complexidade, favorecendo o complexo químico-farmacêutico; e a *National Nanotechnology Initiative* (NNI), na qual várias agências governamentais coordenam pesquisas para aplicação de nanotecnologia como soluções para diversas áreas, de forma a beneficiar o uso comercial e o público. Junto ao apoio estatal e o seu fomento à P&D, a colaboração entre tais agências governamentais resultaram em diversas tecnologias que sustentam o poderio econômico estadunidense, tais como os computadores, jatos, energia nuclear e biotecnologia. (MAZZUCATO, *op. cit.*, p. 110)

A Indústria 4.0 demanda um alto volume de investimento em recursos para que os ganhos de escala resultem em níveis superiores de produtividade, o que restringe a maior parte das suas aplicações industriais, em um primeiro momento, às grandes potências em ciência e tecnologia. Os registros de propriedade intelectual das GPTs, nas próximas

décadas, determinarão as principais potências competidoras pelo padrão tecnológico a ser utilizado na indústria a nível mundial neste século; a partir das iniciativas do Estado chinês na modernização de seu parque industrial, a inserção chinesa em tal processo está em estágio avançado, o que provoca uma competição com a indústria da inovação dos EUA.

Tal disputa tecnológica é evidenciada na guerra comercial atualmente em andamento. O tratamento dispensado à Huawei, companhia chinesa de tecnologia, explicita as tensões crescentes entre as duas principais potências tecnológicas a nível mundial. A disputa em torno do estabelecimento da tecnologia 5G tem provocado embates entre o governo dos EUA e a companhia; desde pedidos de extradição de funcionários de alto escalão (Al Jazeera, 2018), até leis de banimento do uso de sua tecnologia em áreas sensíveis, sob acusações de possível espionagem. O Reino Unido e a União Europeia são exemplos de possíveis parceiros reticentes em relação ao uso da tecnologia chinesa em áreas como sistemas de defesa e energia nuclear (STEVIS-GRIDNEFF, 2020).

4. Escalando a Escada: Chang e o Desenvolvimento Chinês

Em suas postulações sobre as estratégias de desenvolvimento em uma perspectiva histórica, Ha-Joon Chang argumenta que, de modo a fazer prevalecer a sua superioridade tecnológica, as grandes potências industriais advogam pelo “livre comércio” na economia internacional, estratégias de política industrial e fiscal fracas ou inexistentes, de modo a impedir o desenvolvimento de concorrentes no longo prazo. Após uma trajetória protecionista no período histórico da sua indústria nascente, os hoje chamados países desenvolvidos (PADs para Chang) praticam tarifas baixas, visto que a sua superioridade de escala produtiva torna os seus produtos altamente competitivos internacionalmente; tais produtos, presentes em países menos competitivos, encontram facilidade de inserção – devido ao “livre comércio” - em meio às indústrias locais com menor capacidade produtiva. O autor destaca como, em suas trajetórias históricas de desenvolvimento, no fim do século XIX,

[...] muitos países europeus aboliram substancialmente a proteção tarifária. Ao mesmo tempo, a maior parte do resto do mundo foi obrigada a praticar o livre-comércio pelo colonialismo. [...] e, no caso de algumas nações nominalmente ‘independentes’ (como as latino-americanas, a China, a Tailândia, o Irã e a Turquia), mediante tratados desiguais. (CHANG, 2004, p. 34)

Portanto, o discurso liberal de não-intervenção estatal, na verdade, é uma retórica utilizada para facilitar a competição na divisão internacional do trabalho. No caso chinês, o colonialismo europeu resultou em um processo posterior de recuperação chamado de “rejuvenescimento” do Sonho Chinês. As Guerras do Ópio (1840-1842)⁴ são descritas como o ocaso da sociedade chinesa, representando a dominação estrangeira do país, e que o “socialismo com características chinesas” é o resultado da superação histórica deste período, iniciado há mais de 170 anos (XI, *op. cit.*, p. 37). Assim, a perspectiva histórica chinesa de desenvolvimento é da busca por autonomia na competição econômica internacional; e como já demonstrado, com uma ativa política estatal de fomento à indústria, ciência e tecnologia. Sobre a similaridade das políticas adotadas por diferentes estratégias de desenvolvimento, Chang afirma como

[...] virtualmente todos os PADs usaram ativamente políticas industrial, comercial e tecnológica (ICT) intervencionistas para promover a indústria nascente durante o período de *catch-up*. [...] O Estado tanto subsidiava a indústria quanto recorria a diversos programas de investimento público, sobretudo em infraestrutura, mas também na manufatura. Incentivava-se o desenvolvimento da capacidade tecnológica interna mediante o apoio financeiro à pesquisa e desenvolvimento, à educação e treinamento. [...] Ademais, alguns governos criaram mecanismos institucionais para facilitar a parceria público-privada (por exemplo, *joint ventures* público-privadas e associações industriais intimamente ligadas ao Estado). (CHANG, *op. cit.*, pp. 35-37)

A estratégia chinesa de desenvolvimento inclui e aplica todas as políticas citadas por Chang como características de um país em estágio avançado de *catch-up*, com alguns atributos, inclusive, de PADs: emprego de avançadas técnicas na produção industrial; grande volume de participação nas trocas comerciais internacionais – a China é o país com maior participação no comércio mundial, responsável por 12,4% das transações em 2017 (China Power, 2019); alto investimento público, tanto na produção como no desenvolvimento de P&D; além de participações ativas no mercado – apenas duas das

⁴ Xi descreve duramente as Guerras do Ópio como uma “guerra de agressão” e um “tratado desigual”, processo histórico no qual a China deve buscar uma inserção soberana como país em desenvolvimento: “As Guerras do Ópio foram uma guerra britânica de agressão contra a China de 1840 a 1842. Em 1840, em resposta à oposição chinesa a importação de ópio de mercadores britânicos, o governo britânico enviou tropas para invadir a China com a justificativa de proteger o comércio. [...] Em 1842, tropas britânicas invadiram a área do Rio Yangtze e forçaram o governo Qing a assinar o Tratado de Nanquim, o primeiro tratado desigual da história da China moderna.” (XI, *op. cit.*, p. 39)

vinte e cinco maiores companhias chinesas são privadas; destas, vinte e três estão entre as cem maiores do mundo (Fortune, 2019).

É inegável a intensa participação do Estado em qualquer estratégia nacional de desenvolvimento. A capacidade estatal de coordenação de políticas fiscais de fomento à pesquisa, inovação e tecnologia; investimento em estatais – ou participação em empresas mistas - que introduzem novas técnicas e procedimentos na produção; e apoio à produção nacional até o estágio de maturidade para a competição internacional; é um elemento em comum entre os países que arquitetaram trajetórias bem-sucedidas de desenvolvimento; ironicamente, é comum que muitos dos PADs defendam o consumo de seus produtos por países com menor competitividade, enquanto os últimos são os mesmos que seguem as recomendações não perseguidas pelos formuladores de medidas de Estado mínimo como as do Consenso de Washington.

5. Considerações Finais

O presente artigo buscou analisar como, desde a década de 1970, a China destaca-se por seu impressionante crescimento econômico, de até dois dígitos por ano. A estratégia de desenvolvimento coordenada pelo Estado chinês, com altas taxas de investimento industrial, educacional e tecnológico - associados ao capital estrangeiro -, levou o país, em três décadas e meia, ao maior PIB mundial em paridade do poder de compra, em 2014.

As perspectivas teóricas de Arrighi destacam a dinâmica da ascensão chinesa, a partir das estratégias de estabelecimento de Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) e Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico (ZDET) – o direcionamento estatal para o crescimento econômico e desenvolvimento -, junto ao investimento produtivo da diáspora chinesa e do investimento estrangeiro. O investimento educacional em pesquisa e tecnologia acompanhou os investimentos de capital necessários para a manutenção do impressionante crescimento chinês por décadas.

A visão de Estado Empreendedor de Mazzucato, ao tratar sobre o papel do Estado no desenvolvimento tecnológico, evidencia a importância do investimento público no processo de inovação, que leva a níveis superiores de produtividade e competitividade na economia mundial. O planejamento estatal de longo prazo identifica áreas-chave para o investimento estratégico, coordena esforços e estabelece metas. Os Planos Quinquenais, assim como estudos estratégicos, como o *Made in China 2025*, mostram o papel ativo e

Nascimento. *Escalando a Escada*

propositivo assumido pelo Estado chinês no estabelecimento de uma estratégia nacional de desenvolvimento com objetivos, métodos e resultados; tal planejamento é essencial para o processo chinês de ascensão internacional.

A partir do paradigma de Chang sobre a intervenção estatal na promoção do desenvolvimento, com ativas políticas de ICT, o Estado chinês possui papel crucial como motor e promotor do desenvolvimento econômico, científico-tecnológico e dirigente no implemento das técnicas e processos da Quarta Revolução Industrial. Os atuais PADs adotaram estratégias similares às chinesas em suas trajetórias históricas de desenvolvimento, com intensa participação e investimento em políticas industriais, tecnológicas e de proteção às suas redes de produção nascente frente a intensa competição internacional.

Em uma conjuntura de intensa competição interestatal por acumulação de recursos e acesso a mercados, a RPC projeta-se como grande potência, com gradativa capacidade econômica e tecnológica de disputa de hegemonia no sistema internacional. Sua atual bem-sucedida estratégia nacional de desenvolvimento permite ao país uma inserção internacional privilegiada em termos econômicos, científicos e tecnológicos.

Referências

Al-Jazeera. (2018, dezembro 07). *Why are countries banning Huawei?* Recuperado de <https://www.aljazeera.com/news/2018/12/countries-banning-huawei181206130850129.html>

American Institute of Physics (AIP) (2016). Report: U.S. Global Lead in R&D at Risk as China Rises. *AIP*, n. 10. Recuperado de <https://www.aip.org/fyi/2016/report-us-global-lead-rd-risk-china-rises>.

Arbix, G.; Miranda, Z.; Toledo, D.; Zancul, E. (2018). Made in China 2025 e Industrie 4.0: a difícil transição chinesa do catching up à economia puxada pela inovação. *Tempo Social*, v. 30, n. 3, pp. 143-170. Recuperado de: <http://www.revistas.usp.br/ts/article/view/144303/148939>.

Arrighi, G. (2008) *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo: Boitempo.

Bai, Yang (2018). Classe média chinesa é a mais numerosa do mundo. *Diário do Povo*. Recuperado de: <http://portuguese.people.com.cn/n3/2018/0309/c309806-9435018.html>

Chang, H. (2004) *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora Unesp.

Nascimento. Escalando a Escada

China Power. (2019). *Is China the World's Top Trader?*. Recuperado de: <https://chinapower.csis.org/trade-partner/>

Duffin, E. (2019). Manufacturing labor costs per hour: China, Vietnam, Mexico 2016-2020. *Statista*. Recuperado de: <https://www.statista.com/statistics/744071/manufacturing-labor-costs-per-hour-china-vietnam-mexico/>

Financial Times (FT) (2017, fevereiro 26). Trabalhador brasileiro já ganha menos do que um chinês, aponta estudo. *Folha de São Paulo*. Recuperado de: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/02/1862186-trabalhador-brasileiro-ja-ganha-menos-do-que-um-chines-aponta-estudo.shtml>.

Fortune. Global 500, 2019 (2019). Recuperado de: <https://fortune.com/global500/2019/search/?hqcountry=China>

Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) (2017). Indústria 4.0: A Quarta Revolução Industrial e os Desafios para a Indústria e para o Desenvolvimento. Recuperado de: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/17621/1/PREst213839_IND%c3%9aSTRIA%204.0_compl_P_BD.pdf.

International Monetary Fund (IMF). Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER). IMF Data, 2019. Recuperado de: <http://data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4>.

Losurdo, D. (2017) Has China Turned to Capitalism? – Reflections on the Transition from Capitalism to Socialism. *International Critical Thought*, 7:1, pp. 15-31. DOI: 10.1080/21598282.2017.1287585

Mazzucato, M. (2014) *O Estado empreendedor*. São Paulo: Portfolio-Penguin.

Muniz Junior, J.; Nascimento, L. (2018) Indústria 4.0 – Transformação e Desafios para o Cenário Brasileiro. São Paulo: *Unespciência*, n. 93. Recuperado de: <http://unespciencia.com.br/2018/02/01/industria-93/>.

Pederneiras, G. (2019) *A importância do 5G na indústria 4.0. Ind 4.0 Manufatura Avançada*. Recuperado de: <https://www.industria40.ind.br/artigo/18821-a-importancia-do-5g-na-industria-40>.

People's Bank of China (PBC) (2019). *Official reserve assets*. Recuperado de: <http://www.pbc.gov.cn/diaochatongjisi/resource/cms/2019/11/2019110715580915686.htm>.

Pires, M. C.; Mattos, T.C.L. (2016) Reflexões sobre a disputa por hegemonia entre Estados Unidos e China na perspectiva do capitalismo histórico. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 5, n. 9, pp. 54-90.

Robles, P. China plans to be a world leader in Artificial Intelligence by 2030. (2018, outubro 01). *South China Morning Post*. Recuperado de: <https://multimedia.scmp.com/news/china/article/2166148/china-2025-artificial-intelligence/index.html>.

Stavis-Gridneff, M. (2020, janeiro 29) EU recommends limiting, but not banning, Huawei in 5G rollout. *The New York Times*. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/2020/01/29/world/europe/eu-huawei-5g.html>.

Xi, J. (2014) *The governance of China*. Pequim: Foreign Languages Press, 2014.

Williamson, J. (1990). What Washington Means by Policy Reform. *Peterson Institute for International Economics (PIIE)*. Recuperado de: <https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>.



World Intellectual Property Organization (WIPO). (2016) World Intellectual Property Indicators 2016. *WIPO*. Recuperado de: https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_941_2016.pdf. Acesso em: 11/03/2019.

World Trade Organization (WTO). (2018) *Trade statistics – Trade profiles, 2018*. Recuperado de: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/trade_profiles_list_e.htm.

Yan, S. (2017, fevereiro 27) 'Made in China' isn't so cheap anymore, and that could spell headache for Beijing. *CNBC*. Recuperado de: <https://www.cnbc.com/2017/02/27/chinese-wages-rise-made-in-china-isnt-so-cheap-anymore.html>. Acesso em: 11/12/2019.

Atores, Instituições e Ideias: Explicando a Aprovação dos 10% do PIB em Educação no PNE 2014-2024

Actors, Institutions and Ideas: explaining the approval of 10% of GDP for education in Brazil.

Larissa Sabino de Souza¹ 
Sandra Cristina Gomes² 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n1.48462

Recebido em: 01/10/2020
Aprovado em: 01/11/2020

Resumo: O artigo testa a capacidade explicativa de três modelos de análise de políticas públicas para o entendimento da aprovação do gasto de 10% do PIB em educação durante a tramitação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. Os modelos pluralista e neoinstitucional observam principalmente a arena decisória e seus atores ao passo que o de múltiplos fluxos foca na entrada do problema na agenda governamental a partir de seu contexto político. Trata-se de um caso interessante, pois houve um longo processo de discussão que refletiu a disputa de propostas por diferentes atores sociais e políticos, inclusive o governo. Tendo em vista que a definição de um patamar com base no PIB era uma demanda antiga da comunidade de políticas educacionais e que já havia sido rejeitada anteriormente, a pergunta central do artigo é: como foi possível aprovar os 10% do PIB em educação? Ao mobilizar categorias analíticas dos três modelos teóricos, argumenta-se que há ganhos de explicação nos três casos, pois iluminam-se aspectos diferentes do processo.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação; Pluralismo; Neoinstitucionalismo; Múltiplos Fluxos; 10% do PIB em Educação.

Abstract: The article tests the explanatory power of three models of public policy analysis to understand the approval of a minimal 10% of GDP spending on education during Congress consideration of the 2014-2024 National Education Plan (PNE, in Portuguese). The pluralist theory and the neoinstitutionalist approach focus on actors in the decision-making arena while the multiple stream model helps understanding the setting of governmental agenda and its political context. This is as interesting case to study as there was a long process of deliberation involving disputes among alternatives

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: sabino.larissa4@gmail.com

² Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: sgomes.vaughan@gmail.com

supported by different social and political actors, including the government. Given the fact that the 10% was an old demand presented by the education policy community and that it had been rejected in previous governments, the central question of the article is: how was it possible to approve the 10% of GDP spending on education in 2014? By mobilising some analytical categories from the three analytical models, it is argued that all three models are useful for explanation, but they shed different light on the process.

Keywords: National Education Plan; Pluralism; Neoinstitutionalism; Multiple Streams; 10% of GDP on Education.

1. Introdução³

Em junho de 2014, um novo Plano Nacional de Educação foi sancionado pela Presidenta Dilma Rousseff com vigência para o período 2014-2024. O plano define metas claras e objetivamente mensuráveis para a educação nacional para todos os níveis e modalidades de ensino. Dentre os vários debates ocorridos durante a apreciação da proposta, uma se destacou por ter sido bastante conflituosa: a meta de aumentar os gastos públicos em educação em um patamar mínimo de 10% do PIB. Porém, essa visão da necessidade de se ter esse nível de gasto não era consensual.

De fato, ainda hoje, há uma disputa sobre se 10% seriam ou não necessários para aumentar a qualidade da educação brasileira. Em julho de 2018, por exemplo, já no governo do Presidente Michel Temer, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), subordinada à época ao Ministério da Fazenda, divulgou estudo mostrando que o Brasil estava entre os países que mais gastavam em educação e que, dado que a dinâmica demográfica apontava para diminuição da população em idade escolar, o gasto daquele momento, estimado em 6% do PIB, era suficiente para garantir o atendimento escolar sem comprometer as regras fiscais, como a aplicação mínima em educação e o próprio teto de gastos. O documento, escrito por técnicos do governo, explicita que o problema educacional brasileiro não teria relação com o nível de gasto, apesar de ser alardeada com tal:

Apesar da forte pressão social para a elevação do gasto na área de educação, existem evidências de que a atual baixa qualidade não se deve à insuficiência de recursos. Tal observação não é específica ao Brasil, tendo em vista que já é estabelecida na literatura sobre o tema a visão de que políticas baseadas apenas na ampliação de “insumos” educacionais são, em geral, ineficazes (STN, 2018, p. 2).

³ Agradecemos os valiosos comentários dos pareceristas anônimos da RPPI e de Ana Capella, debatedora de versão preliminar do texto apresentado no III Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. Apoio recebido da CAPES, Pró-Reitoria de Pós-graduação e do Programa de Estudos Urbanos e Regionais da UFRN.

Praticamente um ano depois, membros do Ministério da Educação (MEC) do novo governo eleito Jair Bolsonaro adotam a mesma retórica do documento da STN, mas dão um passo além: explicitam a sua discordância sobre a meta 20 estabelecida no Plano Nacional de Educação, que prevê alcançar 10% do PIB em investimento público em educação. Nas palavras do Ministro da Educação, Abraham Weintraub, a meta 20 merecia ser objeto de revisão pelo Congresso Nacional, pois, apesar do Brasil “já estar gastando 7% do PIB com educação”, o aumento de gastos não garantiria a melhoria da educação. O Secretário de Educação Básica do MEC, Jânio Endo Macedo, também compartilha do entendimento de que os recursos atuais alocados para a educação são suficientes:

“(...) o dinheiro em grande parte nós temos aqui. O que queremos é criar mais eficiência. Havendo necessidade de complementar, nós pedimos. Mas não há necessidade de chegar a 10% do PIB, eu te asseguro”.

Tendo em vista que governos anteriores também apresentaram resistências em aumentar o gasto mínimo federal em educação, tendo, inclusive, sido objeto de veto presidencial no passado, a pergunta central deste artigo é: como foi possível aprovar a meta de 10% do PIB em educação no PNE 2014-2024? Que fatores explicativos estiveram presentes (ou ausentes) e que permitiram a aprovação de uma ousada meta de 10% do PIB em investimento público em educação? Para responder a essa questão, mobilizamos alguns arsenais teóricos de análise de políticas públicas para tentar produzir uma explicação.

O Plano Nacional de Educação 2014-2024 teve um longo processo de tramitação no Congresso Nacional. O projeto de lei foi encaminhado no final de 2010 e transformado na Lei 13.005 em 2014, sendo quatro longos anos de discussões que envolveram diversos atores sociais e institucionais no debate. Uma das principais polêmicas que explica, em grande parte, a demora em sua aprovação, foi a questão do financiamento. O projeto original encaminhado ao Congresso Nacional pelo Executivo previa 7% da aplicação do Produto Interno Bruto em educação, mas o resultado final foi a definição de um patamar mínimo de 10% do PIB em gastos educacionais.

O presente texto tem como objetivo, portanto, testar alguns modelos de análise e sua capacidade de explicação a partir da observação da arena decisória, mobilizando suas categoriais e perspectivas analíticas. Escolhemos três modelos analíticos que observam principalmente a arena decisória que envolve as políticas públicas, buscando

compreender por que a política foi aprovada desta forma e não de outra (Sabatier, 2007). A teoria pluralista dá grande ênfase aos grupos de que se organizam e atuam influenciando os debates de modo que, nesta perspectiva analítica, é central identificar grupos sociais que tiveram acesso à arena decisória. A sua limitação, por outro lado, refere-se à concepção de que o Estado teria um papel neutro, de mero processador das demandas organizadas (ver, por exemplo, críticas de Milliband, 1995 [1969] ou Bachrach e Baratz, 2011 [1962]).

No modelo neoinstitucional (Peters, 2005; Shepsle, 1989; Shepsle e Boncheck, 1997; Immergut, 1996 e 1998), as instituições são entendidas como centrais pois geram efeitos no comportamento e, portanto, nas escolhas dos indivíduos que participam da arena decisória. Neste caso, o Estado (ou a configuração institucional da arena decisória) não é neutro. Uma limitação encontrada neste modelo é que, apesar das instituições importarem, diferentes atores, em diferentes momentos, podem ocupar um mesmo espaço institucional. Assim, pode haver novos atores atuando e, estes, têm valores, visões de mundo que influenciam a formação de preferências e, assim, as escolhas. Para isto, o modelo de múltiplos fluxos (Kingdon, 2003; Cairney e Jones, 2016) foi mobilizado em que as ideias ou soluções defendidas por grupos (ou pessoas) são incorporadas na análise de modo que seria a interação (ou até mesmo a coincidência) das condições conjunturais do ambiente político, das alternativas e da capacidade de tornar o problema público permitiria a abertura de uma janela política que aumenta as chances de aprovação de uma política pública.

As próximas seções apresentam, nesta ordem, breves apontamentos sobre o PNE, a aplicação da teoria pluralista, dos modelos neoinstitucional e múltiplo fluxos. Ao final, fazemos um balanço dos aprendizados gerados nesse exercício e especulamos o quanto esses modelos podem explicar as chances de uma mudança de paradigma na educação que está posta, como discurso, no cenário político atual.

2. O PNE, seus Atores e Visões do Problema da Educação Nacional

O Plano Nacional de Educação, PNE, é uma lei aprovada no Congresso Nacional e sancionada pela Presidente da República que estabelece diretrizes, metas e estratégias para educação em um período de dez anos. O PNE é previsto na Constituição Federal e foi revalidado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Para uma melhor organização e desenvolvimento deste exercício, foi realizado um recorte para a aplicação dos modelos e será realizada uma análise da meta 20 do PNE, que prevê:

ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5o (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (PNE, meta 20).

O primeiro PNE foi do período 2001–2010, lei nº 10.172/01, sancionada com nove vetos pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. O primeiro PNE foi fruto de uma mobilização da sociedade civil organizada, após um processo de discussões através de conferências e fóruns (Bodião, 2016) que, como veremos, também vai estar presente no caso do atual PNE.

No que se refere ao financiamento no PNE 2001-2010, existiam duas propostas: o aumento dos investimentos do PIB em educação para 7%, presente no projeto encaminhado pelo Executivo e outro, projeto de iniciativa popular, que já sugeria, naquele momento, o investimento de 10% do PIB em educação. Pode-se observar que já na década de 1990 existiam discussões em torno do investimento destinado a educação, acreditando-se que o valor investido era pouco para se alcançar uma qualidade em comparação a outros países por exemplo. Um dos vetos presidenciais foi justamente sobre o financiamento da educação, que previa o investimento de 7% do PIB em educação como aprovado pelo Congresso Nacional (Saviani, 2007). Não há registro de tentativas dos parlamentares de derrubar o veto presidencial. Para muitos analistas ou membros da comunidade de políticas educacionais (Rocha, 2011, p. 194-196), teria havido um comprometimento do plano, pois não teria havido um direcionamento suficiente de recursos para a implementação do mesmo (Bodião, 2016).

Com o fim da vigência do PNE 2001-2010, em 20 de dezembro de 2010, foi encaminhado para a Congresso a proposta para o PNE 2011-2020. Porém, como a tramitação levou quase quatro anos, o plano final abarca os anos 2014 a 2024. Surgiram diversas discussões em torno da redação original do plano, dentre elas a mais polêmica, que previa o financiamento de 10% do PIB em educação.

O PNE foi fruto de um longo debate envolvendo a sociedade civil organizada, através dos fóruns de educação, desta forma, foi uma construção coletiva. Na Câmara dos Deputados foram solicitados documentos que respaldassem a discussão. Desta forma, o

Ministério da Educação encaminhou o diagnóstico da realidade educacional brasileira e, a partir daí, iniciaram-se as discussões em torno do PNE na Câmara dos Deputados.

Após diversas discussões, em outubro de 2012 o PNE é aprovado na Câmara dos Deputados. Em seguida, é encaminhado para o Senado Federal, onde foi analisado e feitas algumas alterações. Em janeiro de 2014, o projeto retorna para a Câmara e em junho do mesmo ano foi aprovado e sancionado sem nenhum veto pela então Presidenta.

3. Análise a partir da Perspectiva Pluralista: os atores que participam

Em defesa de interesses comuns indivíduos se unem e se organizam em associações, ongs, sindicatos, partidos políticos, entre outros. Essas organizações buscam participar e influenciar as decisões do governo, instituição maior que detém o poder de decisão. No modelo pluralista de análise do processo decisório, portanto, os atores são centrais para explicar que tipo de política pública será aprovada (output) e, desde que tenham acesso ao poder (Dahl, 1961), podem influenciar o processo decisório ao defenderem seus interesses (Rocha, 2006; Hill, 2005, p. 28). Como o poder, na perspectiva de Dahl (1961), está dividido em múltiplos centros, diferentes atores têm maior ou menor poder de influência a depender da área setorial em disputa (Schlosberg, 2008). Em sistemas democráticos e pluralistas, haveria uma multiplicação das associações livres, com o alargamento da participação política. Na teoria do pluralismo democrático, por conseguinte, os grupos que mais tiverem acesso à arena decisória e poder de convencimento ou que mais pressionar terão a aprovação da política pública que defendem (Vasconcelos, 2005). Nesse sentido, o resultado da política seria explicado pelos grupos organizados que conseguem influenciar o processo decisório e, nessa perspectiva, o Estado seria neutro, isto é, seria um palco político que pode ser ocupado por diferentes atores e interesses em diferentes momentos. Em outras palavras, Dahl, o mais famoso dos pluralistas, parte da premissa de que, nas sociedades industriais ocidentais (ou seja, nas democracias), qualquer grupo pode influenciar o governo ou acessar o poder e, por isto, nenhum grupo é, a priori, dominante, em clara contestação à teoria das elites de Mills (1956 apud Schlosberg, 2008, p. 145). É desta forma que se aplica a teoria Pluralista na análise de políticas públicas em que a identificação dos grupos – isto é, dos atores que participam -, seus interesses e o que defendem é central. Como ressaltado, esta teoria é aplicada para regimes democráticos, pois parte da premissa de que a participação, de qualquer grupo social, é possível. Diferentes grupos podem

participar do debate e cada um pode assumir o cenário em diferentes momentos, de acordo com a política pública em discussão, não sendo, necessariamente, sempre os mesmos grupos que têm acesso ou participam das arenas decisórias (Dahl, 1961: 1995).

Fazendo a aplicação ao caso aqui em estudo dos 10% do PIB para a educação pública, o fator explicativo mais relevante, na perspectiva pluralista, seria a identificação de quais são os grupos de interesse que tiveram acesso ao poder e o que defendiam (ou representavam)?

No caso do atual PNE, vários atores, grupos, movimentos sociais e comunidades de políticas estiveram mobilizados e unidos em várias frentes da discussão sobre o nível mínimo de gasto em educação, reunindo pesquisadores e especialistas nas questões educacionais, profissionais da educação, sindicalistas, organizações voltadas para ações educacionais e movimentos sociais.

Dentre os atores ou organizações envolvidos nas discussões pode-se destacar alguns: a Campanha Nacional pelo Direito a Educação, o Movimento Todos Pela Educação, os atores envolvidos na Conferência da Educação Básica e na Conferência Nacional da Educação, a Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação (FINEDUCA), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), a União Nacional dos Estudantes (UNE) e a UBES (União Brasileira de Estudantes Secundaristas).

A Campanha Nacional pelo Direito a Educação é a união de diversas organizações da sociedade civil, com o objetivo de unir forças para pressionar em defesa da promoção do direito a educação. A Campanha foi criada em 1999, com organizações da sociedade civil que iriam participar da Cúpula Mundial de Educação em Dakar, no ano de 2000. Essas organizações uniram-se para somar diversas forças políticas, realizar mobilização e pressão política em defesa do direito à educação (Simielli, 2008). A Campanha apresentou um importante papel na elaboração, discussões e mobilização do PNE 2014-2024. Teve atuação ativa e estratégica durante a realização da Conferência Nacional de Educação a Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010 (Bodião, 2016).

O coordenador geral, Daniel Cara, foi um dos principais articuladores na defesa e aprovação dos 10% do PIB para educação. Participou ativamente das discussões e das audiências públicas no Congresso e no Senado (Silva, 2015), atuou ainda, como um agente de mobilização nacional, viajando o Brasil para debater com professores, parlamentares e secretarias de educação a importância da aprovação do PNE.

Reconhecido pela Câmara dos Deputados como representante oficial na luta da aprovação do PNE, sendo agraciado com o prêmio Darcy Ribeiro, em 2015 (CD, 2015). Dentre as audiências públicas que participou realizadas na Câmara dos Deputados, no dia 20/03/2012, Daniel Cara, apresenta a estimativa do Caqi – Custo aluno Qualidade de educação, valores de referência que permitiram ofertar uma educação de qualidade e adaptados aos diferentes níveis de ensino - e afirma que: “todo estudo cuidadoso sobre custo aluno-qualidade e custo do PNE alcançará um patamar próximo de 10% do PIB”.

Desta forma, coloca-se o argumento central dos atores que se mobilizavam para o aumento do gasto em educação: sem os 10% do PIB não seria possível alcançar uma educação de qualidade no Brasil. A Campanha, com apoio de organizações sindicais representativas de profissionais da educação, apresentou o documento intitulado “Por que 7% para a educação é pouco?” e a distribuiu para a então presidente da Comissão de Educação na Câmara dos Deputados, Fátima Bezerra (PT-RN) – do partido do governo, professora de rede pública e líder sindical - e ao secretário adjunto do MEC e coordenador do FNE (Fórum Nacional de Educação), Francisco Chagas, com histórico de atuação no movimento sindical, inclusive na diretoria da CNTE .

O Movimento Todos Pela Educação, foi lançado em 2006, e reuniu institutos e fundações, inclusive com apoio de empresas do setor privado. Este movimento tem como propósito “melhorar o Brasil impulsionando a qualidade e a equidade da educação básica”. Durante as discussões do PNE, o representante do movimento que participou de audiências públicas na Câmara dos Deputados foi o professor Mozart Neves Ramos, pós doutor em química, professor da Universidade Federal de Pernambuco, tinha sido secretário de educação de Pernambuco, e durante as audiências públicas representou o movimento todos pela educação. Já no Senado, quem participou das discussões foi Priscila Cruz, uma das fundadoras do movimento Todos Pela Educação, e diretora executiva do mesmo, é mestre em administração pública, e desenvolve projetos no terceiro setor. Atualmente os parceiros do movimento são Fundação Bradesco, Itaú Social, Fundação Telefônica Vivo, Instituto Unibanco, Fundação Lemann, Instituto Natura, entre outros. Apesar de ser um grupo que atuou fortemente nos debates do PNE é interessante notar que Mozart Ramos, falando em audiência pública na Câmara dos Deputados em nome do Todos pela Educação, não cita a defesa de 10% dos gastos em educação. Apresenta e defende o Caqi, mas, ao mesmo tempo, argumenta que os problemas da educação não são apenas de falta de recursos. De qualquer modo, não se

tem registro de oposição do Todos pela Educação à aprovação dos 10% do PIB em educação, ainda que não tenham advogado pela sua adoção.

Um outro evento importante em termos de mobilização de atores foi a realização da Conferência da Educação Básica e a Conferência Nacional da Educação (CONAE), realizadas entre 2009 e 2010, e organizadas pelo governo, com participação de diversas entidades de todo Brasil. Foram realizadas conferências no âmbito municipal, estadual e no Distrito Federal, eram eleitos delegados que representariam seus respectivos municípios e estados na conferência nacional, o tema central foi Conae: Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. De acordo com o documento final da Conferência Nacional de Educação foram mobilizados cerca de 3,5 milhões de brasileiros, cerca de 2% da população, envolvendo diversas entidades, associações, profissionais da educação, gestores, pais e todos aqueles preocupados com a educação (CONAE, 2010). Uma das recomendações expressas no documento final da conferência nacional foi a sugestão de ampliar o gasto em educação em 10% do PIB.

Outro ator importante no debate foi a Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação, FINEDUCA, que tem por objetivo contribuir para que “o poder público garanta a educação pública de qualidade para todos”, atuou nos juntamente com a Campanha Nacional pelo Direito a Educação. Sua importância no processo se deu através da publicação de notas técnicas que explicavam a importância da meta 20 do PNE, como a nota “Por que a União deve complementar o CAQi no PNE?”, lançada em 2011. Houve ainda a participação em audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (Silva, 2015), tendo sempre como base as discussões referentes ao financiamento da educação e a importância da aprovação dos 10%.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, CNTE, reúne diversos sindicatos de educação e dentro do processo de discussão do PNE esteve presente na CONAE, realização de seminários com a presença dos atores citados anteriormente, participação em diversas audiências públicas, publicações sobre educação que contemplavam o PNE, proposições de diversas emendas parlamentares nas duas casas legislativas, participação nas sessões, entre outras ações.

Por fim, a UNE e UBES mobilizaram-se em diversas ocasiões durante a apreciação do projeto no Congresso Nacional, levando estudantes às galerias e, em algumas interpretações, foi uma presença que exerceu pressão sobre o relator da matéria

na Comissão Especial que, de última hora, teria acatado a sugestão de inserir a proposta de 10% do PIB em seu parecer .

Em suma, muitos grupos acessaram e tentavam influenciar a arena decisória, com destaque para os membros que dominaram no debate: o Movimento Todos pela Educação, a Campanha Nacional pelo Direito a Educação e a FINEDUCA. Associações e sindicatos também apoiaram e participaram de audiências públicas. Nesse sentido, a teoria pluralista é útil para identificar os grupos que tiveram acesso à arena decisória em uma área setorial específica (educação) e que, não necessariamente, serão os mesmo em outras discussões.

Expressando assim o que o modelo pluralista prevê que os grupos da sociedade civil que melhor se organizaram e fizeram pressão foram os que obtiveram o resultado desejado e assim a aprovação da sua preferência desde que operem em uma ordem efetivamente democrática.

Por outro lado, há algumas limitações da teoria pluralista para explicar o caso dos 10% do PIB em educação. Primeiramente, assume-se que o Estado é neutro e que, portanto, não haveria filtros institucionais ou atores estatais influenciando o resultado final. Em segundo lugar, tendo em vista que muitos desses mesmos grupos já tinham participado das mesmas arenas decisórias em governos anteriores e não haviam logrado sucesso, a mera presença ou participação desses atores, como esperado pela teoria pluralista, não parece ser suficiente para explicar a escolha final. Afinal, por que essa proposta não pode ser aprovada anteriormente se os grupos estavam organizados e participaram do processo decisório? Na próxima seção, introduzimos a configuração institucional da arena decisória para aumentar a capacidade explicativa.

4. Análise a partir do Neoinstitucionalismo: o tipo de arena decisória

O modelo neoinstitucionalista leva em consideração as instituições no processo de decisão das políticas públicas, ressaltando que as regras institucionais são fator importante neste processo de decisão. É importante ressaltar que este modelo continua considerando as preferências da sociedade, porém, ressalta que as instituições vão filtrar essas preferências e as escolhas finais vão depender das regras institucionais. Em outras palavras, a configuração institucional da arena decisória criará incentivos e constrangimentos para o comportamento dos indivíduos (Hall e Taylor, 2003; Arretche,

2007; Gomes, 2006; Peters, 2005; Shepsle, 1989; Shepsle e Boncheck, 1997; Immergut, 1992 e 1998).

Na construção do PNE houve a participação de vários segmentos da sociedade, já citado anteriormente neste trabalho. Mas há particularidades da arena decisória durante a apreciação do PNE que influenciam o comportamento e, portanto, a tomada de decisão. Diferentemente de outras políticas públicas (como, por exemplo, decisões na saúde ou na assistência social por meio de fóruns intergestores ou portarias ministeriais), muitas das políticas educacionais são (ou devem ser) apreciadas pelo Congresso Nacional, um espaço de debates público e de grande exposição para os parlamentares e o próprio governo com, potencialmente, um número muito mais elevado de participantes da arena decisória.

Na Câmara dos Deputados, o projeto do governo (PL 8035/2010) foi encaminhado inicialmente para análise nas comissões de educação e cultura, finanças e tributação, constituição e justiça e cidadania. Posteriormente, em junho de 2011, foi instaurada uma comissão especial, composta por vinte e cinco membros e tendo como relator o deputado Ângelo Vanhoni (PT-PR), uma posição institucional com poderes de agenda e - não coincidentemente - membro do partido da Presidente. Como se sabe, o relator detém a prerrogativa de analisar todas as emendas e sugestões de alteração propostas, balizado pelos consensos políticos possíveis de serem construídos, inclusive aqueles do governo e, por fim, sugerir, em seu parecer, uma versão atualizada da proposta para apreciação dos parlamentares. Após a realização de diversas audiências públicas na Câmara dos Deputados e nos Estados com especialistas e organizações da sociedade civil e vários pedidos de prorrogação de prazos para a finalização dos trabalhos da comissão, os parlamentares puderam sugerir emendas ao projeto. Foram encaminhadas 2.915 emendas no total, destas 445 foram acatadas pelo relator.

Várias emendas propostas por partidos de diversas siglas propunham aumento do percentual de gasto em educação do PIB. O deputado Pauderney Avelino (DEM-AM) chega a propor o patamar de 20% do PIB. Observa-se, portanto, que mesmo partidos de oposição ao governo utilizaram-se da estratégia de colocar o relator e o governo sob a delicada situação política de ter de rejeitar sugestões de aumentos no gasto em educação. No primeiro parecer, o relator do PT informa que havia rejeitado emendas que elevavam os gastos pois teria havido um acordo de se estabelecer o patamar de 7% a partir do quinto ano de vigência do PNE e de 8% no último ano. No segundo parecer apresentado pelo

relator, em junho de 2012, a meta de 10% de gasto público em educação é, finalmente, inserida. De acordo com matérias de jornais à época, o relator teria feito a alteração de última hora e o Ministério da Educação teria se posicionado com cautela sobre a decisão de aprovar os 10%: “Em termos de governo federal equivale a colocar um MEC dentro do MEC, ou seja, tirar R\$ 85 bilhões de outros ministérios para a Educação. É uma tarefa política difícil de ser executada”, explicou o ministro da Educação à época.

Em seguida, o projeto foi encaminhado para o Senado. Nesta casa, foram feitas algumas modificações que Bodião (2016) considera relevantes como, por exemplo, a ampliação do entendimento do que seria “gasto público” ao incorporar a possibilidade de computar gastos ou subsídios com instituições filantrópicas e assemelhadas. No entanto, o patamar de 10% foi mantido.

Ao retornar à Câmara para sua votação final em plenário, em 22 de abril de 2014 finalmente o parecer final é votado e aprovado em plenário pela quase unanimidade dos deputados presentes. A exceção, foram a complementação de voto em separado, registrado por dois deputados que criticaram a “ideologia de gênero” contida na proposta, isto é, mesmo nestes dois casos não se questionou o patamar de 10% do PIB gasto em educação.

Ao contrário de outras políticas públicas que podem ser decididas em arenas decisórias com participação mais restrita de atores – como, por exemplo, decisões dentro de ministérios, como as portarias dos ministros da saúde e outras instâncias colegiadas em outras áreas setoriais -, no caso do PNE, a decisão e o debate era público e de participação ampliada. Desta forma, observa-se que a arena decisória, o Congresso Nacional, expunha os parlamentares a um debate público de difícil oposição. O governo, que seria o único que poderia se constituir como um grupo de veto ao aumento do gasto, estava exposto numa delicada situação de ter de se opor à ampliação do financiamento da educação, sendo um partido fortemente ligado à organizações, movimentos sociais e sindicatos que, historicamente, sempre defenderam mais recursos para a educação. O relator modificou a redação para 8% de aplicação do PIB, aumentando um pouco, mas deixando próximo ao que sugeriu o governo. Mas no que se refere a votação, não criou nenhuma regra de mobilização, desta forma a única opção da presidente seria o veto parcial.

Adicionalmente, 2014 era um ano de eleições nacionais e o veto da Presidente seria altamente arriscado eleitoralmente – teria o Partido dos Trabalhadores vetado mais

recursos para a educação -, isto é, os custos seriam altos e, ainda, com um risco de o veto ser derrubado pelo congresso que, desta forma, receberia os créditos políticos de ter garantido o aumento de gasto em educação. Caso a Presidenta vetasse o dispositivo dos 10% do PIB, poderia se indispor com seu eleitorado e militância, tendo em vista a imagem pública que o debate ganhou com forte apoio da opinião pública.

Em suma, a forte mobilização dos grupos, como apresentado na seção anterior, combinada a um espaço institucional em que a arena de debates é pública, elevou dramaticamente os custos do governo em vetar ou se opor à proposta de aumento dos gastos mesmo que sua preferência fosse pelo estabelecimento de um patamar menor na meta 20 do PNE. Mas, como se observa, esses dois elementos – mobilização de grupos de interesse e uma arena decisória de alta exposição pública – não eram novidade de modo que ainda não se consegue responder à questão de como foi possível aprovar a meta de 10% do PIB de modo satisfatório. Na próxima seção, mobilizamos o arsenal analítico dos múltiplos fluxos para, essencialmente, poder incorporar à análise os fatores de contexto.

5. Análise a partir do Modelo de Múltiplos Fluxos o contexto, as ideias e as oportunidades exploradas pelos atores

O papel das ideias na tomada de decisão sobre políticas públicas, da coincidência de momentos políticos marcados pelo contexto e o papel de atores e comunidades de políticas que, por um lado, defendem uma determinada visão e soluções para os problemas e, por outro, a capacidade de certos atores de articularem interesses e viabilizar apoio a uma determinada proposta são os elementos analíticos centrais do modelo dos múltiplos fluxos (Barcelos, 2013; Capella e Brasil, 2015; Rocha, 2011, p. 194-196). Este modelo é fortemente crítico ao modelo racional, pois as decisões nas políticas públicas não seriam tomadas de forma racional e sim estariam relacionadas a momentos oportunos em que se abre uma “janela política” a soluções que estão à espera de problemas a partir do modelo da lata do lixo. As ideias sobre os problemas não surgem do nada, são pensadas por muito tempo e esperam o momento certo para aumentar suas chances de entrar na agenda governamental.

Kingdon (2003) categoriza três dinâmicas (ou fluxos) para que um problema aumente suas chances de entrar na agenda governamental: problemas, políticas públicas e política. Os problemas devem ser identificados e reconhecidos que são problemas e que são (ou deveriam ser) prioritários na agenda governamental. Este é um fluxo que

normalmente leva muito tempo de construção da imagem pública de um problema ao longo de vários anos ou décadas. Políticas públicas são propostas de soluções para um problema, apresentado por comunidades epistêmicas ou especialistas. Por fim, o fluxo da política refere-se ao nível de apoio político ao reconhecimento e prioridade de resolução do problema. Neste caso, existem três elementos importantes: o humor nacional, as campanhas realizadas por grupos ou a mudança de governo, que elevam as chances de propostas entrarem na agenda governamental.

Neste modelo, a abertura de uma “janela política”, de oportunidade, é considerada um momento crítico. Trata-se da ocasião em que os três fluxos se cruzam (ou coincidem): os problemas foram reconhecidos como prioritários, há propostas de soluções e o ambiente político é apropriado. Este momento de abertura desta janela – que se abre e se fecha rapidamente -, depende de um empreendedor político, com a tarefa de explorar esse momento, conectando pessoas que tenham a mesma ideia e os apoios.

Este modelo parece bastante adequado para explicar como os 10% do PIB pode ser aprovado, isto é, por uma conjunção de fatores específicos daquele momento político, isto é, em seu contexto. Esquemáticamente, podemos aplicar esse modelo da seguinte forma.

5.1. Fluxo dos Problemas: como a imagem do problema foi construída

O problema foi sendo construído ao longo do tempo com o argumento de que era baixo ou insuficiente o investimento por parte do governo em educação. No início da década de 1990, o Brasil investia menos de 4% do PIB em educação e a realidade educacional brasileira apresentava alto índice de analfabetismo, escolas sucateadas, crianças em idade escolar fora da escola, entre outros problemas. Essa construção do problema da educação nacional é longa. Na história identifica-se a luta e as dificuldades da escola pública desde a década de 1930 com o movimento da Escola Nova. Com o processo de redemocratização do país em meados da década de 1980, passou-se a ter uma atenção maior à educação e retoma-se a participação popular neste processo. Os constituintes de 1987-1988 foram claros com relação a educação ser um direito social, universal e de caráter subjetivo (Menicucci e Gomes, 2018) e, desde este momento, o debate em torno da necessidade de se aumentar e vincular recursos maiores para a educação esteve presente como demanda de diversos grupos organizados da sociedade civil. Na década de 1990, há a realização de fóruns e conferências para se debater a

educação (Moura, 2013) que vão construindo uma comunidade de políticas. A percepção deste grupo era de que o investimento em educação por parte do governo era pouco e com o aumento do valor investido na educação poder-se-ia alcançar uma melhor qualidade. Desta forma, se construiu uma imagem ao longo dos anos de que o valor repassado para a educação era baixo e deveria ser aumentado, que o aumento no valor investido do PIB na educação iria contribuir para a qualidade educacional, melhorando as estruturas das escolas, os índices educacionais, e assim garantindo o direito de uma educação pública de qualidade para todos. Isto culmina, durante a tramitação do PNE 2014-2024, na defesa de se investir 10% do PIB pelos grupos que já foram descritos anteriormente.

5.2. Fluxo da política pública: quais alternativas para a resolução do problema existem? Quais grupos defendiam o quê?

As alternativas existentes, no momento durante a tramitação do atual PNE, eram o investimento público de 7% do PIB na educação, que, posteriormente mudou para 8%, defendido pelo governo, e o investimento de 10% do PIB para educação, defendido pela sociedade civil organizada. Essas alternativas foram definidas através de emendas parlamentares durante o debate público em diversas instâncias no interior do Congresso Nacional e já haviam sido apresentadas em governos anteriores como discutido anteriormente. Adicionalmente, observa-se um refinamento dos argumentos que justificariam o aumento no patamar de gastos públicos: a partir do cálculo “Custo aluno Qualidade de educação” (CAQi) estabelece-se o quanto custaria cada nível, etapa ou modalidade de ensino, compilando informações técnicas que estimavam, de modo preciso, o quanto seria necessário para se alcançar uma educação de qualidade. Em outras palavras, o argumento era de que não se tratava mais de repetir propostas anteriores de garantir “um mínimo” de gasto, mas, ao contrário, de se especificar qual deveria ser o gasto necessário para um ensino de qualidade.

Deste modo, do ponto de vista da discussão das alternativas, existia uma proposta de solução do problema do baixo gasto em educação no Brasil com informações técnicas defendidas por uma comunidade de especialistas.

5.3. Fluxo da política: qual era o humor nacional? Qual o contexto político?

O humor nacional era de apoio a aprovação dos 10%. Os grupos estavam mobilizados e presentes no processo de discussão - entidades ligadas a educação,

sindicatos e movimentos sociais como vimos anteriormente. Adicione-se a isto, que o tema educação tem, tradicionalmente, alta repercussão na opinião pública em geral. Grupos e partidos mais à esquerda do partido da Presidenta, defendiam o patamar de 10% do PIB, isto é, potenciais competidores dos eleitores do partido do governo; assim como partidos da oposição (mais à direita) também aproveitaram o momento político para defender que o governo aumentasse seu comprometimento de gasto público em educação, expondo a Presidenta a um posicionamento a respeito. Tendo em vista que o governo do Partido dos Trabalhadores tinha ligações com sindicatos e movimento sociais que compunham uma comunidade de políticas educacionais e que o mote do governo era “a participação como método de governo”, seria politicamente arriscado para a Presidenta (ou sua área econômica) se colocar, publicamente, contra o aumento de recursos para a educação. É possível também especular que as manifestações de junho de 2013, demandando melhoria de serviços públicos – e que geraram um aumento de avaliação ruim/péssimo do governo -, possam terem sido elementos adicionais levados em consideração pela Presidenta. A aprovação dos 10% do PIB em educação, próximo ao pleito eleitoral, elevou drasticamente os custos políticos da Presidenta vetar tal medida.

5.4. Como os fluxos se cruzam e abrem uma janela política de oportunidade?

Há dois momentos para a abertura da janela política de oportunidades. O primeiro foi a articulação e atuação estratégica de organizações da sociedade civil durante a Conferência de Educação (CONAE), capaz de mobilizar e articular grupos de interesse. Uma segunda janela política foi a proximidade das eleições em 2014 (possibilidade de mudança de governo), pois um veto presidencial a uma demanda antiga da comunidade de educação, muitos pertencentes à organizações e movimentos com ligações históricas com o partido da Presidenta, seria um movimento político extremamente arriscado a ser explorado por partidos de oposição.

Parlamentares historicamente ligados à temática educacional e às organizações da sociedade civil, inclusive sindicatos, se juntam aos movimentos já consolidados a fim de convencer o relator da proposta a aprovar os 10% do PIB para a educação. Um empreendedor político que atuou fortemente foi Daniel Cara, coordenador do movimento Campanha pelo Direito à Educação, que apresentava estudos de caráter técnico, justificando a necessidade de se ampliar os recursos para a educação. Junto a outras organizações ou grupos de interesse - entidades, fundações, ONGs e movimento

estudantil dentre outros detalhados por BODIÃO (2016) em torno da ideia de defesa de uma escola pública de qualidade -, defendiam que a proposta do governo de 7% do PIB era insuficiente. Como empreendedor político, Cara articulou pessoas chave de diversas organizações, partidos, além de ter uma alta exposição pública nos meios de comunicação.

Ainda que no interior desse grupo, houvesse divergências com relação à necessidade de se aplicar 10% do PIB como solução para os problemas da educação, não foram registradas oposições a esse posicionamento dos membros dessa comunidade de especialistas.

Em suma, fatores do contexto político ou daquele momento político específico completam a análise da aprovação dos 10% do PIB em educação: as condições institucionais e políticas daquele momento estavam propícias e, de fato, aumentaram as chances de aprovação da proposta com a abertura de uma janela política, explorada habilmente por diversos atores sociais e políticos da comunidade de políticas educacionais.

6. Síntese das Capacidades Explicativas no Passado e para o Futuro

Após a aplicação dos modelos apresentados e considerando toda configuração da arena decisória da política pública objeto de estudo deste exercício, pode-se considerar que todos os três modelos analisados explicaram bem a escolha da política conforme foi aprovada, cada um apresentando as especificidades do PNE, isto é, cada um permite uma interpretação que depende do olhar analítico e teórico que se quer se dar.

Pode-se observar cada modelo analítico contribuiu de forma própria para a explicação final.

A teoria pluralista apresenta as discussões em torno dos grupos organizados que fizeram pressão e tiveram acesso à arena decisória. Na política aqui estudada, muitos grupos de fato se mobilizaram e se fizeram presentes em todo processo de discussão do PNE. Ressalte-se, ainda, que a proposta aprovada foi a sugerida por esses grupos na conferência nacional de educação, não acatada pelo governo no projeto de lei enviado ao Congresso, a capacidade de mobilização e pressão desses grupos é um importante fator explicativo.

Uma limitação deste modelo é em relação ao papel do Estado, que seria neutro, um mero processador das demandas. Considerando essa afirmação, observou-se o papel

das instituições na decisão final, tendo o modelo neoinstitucional como norteador, o segundo escolhido para explicar a política estudada. As instituições importam. A arena decisória de alta exposição pública, o Congresso Nacional, tornou a oposição às demandas dos grupos altamente custosa para os parlamentares, especialmente os do partido da Presidenta.

Por fim, o terceiro modelo que ajudou a explicar a aprovação do PNE foi o múltiplos fluxos em que os aspectos de contexto associado às ideias que comunidades epistêmicas defendem por anos ou décadas a fio são decisivos para explicar a aprovação. Este ponto nos parece particularmente relevante, pois os atores envolvidos na defesa do aumento de recursos públicos para a educação e a configuração institucional da arena decisória (o Congresso Nacional) estavam presentes em momentos anteriores, especialmente durante a apreciação do PNE anterior (de 2001-2010). Porém, neste caso, esses dois fatores não foram suficientes para garantir a aprovação da proposta de 10% do PIB em educação. Com efeito, o fato de que a imagem do problema já estava madura no momento da tramitação do atual PNE, de existir propostas de soluções técnicas e politicamente viáveis e o fato do governo ser historicamente ligado aos temas defendidos pelas organizações da sociedade civil, abriu uma “janela política” de oportunidade em que rejeitar a proposta traria altos custos eleitorais para o partido da Presidenta.

Por fim, se for possível aplicar esse mesmo exercício como forma de se especular quais seriam as chances de o governo atual reverter a proposta de 10% do PIB em educação, como apontamos na abertura deste artigo, podemos dizer que as chances parecem pequenas. Do ponto de vista dos grupos que se mobilizariam para apoiar a redução da meta, estes são pequenos e restritos, essencialmente, a técnicos e especialistas vinculados à área fiscal do governo, como atores do antigo Ministério da Fazenda e do atual Ministério da Economia, que, inclusive, são os atuais gestores e dirigentes do Ministério da Educação. Ao contrário, os grupos que têm capacidade de mobilização a favor da manutenção do status quo são não apenas majoritários como também incluem atores com capacidade de organização – como visto recentemente nas mobilizações de rua em defesa da educação –, além da educação permanecer tendo apoio da vasta maioria da opinião pública.

Do ponto de vista da arena institucional, como vimos, o Congresso Nacional é um espaço em que os atores políticos têm alta exposição pública, especialmente para seus eleitores. Diferentemente, por exemplo, de se justificar uma reforma da previdência

social, com o argumento de que “privilégios” é que, na verdade, seriam eliminados; no caso da educação esse argumento é muito mais frágil, exceto pelos gastos com o ensino superior público. Tendo em vista o apoio da opinião pública em geral à educação, seria bastante difícil se posicionar publicamente a favor da diminuição de recursos para a educação. Uma alternativa possível seria o uso de decretos presidenciais, tais como Medidas Provisórias e outros instrumentos legislativos unilaterais, que poderiam, inclusive, alterar o status quo de forma imediata, criando, portanto, um fato novo. Ainda assim, as chances de oposição política e pública a uma estratégia deste tipo - além de possíveis questionamentos judiciais -, parecem, no momento, bastante elevadas.

Por fim, com relação ao contexto e a partir do modelo dos múltiplos fluxos, pode-se especular que:

- Do ponto de vista dos problemas, os argumentos de que o Brasil já gasta muito em educação e que o problema seria tornar as ações mais eficientes certamente está ganhando espaço no debate público atual. No entanto, até o presente momento – em agosto de 2019 -, este argumento não parece estar disseminado o suficiente para conseguir apoio público a uma proposta de redução de gastos. Mas há que se notar que este modelo de análise informa que a circulação de uma ideia e sua aceitação leva tempo e, talvez, estejamos ainda num momento inicial, mas que pode crescer ao longo do tempo.

- Do ponto de vista das alternativas, isto é, de propostas de políticas públicas, a opção do atual Ministério da Educação é apostar em desenhos institucionais que incentivem modelos de gestão mais eficientes (isto é, mais resultados com os mesmos ou menos recursos), maior flexibilização na contratação de pessoal e em contratos e promoção de um papel mais ativo das instituições privadas de ensino como alternativa de provisão dos serviços educacionais. Talvez a proposta do Future-se, para o ensino superior, seja o caso mais exemplar dessa tentativa de se mudar o paradigma de financiamento público em educação como estabelecido desde a Constituição Federal de 1988.

Mas talvez seja com relação ao fluxo da política a especulação menos óbvia. Por um lado, a mudança de governo sinaliza para grandes transformações estruturais do Estado brasileiro como meta (ou ideal) do novo governo como um todo, isto é, em diferentes áreas setoriais de políticas. Por outro lado, ainda não se observa um apoio da opinião pública à interpretação de que já se gasta o suficiente em educação e que o problema seria apenas de gestão ou eficiência. Ao contrário, a sensação generalizada

ainda é que a educação deveria ser prioridade dos governos e o que se teria feito até o presente permanece insuficiente. Pelo menos até o momento, são poucos os atores políticos visíveis que defendem pública e abertamente a tese de que aumentar os gastos em educação pública é desnecessário.

Assim, pelo menos no cenário atual, o que parece ser mais provável é a manutenção do status quo: se mantém a meta de 10% do PIB, mas, na prática, esta não se realiza.

Referências

Arretche, Marta. (2007). A agenda institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22(64), 147-15

Bachrach, Peter, & Baratz, Morton S. (2011). Duas faces do poder. *Revista de Sociologia e Política*, 19(40), 149-157

Barcelos, M. (2013). A formação da área de análise de políticas públicas: do modelo "racional-compreensivo" às abordagens "sintéticas" do processo da política pública. *Revista Sociais e Humanas*, 26(1), 145-162.

Bodião, Idevaldo da Silva. (2016). Reflexões sobre as Ações da Sociedade Civil na Construção do PNE 2014/2024. *Educação & Realidade*, 41(2), 335-358

Capella, Ana Cláudia Niedhardt, & Brasil, Felipe Gonçalves. (2015). Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. *Novos estudos CEBRAP*, (101), 57-76

Cairney, P. and Jones, M.D. (2016). Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory?. *Policy Stud J*, 44: 37-58

CD. Câmara dos Deputados. (2015). <https://www.camara.leg.br/noticias/474204-defensores-da-educacao-recebem-premio-darcy-ribeiro/>.

Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*. Pp. xii, 355. New Haven, Conn.: Yale University Press.

_____. (1995). With the Consent of all. In: Stella Z. Theododolu; Matthew A Cahn (eds.). *Public Policy the Essential Readings*. Prentice Hall.

Gomes, Sandra. (2006). O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). *Dados*, 49(1), 193-224

Hall, Peter A., & Taylor, Rosemary C. R.. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (58), 193-223.

Hill, Michael. (2005). *The Public Policy Process*. Pearson/Longman.

Immergut, Ellen M. (1996), "As Regras do Jogo: A Lógica da Política de Saúde na França, na Suíça e na Suécia". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 11, nº 30, pp. 139-166.

_____ (1998). "The Theoretical Core of the New Institutionalism". *Politics & Society*, Vol. 26 No. 1, March, p. 5-34.

Kingdon, John (2003). *Agendas, Alternatives and public policies*. New York: Longman, second edition.

Menicucci, Telma & Gomes, Sandra. (2018). *Políticas Sociais: Conceitos, Trajetórias e a Experiência Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

Milliband, Ralph. (1995). Imperfect Competition. In: Stella Z. Theododolu; Matthew A Cahn (eds.). *Public Policy the Essential Readings*. Prentice Hall.

Moura, E. da S. (2013). O plano nacional de educação 2001-2010: *impactos da experiência institucional e sociopolítica na construção do novo PNE*. Recuperado em 19 de abril, 2020, de <http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/ElielDaSilvaMoura-ComunicacaoOral-int.pdf>.

Peters, G. B. (2005). *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*. London: Continuum.

Rocha, C. (2006). Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, 5(1), 11-28.

_____. (2011). Ideias e formação de agenda de uma reforma educacional. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 19(70), 191-218.

Sabatier, Paul (ed.). (2007). *Theories of the Policy Process*. Westview Press.

Saviani, Dermeval. (2007). O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educação & Sociedade*, 28(100), 1231-1255.

Schlosberg, David. (2008). "The Pluralist Imagination". In: DRYZEK, John S; HONIG, Bonnie; PHILLIPS, Anne. *The Oxford handbook of political theory*. New York: Oxford University Press, 883 p. (Oxford handbooks of political science).

STN (Secretaria do Tesouro Nacional). (2018). "*Aspectos Fiscais da Educação no Brasil*". Brasília: Ministério da Fazenda.

Shepsle, K. (1989). Congressional institutions and behavior: the changing textbook congress. In: J. CHUBB, & P. E. PETERSON (eds.), *Can the government govern?* Washignton, DC: Brookings Institution

Shepsle, K. A., & Boncheck, M. S. (1997). *Analysing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*. New York, USA: W. W. Norton and Company.


Silva, J. M. (2015). *O indicador de “investimento” público em educação em relação ao PIB no PNE 2014-2024: contexto, análise e proposta de avaliação da ferramenta*. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília.

Simielli, Lara Elena Ramos. (2008). *Coalizões em Educação no Brasil: A pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da educação pública*. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

Introdução progressiva de alimentos orgânicos e agroecológicos na merenda escolar no município de São Paulo: uma análise a partir dos instrumentos de ação pública

Introducción progresiva de alimentos orgánicos y agroecológicos en la alimentación escolar en el municipio de São Paulo: un análisis de los instrumentos de acción pública

Progressive introduction of organic and agroecological foods in school meals in the city of São Paulo: an analysis based on public action instruments

Fábio Baena dos Santos¹
Eduardo de Lima Caldas²
Raquel Sobral Nonato³
Martin Jayo⁴ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n1.49221

Recebido em: 19/11/2019
Aprovado em: 05/02/2020

Resumo: O artigo analisa a implementação do Plano de Introdução Progressiva de Alimentos Orgânicos ou de Base Agroecológica na Alimentação Escolar no município de São Paulo, Brasil, plano este que coloca em prática a aquisição de produtos advindos da agricultura familiar, seguindo a Resolução nº 04/2015 do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE). O objetivo foi compreender o processo político a partir da rede de ação pública e os instrumentos que ela produz. Para tanto, foram mobilizadas as estratégias de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. A pesquisa documental baseou-se em levantamento da legislação nacional e subnacional correspondente. Para as entrevistas, foram acionados representantes de quatro instituições governamentais e da sociedade civil. Os resultados mostram que os atores envolvidos na

¹ Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo. E-mail: fabio.baena.santos@usp.br

² Doutor em Ciência Política e professor na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). E-mail: eduardocaldas@usp.br

³ Doutoranda em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV). E-mail: kell.sobral@gmail.com

⁴ Doutorado em Administração e professor da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). E-mail: martin.jayo@usp.br

Santos, Caldas, Nonato, & Jayo. *Introdução progressiva de alimentos orgânicos e agroecológicos na merenda escolar no município de São Paulo*

formulação da política apresentam convergência de ideias no desenho dos instrumentos de ação pública.

Palavras-chave: Instrumentos de ação Pública; Alimentação escolar; Orgânicos; Agroecologia; São Paulo.

Resumen: El artículo analiza la implementación del Plan Para la Introducción Progresiva de Alimentos Orgánicos o de Base Agroecológica en la Alimentación Escolar en el municipio de São Paulo, Brasil, a través del cual se pone en práctica la adquisición de productos de la agricultura familiar, siguiendo la Resolución no 04/2015 del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE). El objetivo consistió en comprender el proceso político, a partir de la red de acción pública y los instrumentos que ésta produce. Con este fin, se movilizaron estrategias de investigación documental y entrevistas semiestructuradas. La investigación documental se basó en búsqueda de la legislación nacional y subnacional correspondiente. Para las entrevistas, se convocó a representantes de cuatro instituciones gubernamentales y de la sociedad civil. Los resultados muestran que los actores involucrados en la formulación de la política presentan convergencia de ideas en el diseño de instrumentos de acción pública.

Palabras claves: Instrumentos de acción pública; Alimentación escolar; Orgânicos; Agroecología; São Paulo.

Abstract: The paper analyzes the implementation of the Plan for Progressive Introduction of Organic and Agroecological Items in School Meals in the city of São Paulo, Brazil. Such policy provides for the acquisition of products derived from family agriculture according Resolution 04/2015 of the National Fund for Education Development (FNDE). The objective was to understand the political process involved, from the point of view of public action network and its instruments. For this purpose, we performed documentary research and semi-structured interviews. Documentary research was based on a survey of national and subnational legislation, while interviews were performed with representatives of four government and civil society institutions. The results show that the actors involved in policy formulation have converging ideas in what refers to the design of public action instruments.

Keywords: Public action instruments; School meals; Organics; Agroecology; São Paulo.

1. Introdução

Uma das pautas relevantes da contemporaneidade diz respeito à qualidade da alimentação, à redução do consumo de defensivos agrícolas e, por conseguinte, ao tipo de organização social que pode se estruturar a partir de modelos alternativos de produção de alimentos, como por exemplo, a produção orgânica desenvolvida em centros urbanos.

Na cidade de São Paulo, os estabelecimentos agrícolas associados à produção de alimentos orgânicos estão concentrados nos extremos do município e a manutenção de suas atividades passa pela formulação e implementação de políticas públicas. Um

importante exemplo recente é a introdução progressiva, em curso, de alimentos orgânicos e agroecológicos na merenda escolar do município. Esta política constituiu-se a partir da Lei Municipal 16.140, de 17 de março de 2015, em consonância com a Resolução nº 04/2015 do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE). Nesse contexto, surgem diversas questões passíveis de pesquisa, como por exemplo: Quais as implicações de se inserir um modelo alternativo de produção e consumo no território, como o proposto pela nova política? Como se comportam os atores sociais diante desse novo modelo?

Diante disso, para o presente estudo delimitamos como objetivo *compreender o processo de formação da política pública de introdução progressiva de alimentos orgânicos e agroecológicos na merenda escolar do município de São Paulo, seus respectivos atores e instrumentos de Ação Pública que nela e dela surgem*. Trata-se de um estudo de caso pautado em pesquisa documental e análise de narrativas de atores estratégicos inseridos na política em questão, resultando em uma tipologia dos Instrumentos de Ação Pública (IAP) nela identificados.

O texto está dividido em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção é dedicada a uma exposição sucinta dos conceitos de agroecologia e agricultura orgânica, dado que os termos são usados na legislação e demais instrumentos de política sem uma definição precisa. A segunda seção é uma nota metodológica, explicitando as principais escolhas da pesquisa. A terceira apresenta o referencial teórico sobre Ação Pública, seus instrumentos e ferramentas. A quarta é a descrição e análise do caso.

2. Agroecologia, agricultura orgânica, agricultura familiar: Definições

Os termos agroecologia e agricultura orgânica – e outros relacionados, como agriculturas alternativas, produção agroecológica, alimentos orgânicos, etc. – apesar de se referirem a conceitos diferentes, costumam ser considerados equivalentes, tanto no uso cotidiano como em certos documentos públicos e mesmo em instrumentos legais. É o que se verifica na própria política objeto deste artigo, voltada à introdução de alimentos orgânicos ou agroecológicos na alimentação escolar do município de São Paulo.

Como mencionado, esta política foi criada a partir da Lei Municipal 16.140, de 2015. Um exame rápido dessa lei demonstra não ter havido maiores preocupações dos legisladores em distinguir as duas noções: o instrumento dispõe sobre a introdução, na

Santos, Caldas, Nonato, & Jayo. *Introdução progressiva de alimentos orgânicos e agroecológicos na merenda escolar no município de São Paulo*

alimentação escolar do município, de “alimentos orgânicos ou de base agroecológica” referindo-se a eles sempre em conjunto, sem diferenciações. Para todos os efeitos práticos, os dois termos são tratados nessa lei como sinônimos⁵.

Para uma distinção mais elaborada dos conceitos de agroecologia e agricultura orgânica, convém recorrermos à literatura acadêmica. Ali encontraremos diversos trabalhos, como os de Assis e Romeiro (2002), Barboza, Thomé, Ratz e Moraes (2012), Moura (2017), entre outros, que compartilham a interpretação de que a agroecologia é um *campo de conhecimento*, ao passo de que a agricultura orgânica é uma *prática ou sistema de produção*. Assis e Romeiro (2002) explicam:

agroecologia e agricultura orgânica não devem ser vistas como sinônimos, na medida em que no primeiro caso, a agroecologia é uma ciência, com limites teóricos bem definidos, que procura inter-relacionar o saber de diferentes áreas do conhecimento, com o objetivo de propor um encaminhamento para a agricultura que respeite as condicionantes ambientais impostas pela natureza a esta atividade econômica [...] [e] no segundo caso, a agricultura orgânica é uma prática agrícola e, como tal, um processo social (Assis & Romeiro, 2002, p. 73).

Entendida sob essa ótica, a agroecologia pode ser definida, grosso modo, como uma disciplina (ou campo de conhecimento) voltada a aplicar princípios ecológicos à produção de alimentos. Embora o nome agroecologia remonte a 1928, quando foi empregado pela primeira vez pelo agrônomo russo Basil Bensin (Canuto, 2017), a delimitação da agroecologia como disciplina científica teve impulso a partir da década de 1960, como reação ao modelo de agricultura que se tornava dominante a partir da chamada “revolução verde”, baseado em monocultura extensiva e no uso em larga escala de insumos industriais, tais como fertilizantes e defensivos químicos (Moreira & Carmo, 2004).

No Brasil, tanto o governo quanto os setores produtivos vinculados à agropecuária abraçaram o pacote da “revolução verde”, expandiram a fronteira agrícola e promoveram os setores químico e mecânico por meio do crescimento do mercado de insumos agroquímicos, sementes, máquinas e equipamentos. No setor financeiro, foram abertas e subsidiadas linhas especiais de crédito agrícola “atreladas à compra de insumos agropecuários, ou seja, só conseguia dinheiro emprestado quem comprasse o conjunto de

⁵ O texto integral da Lei Municipal 16.140/2015 está disponível em <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16140-de-17-de-marco-de-2015> (acesso em 20 fev. 2020).

insumos do pacote tecnológico” (Ehlers, 2008, p. 24). Além dos conflitos por terra, de problemas sociais e de violência no campo, a modernização da agricultura brasileira implicou problemas ambientais como “a contaminação da água, dos alimentos e de muitos trabalhadores rurais, a destruição das florestas, a erosão dos solos ou mesmo a desertificação de algumas áreas” (Ehlers, 2008, p. 24-25).

Nesse contexto, a agroecologia se desenvolve como um campo disciplinar preocupado com o desenvolvimento de sistemas agrícolas mais sustentáveis, nos quais a fertilidade e a produtividade do solo sejam garantidos por mecanismos biológicos e pela regulação natural de pragas. Na base da abordagem está uma “filosofia de se produzir de acordo com as leis e as dinâmicas que regem os ecossistemas, ou seja, uma produção com e não contra a natureza” (Barboza et al., 2012, p. 389). Contrapõe-se ao modo de produzir hegemônico, da agricultura convencional, que se desenvolveu sem levar em conta as consequências ambientais de longo prazo e a dinâmica dos agroecossistemas.

Ao mesmo tempo em se firmou como campo disciplinar – tributário de outras disciplinas como a Ecologia e da Agronomia – a agroecologia também vem se constituindo como um movimento político e socioambiental. Como explicam Barboza et al. (2012), o movimento agroecológico “ultrapassou seu foco na questão estritamente tecnológica e passou a incorporar outros temas e problemáticas sociais num arranjo próximo ao de um movimento social” (Barboza et al., 2012, p. 390). Incorporou assim em sua agenda valores como o respeito aos saberes populares, a preservação da cultura e da biodiversidade, entre outros, que podem ser associadas a um modo não hegemônico de produzir.

Entre esses valores, um dos principais é a agricultura familiar, que se tornou uma das categorias estruturantes da proposta agroecológica, tanto como disciplina científica, quanto como movimento político. Como ressalta Moura (2017), as características ambientais, culturais, sociais e econômicas da agricultura familiar são “elementos estruturadores da práxis e da teoria agroecológica” (Moura, 2017, p.26). Se a agricultura convencional vem se caracterizando cada vez mais pela exploração empresarial de grandes extensões de terra, pela monocultura e pelo uso intensivo de insumos industriais (defensivos, fertilizantes), as práticas agroecológicas conformam um sistema alternativo que tem como protagonistas os pequenos e médios produtores e camponeses, empreendedores da agricultura familiar.

O conceito de agricultura familiar encontra-se bem definido na legislação brasileira, e resulta de longo tempo de construção de um referencial global, iniciado ainda nos anos 70 e fortalecido no Brasil pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a partir dos anos 1990. De acordo com a Lei Federal 11.326, de 24 de julho de 2006, o agricultor familiar é aquele que detém área de até quatro módulos fiscais⁶, usa predominantemente mão de obra da própria família, e tem um percentual mínimo de sua renda oriundo do empreendimento agrícola. Esta definição dá margem a que as características do agricultor familiar variem regionalmente: o tamanho em hectares das explorações consideradas familiares é variável (dada a variação do módulo fiscal), e a isso se sobrepõem outros fatores de diversidade, de ordem históricas e cultural⁷. Na região Sul do país, por exemplo, a tradição de agricultura familiar que predomina é a dos colonos, com fortes práticas cooperativistas. No Nordeste, ao contrário, os agricultores que se encaixam na definição costumam ser camponeses oriundos de programas de reforma agrária, com deficiências organizativas. No caso da política em foco neste artigo, os agricultores familiares atingidos, como será visto adiante, são organizados em torno de cooperativa.

Assim entendidos o conceito de agroecologia e a centralidade que a agricultura familiar assume na proposta agroecológica, podemos entender a agricultura orgânica como sendo uma das práticas ou sistemas de produção agrícolas coerentes com o enfoque agroecológico. É certo que suas origens antecedem às do próprio movimento agroecológico: elas costumam ser situadas no início do século XX, quando o pesquisador inglês Albert Howard propôs cultivar lavouras sem o uso de qualquer insumo químico (Ehlers, 1994). O mesmo ocorre com outras práticas igualmente passíveis de serem classificadas como agroecológicas, como a agricultura biodinâmica (que ganha força na Alemanha a partir de 1934), a agricultura biológica (cujas bases são lançadas em 1930 pelo suíço Hans-Peter Müller), e a agricultura natural (proposta no Japão, em 1935, por Mokiti Okada). Todas compatíveis, com diferentes nuances, com as diretrizes do que hoje se conhece como a disciplina e o movimento agroecológicos.

⁶ Módulo fiscal é uma unidade de medida agrária empregada no Brasil desde 1979. É expressa em hectares e varia de município para município, levando-se em conta o tipo de exploração predominante e a renda com ela obtida pelos produtores, entre outros fatores. A unidade serve de parâmetro para a classificação fundiária dos imóveis rurais, de acordo com a Lei Federal nº 8.629, de 1993, classificando-os em minifúndio (área inferior a 1 módulo fiscal), pequeno (de 1 a 4), médio (de 4 a 15) e grande (acima de 15) (Caldas & Jayo, 2012).

⁷ Para uma discussão aprofundada, ver por exemplo Schneider e Niederle (2008), Sabourin (2011), e Faysse, Bonnal e Sabourin (2016).

A agricultura orgânica, grosso modo, exclui os insumos químicos sintéticos (fertilizantes e defensivos), bem como os organismos geneticamente modificados (sementes híbridas e variedades transgênicas) que garantem a produtividade da agricultura tradicionais, propondo em seu lugar o uso de fertilizantes naturais, reciclagem dos materiais orgânicos gerados na unidade de produção, manutenção de cobertura vegetal, viva ou morta, sobre o solo, rotação e consorciamento de culturas, aumento da biodiversidade e controle biológico de pragas, entre outras técnicas. Embora não haja uma associação forçosa entre estas técnicas e a agricultura familiar – já que por vezes elas também estão presentes em modelos de agricultura empresarial de grandes extensões⁸ – seus praticantes mais frequentes costumam ser pequenos e médios agricultores familiares, a exemplo dos atingidos pela política objeto do presente artigo.

3. Nota metodológica

O estudo é qualitativo e realizado por meio de um estudo de caso, conforme Stake (1995). Este autor distingue três modalidades de estudo de caso: intrínseco, instrumental e coletivo. Na primeira delas, o pesquisador busca entender um caso apenas pelo interesse despertado por esse caso, ou seja, o caso em si é o interesse de pesquisa. Na segunda, objetiva-se que um determinado caso forneça *insights* para a compreensão de um fenômeno mais amplo, por meio de um processo de indução. O estudo de caso coletivo, por fim, corresponde ao estudo instrumental estendido a mais de um caso. O apresentado no presente trabalho aproxima-se de um estudo caso intrínseco, já que compreender o caso em si – isto é, a formação da política de introdução progressiva de alimentos orgânicos e agroecológicos na merenda escolar no município de São Paulo – é o interesse específico de pesquisa.

No que concerne à coleta de dados, além de revisão de literatura, foram mobilizadas as estratégias de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas em profundidade. A pesquisa documental baseou-se em levantamento da legislação nacional e subnacional correspondente. Para as entrevistas, realizadas no primeiro semestre de 2018, foram acionados representantes de quatro instituições governamentais e da sociedade civil: COOPERAPAS (Cooperativa Agroecológica dos Produtores Rurais e de Água Limpa da Região Sul de São Paulo), CODAE (Coordenadoria de Alimentação

⁸ Um exemplo de agricultura orgânica praticada empresarialmente em maior escala é descrito por Mori, Jayo, Saes e Farina (2005).

Escolar da Secretaria Municipal da Educação), Casa de Agricultura Ecológica e MUDA-SP (Movimento Urbano de Agroecologia em São Paulo).

A escolha dos quatro entrevistados buscou contemplar as diferentes inserções institucionais na referida política. Os entrevistados ocupam posições estratégicas em suas respectivas instituições, e optou-se por citá-los no trabalho de forma anônima, referenciando apenas a instituição/organização em que atuam.

A fim de caracterizar os instrumentos de ação pública (IAP), as entrevistas seguiram um roteiro básico comum, abordando os mecanismos de controle social e governança, as fontes de recursos, as instituições municipais envolvidas e o funcionamento dos contratos. A análise das entrevistas se deu por meio da identificação das narrativas dos atores (Langley, 1999), o que subsidiou a construção e análise de uma tipologia dos instrumentos de ação pública presentes no caso, bem como a abordagem da construção da política.

4. Instrumentos de Ação Pública: abordagem conceitual

O conceito de Instrumentos de Ação Pública (IAP) é bastante útil para a análise dos dispositivos relacionados à formação das políticas públicas em geral, com enfoque naquelas procedentes de um jogo complexo entre atores sociais, econômicos e políticos. O debate, assentado em grande medida nas teorias francófonas sobre abordagem cognitiva e ação pública (Nonato, 2015), se debruça nos processos de gestão da decisão política, levando em conta a fragmentação dos lugares de poder e a interdependência entre os atores, ações e racionalidades (Massardier, 2006).

Dessa maneira, os instrumentos se caracterizam como elementos que dão sustentação às políticas públicas, as influenciam e, em outra via, podem até mesmo representar riscos à própria formação da política. Em outras palavras, os instrumentos de ação pública dão vida a um complexo mecanismo técnico e ao mesmo tempo social, que organiza as relações sociais entre o poder público e seus destinatários, em função das significações e representações que está incumbido de portar e gerir (Lascoumes & Le Galès, 2012). Quando aplicado ao campo político e à ação pública, um instrumento é “um dispositivo técnico com vocação genérica, portador de uma concepção concreta da relação política/sociedade e sustentado por uma concepção da regulação” (Lascoumes & Le Galès, 2012 p.22).

Em uma interpretação inicial presente em Hood (1986) e em Salamon (2000), “*instruments*” (instrumentos) e “*tools*” (ferramentas) possuem uma mesma definição, representando uma noção de instrumento mais voltada à configuração institucional, burocrática e operacional, sem levar em consideração a dimensão política e subjetiva apontada por Lascoumes e Le Galès (2012). Isto levou Hood (2007) a considerar a diferença entre os dois termos, “*tools*” estando mais ligado às ferramentas que são utilizadas pelas instituições formais, ao passo que “*instruments*” está mais relacionado a abordagens que consideram as próprias instituições e inserem conotação política em suas análises (Archipavas, 2016).

Dentro deste escopo é possível diferenciar níveis de observação, distinguindo instrumento, técnica e ferramenta. O instrumento, nessa ótica, é um tipo de instituição social (como por exemplo o censo, o mapa, a regulamentação, a tributação, etc.); a técnica é um dispositivo que serve para operacionalizar o instrumento (a nomenclatura estatística, o tipo de representação gráfica, o tipo de lei ou decreto), e a ferramenta é um microdispositivo dentro de uma técnica (uma categoria estatística, a escala do mapa, a obrigação e sanção previstas por um texto, etc.) (Lascoumes & Le Galès, 2012; Ollaik & Medeiros, 2011).

Dadas as definições de ação pública, instrumento, técnica e ferramenta, faz-se conveniente também compreender os diferentes tipos de instrumentos governamentais com base em suas respectivas áreas de influência sobre a ação pública. Em linhas gerais, os instrumentos podem ser classificados de acordo com a sua *nodalidade*, *autoridade*, *recursos* utilizados e *organização* (Hood, 1986, 2007).

Nodalidade representa a capacidade do governo de operar como um nódulo (ponto focal) em uma rede de informações. Instrumentos de nodalidade são, portanto, os que se baseiam predominantemente no uso de recursos de informação à disposição do governo. *Autoridade*, por sua vez, denota o grau de poder legal e legitimidade do governo; desta forma os instrumentos de autoridade são aqueles que se baseiam no uso de poderes de comando e controle dos governantes incidindo sobre a sociedade. *Recursos* diz respeito a fontes de financiamento, e os instrumentos de recursos (ou de tesouro) consistem em subsídios, incentivos e desincentivos fiscais e financeiros, financiamentos, etc. Finalmente, *organização* denota a capacidade de dirigir a ação, que pode ser exercida pela burocracia, pela polícia, por algum ente privado, etc.

Com base nessas quatro categorias, Hood (1986, 2007) desenvolve uma tipologia dos instrumentos, sintetizada no Quadro 1. Embora outras tipologias tenham sido propostas na literatura (Lascoumes & Simard, 2011; Amorim & Boullosa, 2013), selecionamos esta para analisar a introdução de alimentos orgânicos e agroecológicos na merenda escolar no município de São Paulo.

Quadro 1: Tipologia de instrumentos de Hood, segundo objetivos e procedimentos

	Instrumentos baseados em modalidade	Instrumentos baseados em autoridade	Instrumentos baseados em recursos	Instrumentos baseados em organização
Objetivos	Aconselhamento, capacitação, relatórios e registros	Regulação, licitação e licenças	Doações, empréstimos, prêmios e repasses	Administração direta, empresas públicas e consultores
Procedimentos (ferramentas)	Provisão e entrega de informações	Conselhos consultivos, compromissos públicos em geral	Criação e financiamento de grupos de interesse	Conferências, comissões de investigação, reformas administrativas, etc.

Fonte: Elaborado a partir de Hood (1986, 2007) e Ollaik e Medeiros (2011).

5. Descrição do caso e análise à luz da tipologia de instrumentos

5.1. Trajetória e evolução da política agroecológica no município de São Paulo

Pode-se dizer que os primeiros movimentos articulados pelo Estado para influenciar a agricultura urbana e periurbana em São Paulo se deram em nível estadual, na gestão de André Franco Montoro (1983-1987), embora tenham sofrido descontinuidades nos anos que se seguiram (Caldas & Jayo, 2019; Giacché & Porto, 2004). Depois da década de 1980, o primeiro marco legal importante para o tema viria com o Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002 do município de São Paulo (Lei Municipal 13.430, de 13 de setembro de 2002), que reconheceu em sua Seção X (artigos 51 a 53) os objetivos da modalidade de agricultura urbana, bem como suas principais estratégias.

Outro marco importante é o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana, conhecido como PROAURP, instituído pela Lei Municipal 13.727/2004, que dispôs incentivos à produção local e auxílio na implantação de projetos de hortas comunitárias, educativas, medicinais, de autoconsumo e com geração de renda. A implantação de duas Casas de Agricultura Ecológica, iniciativa da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente,

Santos, Caldas, Nonato, & Jayo. *Introdução progressiva de alimentos orgânicos e agroecológicos na merenda escolar no município de São Paulo*

em período posterior a 2004, foi significativo para impulsionar, ainda que de forma frágil, a agricultura familiar (principalmente na zona sul do município de São Paulo) e a agricultura urbana. Em 2010, a Lei 13.727/2004 receberia nova regulamentação por meio do Decreto nº 51.801/2010.

E mais um aspecto fundamental para a viabilização da política agroecológica em São Paulo corresponde aos marcos normativos de ordenamento territorial a partir do Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014, que visa apontar as diretrizes do crescimento urbano de São Paulo até 2030. Entre seus objetivos pode-se destacar a implementação de uma política pública fundiária, regularização de loteamentos irregulares, preservação de áreas verdes, prioridade do transporte coletivo, contenção do espraiamento da cidade, ordenamento do processo imobiliário e outros. (Câmara Municipal de São Paulo, 2014, p.9). Reconhece-se assim a necessidade de se promover a contenção urbana, o uso sustentável das áreas verdes mapeadas e a preservação do ecossistema (Nakamura, 2017).

A trajetória de políticas públicas implementadas nos últimos 15 anos e principalmente a influência do PDE 2014 culminaram no Decreto municipal nº 56.913, de 5 de abril de 2016, que deu regulamentação à Lei 16.140/2015 e dispôs sobre obrigatoriedade de inclusão de alimentos orgânicos ou de base agroecológica na alimentação escolar no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de São Paulo. Este decreto tinha como principais objetivos o estímulo à produção de orgânicos em âmbito municipal, por agricultores locais, e a formação de uma estratégia de aquisição dos produtos e sua inserção gradual na alimentação escolar, além da utilização de hortas pedagógicas como instrumento de educação.

A implementação e o monitoramento desta inserção gradual de alimentos orgânicos e agroecológicos na alimentação escolar está sob a responsabilidade da Coordenadoria de Alimentação Escolar (CODAE) da Secretaria Municipal de Educação (SME). Foi criada, para tanto, uma Comissão Gestora formada por representantes da administração pública, da sociedade civil, do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMUSAN) e do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

No centro da estratégia está o mecanismo das compras públicas⁹. Dentro do planejamento municipal, o Decreto 56.913/2016 estabeleceu metas progressivas,

⁹ Para detalhes sobre a relação entre compras públicas e alimentação escolar, ver Caldas e Nonato (2014, 2013).

prevendo alcançar em 2026 100% desses produtos na alimentação escolar no sistema educacional do município (Tabela 1).

Tabela 1: Progressividade para a aquisição de gêneros alimentícios orgânicos ou de base agroecológica, segundo as metas, por ano (em % do valor)

Ano	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Meta	3%	5%	10%	20%	30%	40%	50%	60%	80%	100%

Fonte: Decreto 56.913 de 5 de abril de 2016.

5.2. A experiência da COOPERAPAS na venda de orgânicos para alimentação escolar na zona sul de São Paulo

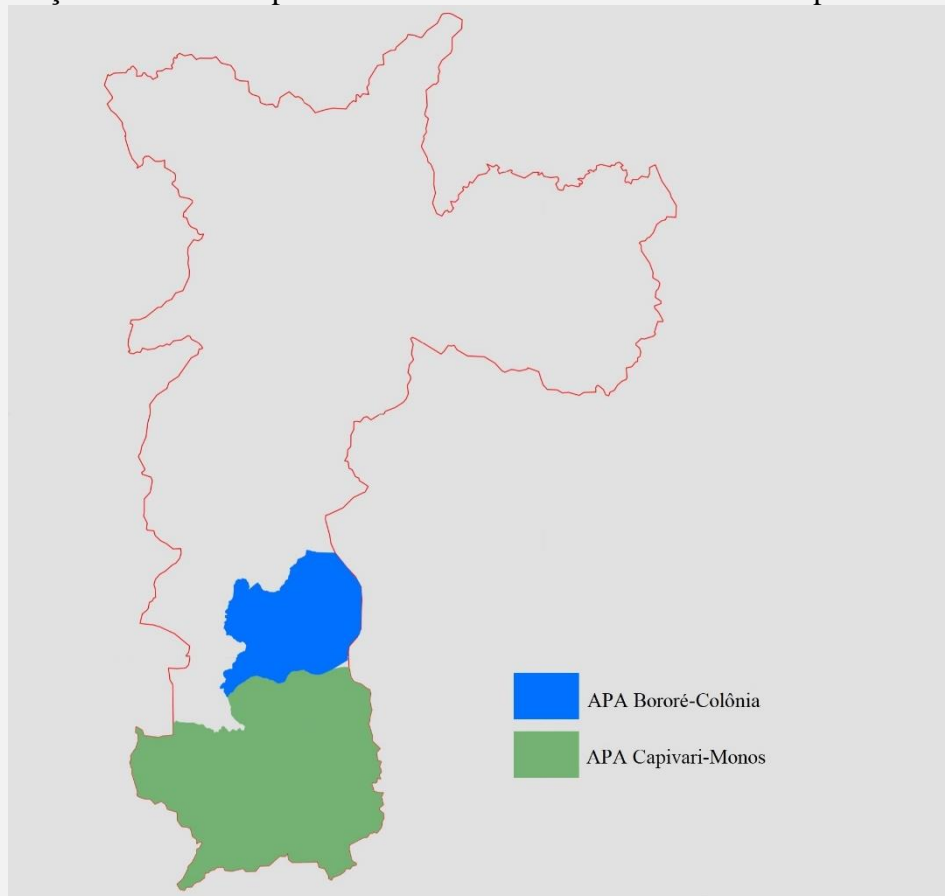
Conforme mencionado, um dos elementos principais na construção da política em foco é a organização social para o fornecimento de alimentos orgânicos ao sistema educacional municipal. Desde 2011 vem-se formando e desenvolvendo a primeira organização de agricultores do município de São Paulo estruturada como cooperativa: a COOPERAPAS (Cooperativa Agroecológica dos Produtores Rurais e de Água Limpa da Região Sul de São Paulo). Localizada no distrito de Parelheiros, extremo sul do município, ela conta hoje com 34 cooperados.

A COOPERAPAS visa desde o início a inserção dos cooperados no mercado de orgânicos, que vem crescendo com os anos, por meio da participação em programas federais de compra de alimentos, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

O desenvolvimento da atividade agrícola estruturada nessa região (extremo sul do município de São Paulo) foi possível graças à criação de duas Áreas de Proteção Ambiental (APAs): a APA Capivari-Monos, pela Lei Municipal 13.136, de 2001, e a APA Bororé-Colônia, pela Lei Municipal nº 14.162, de 2006 (Figura 1). Dentro dos limites das APAs, têm-se incentivado práticas agrícolas que não agridam o meio ambiente, valorizando os sistemas agroflorestais, a agricultura orgânica, a permacultura, a biodinâmica e principalmente o não uso de agroquímicos, defensivos agrícolas e pesticidas.

Figura 1:

Localização das APAs Capivari-Monos e Bororé-Colônia no município de São Paulo



Fonte: *Elaboração dos autores.*

Conforme Baccarin et al. (2017), é razoável esperar-se que a participação dos agricultores em políticas públicas como esta seja facilitada pelo fato de os mesmos integrarem entidades coletivas, como é o caso da COOPERAPAS, conferindo-lhes maior possibilidade de acompanhar chamadas públicas e atender questões burocráticas. Essa suposição, no entanto, pode ser relativizada caso a entidade coletiva não aja de fato como representante do agricultor, como por exemplo se ela se constituir como mera intermediária na comercialização dos produtos, deixando de repassar aos associados/cooperados os ganhos de preço. Neste tocante, se faz necessário analisar a forma como atua a organização, em especial como se relaciona com seus associados/cooperados e com o setor público, na construção de instrumentos de ação pública.

5.3. Instrumentos de ação pública identificados no caso

Para essa análise, retomemos a tipologia proposta por Hood que sintetizamos na Figura 1, para distinguir os tipos de instrumentos identificadas nas narrativas dos atores entrevistados em termos de (i) nodalidade; (ii) autoridade; (iii) recursos e (iv) organização. Para tanto, serão examinadas as respostas dos entrevistados diante da seguinte questão: Como vem se traduzindo esta política pública no que diz respeito à gestão (direta ou indireta), à construção de espaços de participação (como fóruns e conselhos), financiamento e monitoramento?

(i) Nodalidade

Do ponto de vista da nodalidade, pode-se observar na relação entre agricultores, cooperativa e poder público um alto grau de capacidade governamental em disponibilizar informações de maneira centralizada. Esta variável pode ser mensurada com base no produção de relatórios, registros e comunicados oficiais, e no fornecimento de capacitações. A Política de Introdução Progressiva de Alimentos Orgânicos ou de Base Agroecológica na Alimentação Escolar começou a ser construída em meados de 2011, e boa parte das ações de planejamento e coordenação da política foi pensada e executada de forma a legitimar a ação formal e nodal da Coordenadoria de Alimentação Escolar da SME.

O representante da CODAE, entrevistado, ressalta que o município tem ferramentas para fazer com que a política de aquisição de alimentos orgânicos atinja 100% das crianças cadastradas na rede de ensino, o que inclui não só as escolas sob gestão direta ou mista do município, mas também as terceirizadas e conveniadas. O entrevistado entende que, para tanto, é preciso sustentar uma plataforma contínua de provisão de informações e registros oficiais e acompanhar de perto a evolução da política – enfim, agir de forma nodular. Uma das ferramentas apontadas é o próprio portal da CODAE-SME que, no entendimento do entrevistado, está tomando uma das frentes no que diz respeito à sistematização de ações e *accountability*.

Uma maneira de materializar a nodalidade é pelo fornecimento de capacitação aos produtores (capacitação, por sinal, é um dos instrumentos de nodalidade, como se vê na figura 1). Neste aspecto, é importante mencionar a integração entre a CODAE e o CAE, que é o braço de atuação diária da Prefeitura no local em que se administram os alimentos. Tanto o representante do CODAE quanto o do CAE, ao serem entrevistados,

apontaram esta intersectorialidade como um ponto a favor no controle e na inteligência da política e na capacitação dos atores envolvidos, tomando por base a experiência da primeira chamada pública envolvendo a COOPERAPAS.

Já um contraponto relevante apontado pela agricultora associada à COOPERAPAS entrevistada é o fato de o governo e a burocracia em geral insistirem na crença de que os agricultores necessitam de assistência técnica rural, configurando em suas palavras um “preconceito” para com as capacidades e conhecimentos específicos da região e daqueles que produzem. Em outras palavras, os agricultores da COOPERAPAS almejam alternativas de incentivos advindos do poder público que vão além da assistência técnica convencional.

(ii) Autoridade

No que se refere à autoridade, cabe destacar como, a partir dos conselhos consultivos e outras ferramentas de participação, o governo consegue fazer prevalecer suas preferências nos momentos de regulação, isto é, nas licitações, licenças e chamadas públicas.

O objeto maior de autoridade, nesses momentos, é o controle sobre as chamadas públicas. O entrevistado do CODAE enfatiza em sua narrativa a relativa facilidade em fiscalizar o que é produzido e, portanto, fornecido via chamada pública. Ao mesmo tempo também no sentido de fiscalização e participação, cita a importância do retorno dos usuários, tanto diretos (as escolas) como indiretos (as crianças que consomem a merenda e demais categorias interessadas, tais como os pais, nutricionistas e pedagogos).

O representante do MUDA-SP, porém aponta um limite à participação dos usuários diretos e indiretos, no que diz respeito às chamadas públicas especificamente:

Eu acho que tem um certo espaço onde a sociedade civil não consegue influir, que acho que é um espaço próprio da Prefeitura, que é a elaboração de chamada pública, a forma de como isso é construído internamente, os caminhos burocráticos, a relação com o jurídico, acho que tudo isso é algo que [...] a sociedade civil não tem muito como influenciar.

O entrevistado considera, assim, que o modelo de chamadas públicas envolve pouco a participação e o controle social. Ele acrescenta que essa participação e controle acabam por surgir eventualmente no momento pós-chamada, quando, por exemplo,

agricultores e cooperativa promovem o esvaziamento de algumas chamadas, frente a um nível de exigências incompatível com a realidade de quem produz.

Na opinião da agricultora ligada à COOPERAPAS entrevistada, por mais que a Secretaria de Educação pareça estar disposta a receber as demandas dos agricultores e transformá-las em parte operacional da política, o processo é prejudicado pela alternância de pessoas nos cargos de execução, de tal modo que um eventual (e frequente) recém-chegado não saberá sobre o real andamento e sobre a pressão exercida sobre esta política, acabando por reduzir essa disposição.

Nas palavras da mesma entrevistada, os conselhos de políticas públicas relacionados ao tema são muito atuantes. Os dois mais importantes no que diz respeito ao jogo de autoridade são o COMUSAN e o CAE. Segundo o portal do COMUSAN, atualmente seu corpo é formado por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes do poder público, totalizando 42 membros titulares e igual número de suplentes, com mandato de 24 meses com direito à recondução. Já o CAE possui três representantes indicados pelo Poder Executivo, seis representantes de entidades dos docentes, discentes ou trabalhadores na área, seis representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares e pelas Associações de Pais e Mestres, sendo um, necessariamente, representante de comunidade indígena, e seis representantes indicados por entidades civis organizadas. Muito embora estes conselhos estejam cada vez mais sólidos e entrelaçados, eles convivem com riscos de esvaziamento e desvio da pauta, o que é muito possível sobretudo quando se considera o próximo aspecto de análise.

(iii) Recursos

Quanto aos instrumentos baseados em recursos que são envolvidos para movimentar e interessar os atores mais assíduos desse cenário, é importante ressaltar as fontes de financiamento, sejam elas oriundas de empréstimos, repasses, doações e até mesmo prêmios. Do ponto de vista das ferramentas apontadas por Hood (Figura 1) para este tipo de instrumento, a criação de linhas de financiamento pré-vinculado de grupos de interesse é o que possibilita a consistência e continuidade de determinada agenda.

Quando se fala sobre os recursos envolvidos no andamento desta política, consideram-se três plataformas principais de financiamento: (a) os repasses feitos pelo Governo Federal (FNDE), (b) a assistência técnica e os programas de crédito oferecidos

e divididos entre os três entes federativos, e (c) doações e prêmios que surgem de acordo com o andamento e mobilização dos agentes.

A compra de gêneros da agricultura familiar para merenda escolar se faz com os recursos advindos do FNDE. A compra de orgânicos especificamente pode transcender esta fonte de recursos, mas para se atingir a meta utilizada para justificar o repasse, a CODAE a tem utilizado também para a compra de orgânicos. O Plano de Introdução Progressiva coloca como objetivo a compra integral de orgânicos em 2026, sendo que em 2018 a meta estava em 5% do valor das aquisições para merenda escolar (Tabela 1). Por enquanto, o orçamento tem sido utilizado tanto para a compra de gêneros alimentícios como para o pagamento de terceirizadas fornecedoras de merenda.

Na visão da agricultora da COOPERAPAS entrevistada, o PRONAF como fonte de financiamento para o agricultor “é maravilhoso”, mas exige garantias que muitos agricultores familiares não podem alcançar, sobretudo quando não têm a escritura (propriedade formal) da terra que cultivam. “É como se o agricultor não tivesse garantia para oferecer: ele tem a sua própria força de trabalho, mas isso não é suficiente para um banco”, diz a entrevistada. O que se consegue observar no cotidiano é a influência do Programa Micro Bacias e Micro Bacias II do Governo Estadual, que por sua vez tem possibilitado o financiamento de um caminhão comprado recentemente pela COOPERAPAS e de algumas estufas também. A entrevistada se considera satisfeita com o apoio operacional e também de infraestrutura fornecida ao longo dos últimos anos no âmbito municipal, uma vez que as reuniões mensais e gerais da COOPERAPAS são realizadas nas dependências do CAE Parelheiros, dentro da Prefeitura Regional.

Na opinião do representante do MUDA-SP há uma grande preocupação com as diretrizes dadas pelo governo federal, que podem prejudicar a agenda agroecológica. O entrevistado explica que em um cenário de crise institucional e econômica, após anos de investimento em políticas públicas de desenvolvimento rural, fica praticamente impossível não considerar cortes orçamentários e enxugamento de algumas conquistas realizadas ao longo destes anos, colocando em risco a continuidade da política

(iv) Organização

Finalmente, instrumentos de organização são visíveis nos atributos da estrutura administrativa de execução da política: uma administração predominantemente direta, regida por empresas públicas e concessões, com influência de consultores privados, etc.

A percepção anteriormente mencionada do entrevistado do MUDA-SP, a respeito da disputa por participação e influência na política, coloca outra questão em evidência: como se determinam os limites da administração estatal, privada, dos convênios e da governança de modo geral? Esta questão também aparece de maneira quase explícita quando, como já mencionado, o entrevistado da CODAE ressalta que o objetivo da política é atingir 100% das crianças cadastradas na rede de ensino, independentemente de a escola estar sob gestão direta, mista, terceirizada ou conveniada.

O representante do CAE coloca como certo o acompanhamento da produção realizada para a merenda escolar. Por meio de um planejamento sobre os ciclos produtivos, o CAE tem sido responsável pelo monitoramento e avaliação deste serviço, em um primeiro momento. Uma das ferramentas de organização provenientes do Estado são as comissões de investigação. Neste tocante, o entrevistado do MUDA-SP ressalta o bom funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutrição (COMUSAN), do Comitê Gestor da Lei de Orgânicos e outros espaços de investigação e debates públicos. Um exemplo prático da ação investigativa dos conselhos foi a projeção que se conseguiu dar, em 2017, a uma tentativa de política pública em que se propunha a distribuição de um alimento ultraprocessado – a chamada “farinata” – para pessoas desassistidas. Por consequência, o apoio popular acabou por gerar uma resistência a um objeto imposto pelo poder executivo municipal.

6. Considerações Finais

O presente estudo teve como finalidade observar o processo de formação da política pública de introdução progressiva de alimentos orgânicos e agroecológicos na merenda escolar do município de São Paulo, e os respectivos instrumentos de Ação Pública que nela e dela surgem. Com base na formulação e implementação da Lei Municipal 16.140/15, na tipologia apontada por Hood (1986, 2007) e nas entrevistas obtidas com alguns dos atores envolvidos neste processo, foi possível realizar algumas considerações.

Com auxílio da tipologia de Hood para análise dos instrumentos (Figura 1), pode-se concluir que há uma convergência narrativa, um *script* em comum, entre os diversos atores envolvidos. Nas quatro frentes que compõem a tipologia (nodalidade, autoridade, recursos e organização) é possível notar que uma mesma ideia central implícita do Plano é construída por todos os entrevistados.

Em matéria de instrumentos de *autoridade*, foi apontado o funcionamento dos conselhos e a multiplicidade de atores que se envolveram na formulação do dispositivo legal que rege o plano, ainda que o mecanismo das chamadas públicas seja o mais decisivo e o governo consiga fazer prevalecer suas preferências.

Quanto à *organização*, nota-se o protagonismo do poder público na fiscalização e monitoramento das ações. Deve-se considerar, entretanto, que a escala de aquisições tende a crescer quase exponencialmente até 2026 de acordo com a progressividade das metas (Tabela 1), o que poderá acarretar, eventualmente, uma alteração nos instrumentos. Um eventual surgimento de empresas dispostas a fornecer estes serviços pode alterar este cenário, estabelecendo aos poucos um controle indireto do Estado.

Quanto à *nodalidade*, os dois últimos pontos levam à consideração de que o Estado exerce suas ações de maneira nodal até o momento, e com um aspecto a seu favor relacionado à dimensão dos *recursos*: o repasse do FNDE como fonte vital para o funcionamento da política.

Por fim, o que se pode apontar de maneira geral é a construção de uma ação pública realizada em decorrência de uma rede que armazena em si uma crença em comum entre os atores, que por enquanto aplica seus interesses por meio da aproximação e do consenso e não com rupturas e/ou embates. É possível ainda observar que há servidores públicos identificados com a política de agroecologia. É possível pontuar também que este processo coloca em evidência uma Cooperativa com atuações diversas, formulada há poucos anos, mas com o propósito de protagonizar a inserção sistemática dos alimentos orgânicos e em transição agroecológica na rede de abastecimento municipal de São Paulo.

Referências

Amorim, S., & Boullosa, R. de F. (2013). O estudo dos instrumentos de políticas públicas: uma agenda em aberto para experiências de migração de escala. *AOS – Amazônia, Organizações e Sustentabilidade*, Belém, 2(1), 59-69.

Archipavas, J. A. N. (2016). *Instrumentos de Ação Pública: um estudo no Vale do Ribeira a partir do CONSAD e do CODIVAR* (Dissertação de Mestrado em Ciências Ambientais). Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Assis, R. L. de, & Romeiro, A. R. (2002). Agroecologia e agricultura orgânica: controvérsias e tendências. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, 6, 67-80

Baccarin, J. G., Triches, R. M., Teo, C. R. P. A., & Silva, D. B. da (2017). Indicadores de Avaliação das Compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no Paraná,

Santos, Caldas, Nonato, & Jayo. *Introdução progressiva de alimentos orgânicos e agroecológicos na merenda escolar no município de São Paulo*

Santa Catarina e São Paulo. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, 55(1), 105-122.

Barboza, L. G. A., Thomé, H. V., Ratz, R. J., & Moraes, A. J. de (2012, maio/agosto). Para além do discurso ambientalista: percepções, práticas e perspectivas da agricultura agroecológica. *Ambiência - Revista do Setor de Ciências Agrárias e Ambientais*, Guarapuava, 8(2), 389-401.

Caldas, E. de L., & Jayo, M. (2019). Agriculturas urbanas em São Paulo: histórico e tipologia. *Confins – Revue Franco-Brésilienne de Géographie*, Paris, 39.

_____ (2012). Ação coletiva e desenvolvimento local: o caso de Poço Verde. *GVcasos – Revista Brasileira de Casos de Ensino em Administração*, São Paulo, 2(2).

Caldas, E. de L., & Nonato, R. S. (2014). Compras públicas: estratégia e instrumento para a gestão do desenvolvimento local. *Interações*, Campo Grande, 15(1), 161-172.

_____ (2013). Compras públicas e promoção do desenvolvimento local. *Revista do Serviço Público*, Brasília 64(4), 465-480.

Câmara Municipal de São Paulo (2014). *Conheça o novo Plano Diretor Estratégico de São Paulo*. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo.

Canuto, J. C. (2017). Agroecologia: princípios e estratégias para o desenho de agrossistemas sustentáveis. *Redes*, Santa Cruz do Sul, 22(2), 137-151.

Ehlers, E. (2008). *O que é agricultura sustentável*. São Paulo: Brasiliense.

_____ (1994) A agricultura alternativa: uma visão histórica. *Estudos Econômicos*, 24(esp.), 231-262.

Faysse, N., Bonnal, P., & Sabourin, E. (2016). Les politiques d'appui à l'agriculture familiale au Brésil et au Maroc: quelques éléments de comparaison. *Confins - Revue Franco-Brésilienne de Géographie*, 29.

Giacché, G., & Porto, L. (2004). Políticas públicas de agricultura urbana e periurbana: uma comparação entre os casos de São Paulo e Campinas. *Informações Econômicas*, São Paulo, 45(6), 45-60.

Hood, C. (2007). Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: reflections on the tools of government after two decades. *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 127-144.

_____ (1986). *The tools of government*. Chatham, NJ: Chatham House.

Langley, A. (1999). Strategies for theorizing from process data. *The Academy of Management Review*, 24(4), 691-710.

Santos, Caldas, Nonato, & Jayo. *Introdução progressiva de alimentos orgânicos e agroecológicos na merenda escolar no município de São Paulo*

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2012). A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, São Luís, 9(18), 19-44.

Lascoumes, P., & Simard, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue Française de Science Politique*, Paris, 6, 5-22.

Massardier, G. (2006). Redes de políticas públicas. In E. Saravia, & E. Ferrarezi (Orgs.), *Políticas públicas: coletânea* (Vol. II, pp. 167-185). Brasília: ENAP.

Moreira, R. M., & Carmo, M. S. do (2004). Agroecologia na construção do desenvolvimento rural sustentável. *Agricultura*, São Paulo, 51(2), 37-56.

Mori, F., Jayo, M., Saes, M. S., & Farina, E. (2005). Grupo Carrefour: coordenando ações para a exportação de uvas de mesa do Vale Do São Francisco. São Paulo: Global Food Network/ Pensa. Recuperado de http://www.fundacaofia.com.br/PENSA/anexos/biblioteca/2212008105222_CaseLabrunier.pdf. Acesso em: 20 fev. 2020.

Moura, I. F. de (2017). Antecedentes e aspectos fundantes da agroecologia e da produção orgânica na agenda das políticas públicas no Brasil. In R. H. R. Sambuichi, I. F. de Moura, L. M. de Mattos, M. L. de Ávila, P. A. C. Spínola, & A. P. M. da Silva (Orgs.), *A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável* (pp. 25-51). Brasília: IPEA.

Nakamura, A. C. (2017). *Cooperapas: agricultura e cooperativismo no extremo sul do município de São Paulo* (Dissertação de Mestrado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Nonato, R. S. (2015). *Compras públicas sustentáveis no Brasil: análise da produção e circulação das ideias a partir da resignificação dos atores* (Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil.

Ollaik, L. G., & Medeiros, J. J. (2011). Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 45(6), 1943-1967.

Sabourin, E. (2011). *Sociedades e organizações camponesas: uma leitura através da reciprocidade*. Porto Alegre: Editora da UFRS.

Salamon, L. M. (2000). The governance and the tools of public action: an introduction. *Fordham Urban Law Journal*, 28(5), doc. 4.

Schneider, S., & Niederle, P. A. (2008). Agricultura familiar e teoria social: a diversidade das formas familiares de produção na agricultura. In F. G. Faleiro, & A.L. Farias Neto (Orgs.), *Savanas: desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recursos naturais* (pp. 989-1014). Planaltina: Embrapa.

Stake, R. (1995). *The art of case study research*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Gestão Pública e o Desempenho: o Estudo de Caso sobre a Gestão por Resultados do Governo do Estado do Ceará

Public Management and Performance: a Case Study on the Results Management of the Government of the State of Ceará

Samuel Leite Castelo¹ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n1.51204

Recebido em: 17/03/2020
Aprovado em: 08/04/2020

Resumo: Estudo sobre o desempenho no setor público sob o enfoque da Gestão pública brasileira e cearense. Com vistas a conformar o método investigativo, recorreu-se a uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, por meio de uma abordagem metodológica mediante a análise documental e via estudo de caso. O escrito mostra o percurso da Gestão pública e o desempenho no Brasil, identificando os principais fatos que caracterizaram estes fenômenos e como se comportou a cultura por resultados e seus reflexos no desempenho do governo do Ceará. Os achados de estudos anteriores sobre gestão e medição do desempenho no setor público não foram suficientemente esclarecidos. A pesquisa ora relatada procura preencher esta lacuna, examinando a influência da gestão de resultados no desempenho do setor público. Os resultados evidenciados denotam que as novas práticas introduzidas pela gestão de resultado demonstraram sensíveis avanços na política econômica, fiscal e administrativa do Estado, porém os progressos ocorridos sob os aspectos ambiental e social não foram suficientes para atenuar as desigualdades sociais e territoriais. A cultura da gestão por resultado, também, mostra este ensaio diferente em relação a demandas precedentes.

Palavras-chave: Desempenho; Gestão Pública; Gestão por Meio de Resultados; Serviço Público.

Abstract: Study on performance in the public sector under the focus of Brazilian and Ceará Public Management. aimed at conforming the investigative method, a qualitative research of exploratory character was used, through a methodological approach through documentary analysis and through case study. The writing shows the path of public management and performance in Brazil, identifying the main facts that characterized

¹ Universidade Estadual do Ceará. E-mail: samuel.castelo@uece.br.

these phenomena and how the culture was behaved for results and their reflections on the performance of the government of Ceará. The findings of previous studies on management and measurement of performance in the public sector were not sufficiently clarified. The research reported here seeks to fill this gap, examining the influence of results management on the performance of the public sector. The results show that the new practices introduced by the result management demonstrated significant advances in the economic, fiscal and administrative policy of the State, but the progress made under the environmental and social aspects was not enough to mitigate social and territorial inequalities. The culture of result management, too, shows this essay different from previous demands.

Keywords: Performance; Public Management; Management by Results; Public Service.

1. Introdução

A perspectiva moderna sobre a Gestão Pública revela não só uma recorrência de temas, dilemas e paradoxos, mas também uma constante busca de mais conhecimentos para a solução de implicações práticas, tais como gerenciar e medir o desempenho (Mota, 2013; Capobianco, Nascimento, Silva, Faroni, 2013).

Na prática, existem pressões para mais e melhores serviços, de solução imediata aos problemas econômicos, fiscais e sociais, pelo uso eficiente de recursos, de prestação de contas e da transparência dos atos dos governantes (Mota, 2013; Bao *et al.*, 2013; Cavalcante, 2019).

Bouckaert & Halligan, (2008) apontam que a cultura administrativa é um fator decisivo que influencia a implantação dos processos da gestão e medição de desempenho. De igual maneira, a atitude de políticos e gerentes é relevante no *design* e na implementação das reformas, dos processos administrativos e gerenciais (Pollitt & Bouckaert, 2004; Brusca, Manes Rossi e Aversano, 2017).

Com base na literatura sobre desempenho governamental, objetiva-se, neste passo, proceder a um estudo sobre o desempenho no contexto da Gestão Pública brasileira e da gestão por resultados no Governo do Ceará. No âmbito desse escopo, busca-se alcançar estes objetivos específicos: a) evidenciar a evolução das abordagens da Gestão Pública e o desempenho; b) descrever as fases da Gestão Pública brasileira; c) exibir o modelo da gestão por resultado do Governo do Ceará.

A metodologia utilizada consistiu numa revisão bibliográfica e documental da literatura e dispositivos infraconstitucionais aplicados ao desempenho governamental e sobre a Gestão Pública brasileira e a respeito da gestão por resultado aplicada do Ceará.

Com efeito, o estudo é classificado como descritivo e exploratório, com análise qualitativa, por meio de análise documental e estudo de caso.

Os principais achados deste ensaio reconhecem o papel importante das práticas da gestão de resultado do Estado na melhoria da performance fiscal, econômica e administrativa. Para este papel, contribuem para as mudanças culturais, normativas e em seus processos organizacionais. Os resultados também evidenciam os avanços nos quesitos sociais e ambientais, porém estão, ainda, bem distantes de impor um termo à pobreza, à miséria e às desigualdades sociais e territoriais.

Os dados deste estudo permitem a visualização da cultura de resultados, como os processos melhoraram as influências das políticas públicas e acrescentam valor público. Também há de se entender que é necessário um sistema de medição de performance cujo diagnóstico eficiente dos programas de governo deve ser complementar a uma interação eficaz com as capacidades organizacionais.

Este escrito está organizado em cinco seções, inclusa a introdução ora relatada. Na próxima, encontram-se a revisão de literatura. Na seção imediatamente posterior, é mostrado o contexto do estudo, para, sequentemente, se delinear a análise de estudo de caso, e as considerações finais. No segmento de remate, evidenciam-se os principais resultados e se oferecem propostas para investigação futura.

2. Enquadramento Teórico

2.1. A Evolução das Escolas da Gestão Pública e do Desempenho

A evolução da Gestão Pública perfaz cinco “eras da administração” (Bao *et al.*, 2013). A primeira chama-se de pré-clássica porque precede a criação consciente da Administração Pública como uma seara formal de estudo. Neste período, evidencia-se a importância dos gestores públicos no processo com os políticos em estabelecer a confiança e a legitimidade da ordem política e jurídica, bem como do desempenho do governo (Bao *et al.*, 2013; Mota, 2013).

O desempenho, nesse tempo, relacionava-se com a medição: o que, por que e como as atividades deveriam ser mensuradas e reportadas, na intenção da melhoria do resultado governamental (Eliuz *et al.*, 2017; Monteduro, 2017). Também o desempenho foi vinculado a sua avaliação, sendo percebido como orientador da direção de prioridades

e foi utilizado para avaliar o mérito e a qualidade do esforço individual e coletivo (Ensslin *et al.*, 2017).

A segunda “era” refere-se à gestão burocrática. Para Bao *et al.* (2013), a gestão clássica preocupa-se com a eficiência administrativa, pela competência de suas atividades e regulação dos seus atos e decisões. O foco baseava-se na definição de metas e objetivos por meio de um sistema hierárquico.

Nesta fase, houve uma transformação com base em regras e processos para o mercado. Em decorrência das reformas gerenciais, ocorreu outro impulso, então direcionado para Gestão e Medição de Desempenho (GMD) (Monteduro, 2017).

Nessa época, os Estados Unidos buscavam inspiração nos modelos europeus para práticas democráticas. Presumiam-se as constituições e as leis como fundamentos lógicos e necessários para garantir a democracia. Problemas administrativos e ineficiência na prestação dos serviços revelavam, todavia, a insuficiência da ordem jurídica. Constatou-se que a criação de instituições políticas sólidas e também responsáveis não seria capaz, por si, de operar para que se obtivesse um desempenho efetivo (Freitas, 1999; Mota, 2013).

No Estado moderno, ao assumir dimensões de prestação de serviços, a eficiência passou a ser um estágio importante. Surgiam propostas para uma administração independente da política e fundamentada em estudos e conhecimentos próprios, como uma ciência (Mota, 2013).

Posteriormente, houve uma busca de princípios de Administração. O avanço foi, no entanto, concomitante às frustrações e decepções com a ineficiência da Administração Pública. Tentativas de implantar neutralidade política e profissionalização da gestão pública enfrentavam obstáculos políticos (Mota, 2013).

O estudo da Gestão Pública deveria considerar o contexto, por conseguinte, uma visão mais abrangente e holística. O modelo era caracterizado pelo foco excessivo de controle, tendo como resultado a redução da eficiência, de mecanismos de transparência e de objetividade - daí a morosidade e o privilégio de interesses de grupos específicos e o baixo desempenho (Mota, 2013).

Admitindo-se como impossíveis a neutralidade e o distanciamento da política, bem assim a universalidade de princípios práticos, a melhor proposta seria comprometer os gestores públicos com valores essenciais - conformados em ética, equidade, eficiência e eficácia - que condicionariam os comportamentos e as práticas gestoras.

O discurso hegemônico em curso configurou o governo como havendo se tornado insustentável e financeiramente sobrecarregado. A capacidade de resposta das autoridades e das prioridades do governo se fez alvo de debates. Portanto, com uma intensa componente política, ideológica e econômica, experimentou curso um amplo movimento de reformas administrativas destinadas a mudar o papel e funcionamento do Estado. Assistidas por intensivo patrocínio de organizações multilaterais, as reformas em busca de melhores desempenhos ocorreram nos países centrais (Freitas, 1999; Cavalcante, 2019).

Aflorou, assim, o movimento da Nova Gestão Pública (NGP), a “terceira era”, firmada por um amplo conjunto de crenças, doutrinas e experiências que serviram como um quadro de referência na avaliação e redesenho do setor público. Sob a agenda da NGP, a GMD apareceu como uma maneira de reinventar e melhorar a eficiência, eficácia e qualidade do governo (Gomes, Mendes, Carvalho, 2017).

A NGP emergiu intensivamente baseada em uma narrativa sobre as deficiências do modelo burocrático e sugeriu reformas com amparo em doutrinas neoliberais, destinadas à reconfiguração do papel do Estado (Mota, 2013; Cavalcante, 2019).

A NGP consistia num conjunto de alterações deliberadas de estruturas e processos, com o objetivo de obter melhor desempenho. É um modelo prescritivo, pós-burocrático para estruturação da gestão, com suporte nos princípios e diretrizes da competitividade e de organizações privadas (Mota, 2013; Verbeeten and Speklé, 2015; Cavalcante, 2019).

Ex positis, a gestão deveria apenas direcionar os serviços, e não os executar. Havia uma preferência por terceirizar e contratar fora. Por meio de vários provedores privados, poderiam ser usados os benefícios da competição entre eles, evitando monopólios e permitindo maior flexibilidade (Mota, 2013).

O foco no desempenho levaria os governos a aumentar a produtividade, a relação custo-benefício na prestação de serviços (Carter, Bob, 2013). Além disso, a introdução de mecanismos de concorrência entre agências governamentais, os instrumentos de flexibilidade gerencial, eram antevistos como incentivos e meios para melhoria da gestão (Cavalcante, 2019).

Bouckaert e Halligan,(2008) assinalam que a NGP consiste em um fenômeno de dois níveis. No de feição política, a doutrina propaga a melhoria dos serviços públicos por meio da importação de conceitos, técnicas e princípios da iniciativa privada.

Entretanto, no nível de caráter mais técnico, o conjunto de conceitos e práticas específicas inclui ênfase no desempenho, medindo os custos, processos e indicadores de resultados; preferência por formatos organizacionais mais enxutos e especializados, com mecanismos típicos do mercado, tais como: abertura à competição, pagamento por desempenho e foco no serviços ao cliente-cidadão.

O governo concentraria seus esforços nas suas atividades essenciais e exclusivas, direcionando e garantindo o suprimento das necessidades da sociedade por meio de transferências para o setor privado e para o terceiro setor (Mota, 2013; Cavalcante, 2019).

A crença em mudanças favorecia a proposta de reinvenção da Gestão Pública, pois elas trouxeram novo otimismo. Era, portanto, um novo paradigma de transformar o setor público por meio de reformas administrativas que enfocam resultados em termos de eficiência, eficácia e qualidade na teoria da governança. Assim, a NGP transitou para a governança (Jurnali, 2015; Han, Kim, 2017).

A Governança Pública (GP), a quarta escola, abrange participação, estado de direito, transparências, capacidade de resposta, consenso de orientação, equidade, eficiência e eficácia, responsabilidade, visão estratégica e equidade. Como tal, a disponibilidade e a disseminação de informações sobre políticas, programas e resultados relativos a serviços são os elementos centrais, cujo principal objetivo radica em melhorar a prestação de contas, porque oferece maior atenção aos mercados, à GMD, à satisfação dos cidadãos e à transparência do governo (Jurnali, 2015).

A GP constitui um formato de burocracia, de coordenação e divisão de trabalho, influenciando no planejamento, na gestão e tomada de decisão. Estas estruturas de governança estabelecem modelos de GMD que busquem uma interconexão das políticas públicas, por intermédio de novos processos de avaliação, e que possibilitem interseções dos setores público e privado (Tabi; Verdon, 2014; Virtanen, Vakkuri, 2015).

Com isso, a GP provocou mudanças e consequências, como: a criação de meios e instrumentos de políticas; interesse em redes além de hierarquias, arranjos de parcerias entre organizações públicas, privadas e sem fins lucrativos; ênfase nas habilidades de negociação e persuasão - e revitalizou as habilidades da GMD. (Bao et al., 2013; Han, Kim, 2017; Cavalcante, 2019).

A modernização pela GP envolve o processo de moldar um novo desenho institucional baseado na definição de metas políticas, de atendimento de interesse dos

grupos que exercem o poder por meio de um sistema de normas (Barabashev, Klimenko, 2017; Han, Kim, 2017).

De fato, a GP postula a natureza complexa e fragmentada da definição e de processos de implementação de políticas (Dal Molin, Turri, Agasisti, 2017). Estas condições organizacionais e institucionais em cada nível da administração podem influenciar na implementação de reformas (Dal Molin, Turri, Agasisti, 2017).

Segundo Bao *et al.* (2013), a GP enfatiza três características para estabelecer a confiança e a legitimidade. Primeiramente, é centrada no valor, pois se argumenta que o objetivo é promover o bem público, não apenas melhorar a eficiência, a eficácia ou a capacidade de resposta na implementação de um determinado programa. A segunda característica é enfatizar a criação de processos que facilitem a geração de acordos implementáveis entre *stakeholders*, que produzirá o máximo valor público. E a característica final é a criação do bem público como um processo de coprodução, envolvendo o cidadão, o mercado privado e os setores sem fins lucrativos (Cavalcante, 2019).

O papel do governo não é regular, distribuir ou redistribuir benefícios públicos, mas também servir como um agente catalisador na propriedade compartilhada do bem público (Bao *et al.*, 2013; Cavalcante, 2019). Em vez de desagregação, a integração; em vez de competição, ênfase na colaboração; e, finalmente, a substituição da motivação pecuniária pela profissionalização da burocracia e da inclusão de agentes sociais na formulação de políticas (Cavalcante, 2019).

As três características discutidas emanam de que o desempenho do governo precisa ser visto sob a perspectiva da integridade orgânica de um sistema político no qual os setores público, privado e sem fins lucrativos trabalham juntos para criar a singularidade de uma determinada comunidade. Essa visão enfatiza a influência sinérgica das instituições sociais na criação de um sistema compartilhado de valores, acordo sobre os processos e estruturas de governança e os respectivos papéis que todos os setores desempenham na criação do bem comum (Bao *et al.*, 2013; Cavalcante, 2019).

O último estágio refere-se ao desempenho baseado em valor. Abordagem centrada no valor combina estratégia e gestão de desempenho. Esta abordagem facilita a integração da liderança estratégica com as preocupações mais táticas e operacionais de GMD (Bao *et al.*, 2013). Destaca a importância das habilidades da gestão de relacionamento no estabelecimento de confiança no governo, que exige dos gestores e

funcionários situarem no centro os valores da política no projeto. Negocia-se tanto no nível horizontal e vertical, bem como dentro e fora compartilhando desempenho entre vários *stakeholders*. (Bao *et al.*, 2013).

Esta abordagem expande a capacidade de aprendizado que requer dos participantes a criação imaginativa de soluções. Estimula a autorreflexão sobre o melhor curso de ação e os critérios de desempenho. Os valores são necessários para a criação da integridade moral, independentemente de se lidar com pessoas ou sistemas políticos. Na ausência dessa integridade compartilhada, os participantes do processo recorrerão ao confronto e ao uso da força para lidar com suas insatisfações (Bao *et al.*, 2013).

Finalmente, esta matéria oferece rica oportunidade para preparar uma agenda de pesquisa, concentrando-se no modo como as diferenças nos valores moldam o significado da eficiência, da eficácia e dos resultados do governo.

2.2. As Reformas da Gestão Pública Brasileira Direcionadas para o Desempenho

A Gestão Pública brasileira, primeiramente, constituiu-se num Estado Patrimonialista que ficou caracterizado por um intenso interesse público e o privado, onde o Ente estatal era a Família Real.

A reforma administrativa de 1936 focou as atividades de administração geral; buscou montar um corpo de burocratas; baseou-se nos “princípios de administração” e no modelo prescrito na teoria taylorista/fayoliana/weberiana (Capobianco, Silva, Faroni, 2013; Faria, Faria, 2017).

Surgiu depois o modelo burocrático, que procurou combater os excessos do estalão anterior. O modelo burocrático era baseado nas modalidades de autoridade racional-legal, explicitando a impessoalidade nas relações, a formalização das comunicações, a divisão do trabalho, a hierarquização de autoridade e o mérito baseado na competência (Bresser-pereira, 1999).

Nesse âmbito, implementou-se pelo Decreto-Lei nº 200/67 a descentralização dos quadros da Administração Federal; da Gestão Pública para a particular; da União para os municípios; e o estabelecimento dos sistemas administrativos (Capobianco, Silva, Faroni, 2013; Faria, Faria, 2017).

Esta norma materializou a descentralização por meio de criação e ampliação de autarquias, fundações e empresas estatais, dando maior autonomia do que aos órgãos da Administração Direta. Apesar desse avanço, ocorreu a “Contra-Reforma” introduzida

pela Constituição federal (Bresser-pereira, 1999). Malgrado o exposto, mostraram-se avanços na exigência de concurso público e da transferência de ações sociais da esfera federal para as outras esferas federativas.

Essa periodização político-institucional não separou as reformas administrativas dos movimentos estruturais ocorridos no plano político e econômico à extensão do processo de modernização do País, incluindo transformações ocorridas no plano gerencial (Capobianco, Silva, Faroni, 2013; Faria; Faria, 2017).

O mercado impõe a agilidade e uma intensa capacidade de adaptação a mudanças, em virtude da complexidade tecnológica. Portanto, o modelo burocrático, com suas disfunções, não atendeu aos objetivos institucionais, sendo substituído pelo padrão gerencial.

A Reforma Gerencial possui três dimensões interligadas - social, econômica e administrativa. A primeira dirigia-se ao bem-estar da população; já a dimensão econômica visava a uma forte intervenção estatal; e a vertente administrativa estava ligada a crise de governabilidade e credibilidade do Estado (Paes de Paula, 2005).

Logo, foi resposta à crise na qual o Estado passava, como também, estratégia de redução de custos para tornar mais eficiente a máquina administrativa (Paes de Paula, 2005; Mota, 2013; Cavalcante, 2019).

O Modelo Gerencial teve destaque com a implantação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, que passou a ter como função a operacionalização e a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

A Reforma Gerencial promoveu a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios; delimitou a área de atuação do Estado, estabelecendo uma distinção entre as atividades exclusivas do Estado e atividades sociais e científicas, que foram transferidas para o setor público não estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado; a distinção entre as atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuadas por políticos e altos funcionários, e as atividades de serviços, que podem ser objeto de contratações externas; a separação entre a formulação de políticas e sua execução; maior autonomia para agências executivas; assegurar a responsabilização por meio da administração por objetivos, da criação de controle social, em combinação com o aumento da transparência, reduzindo-se, concomitantemente, o papel do controle interno (Bresser-pereira, 1999; Faria, Faria, 2017).

O modelo de reforma tinha três pilares: (1) propunha uma nova classificação do que seja propriedade pública; (2) distinguia no seu texto os três tipos de administração pública; e (3) segmentava três níveis necessários de atuação do Estado.

Primeiro, a propriedade pública ficaria classificada em dois tipos: a propriedade pública estatal e a propriedade pública não estatal. A primeira são os bens sob o controle estatal e a segunda são todos os bens de interesse público, mesmo que esses não sejam do Estado.

O segundo pilar detalha os três tipos de administração pública: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Ressalta-se que a Administração Gerencial não nega todos os princípios da Administração Burocrática, que se baseia nos resultados e não nos processos (Faria ,Faria, 2017).

O terceiro delimitou os níveis de atuação do Estado em três setores de atividades: atividades exclusivas; os serviços sociais e científicos não-exclusivos; e a produção de bens e serviços para o mercado (Bresser-pereira, 1999).

As atividades exclusivas do Estado são indelegáveis, como, forças armadas, segurança, arrecadação e fiscalização tributária etc. Os serviços não exclusivos são aqueles cujos bens e serviços públicos podem ser fornecidos por organizações públicas não estatais ou por entidades privadas sujeitas ao controle social. E a produção de bens e serviços para o mercado encontra-se nas atividades econômicas próxima à estrutura do Estado.

O núcleo estratégico tem a função de formular, supervisionar e avaliar a implementação de políticas públicas, sendo composto pela cúpula dos Três Poderes e Ministério Público.

Após o governo de FHC, surgiu a vertente social. Manifesta-se nas experiências alternativas da Gestão Pública e possui raízes no ideário dos herdeiros políticos pela redemocratização do País, com destaque para os movimentos sociais e as organizações não governamentais (Paes de Paula, 2005).

Nos governos seguintes, no entanto, observou-se a continuidade das práticas gerencialistas, inclusive no que se refere às políticas sociais que se consolidavam no campo “movimentalista” (Paes de Paula, 2005).

O campo “movimentalista” centrava-se na reivindicação da cidadania e no fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política, pois questionava o Estado como protagonista da gestão, e da ideia de público como sinônimo de estatal.

Nesse contexto, multiplicaram-se pelo País governos com propostas inovadoras, que abrigavam variadas experiências de participação social. Ampliava-se, pois, assim a inserção do campo “movimentalista”, que passou a atuar nos governos municipais e estaduais (Jacobi, 2000).

3. Estudo de Caso

3.1. A Gestão por Resultados do Governo do Ceará

A Gestão por Resultados (GpR) pode ser conceituada como processos organizacionais que centram a atenção nos aspectos comportamentais e em meios gerenciais para implantação da orientação estratégica governamental (CEARÁ, 2019b).

A GpR busca fazer uma cultura, com o foco em alcançar os resultados estratégicos; promover uma visibilidade global a respeito das prioridades da estratégia por meio das entidades; sistematizar maior agilidade e melhor informação; garantir os recursos e o foco organizacional e financeiro necessário para os principais objetivos do Estado; e estimular a aprendizagem por meio do acompanhamento e monitoramento (CEARÁ, 2019a).

Segundo MARCOPLAN (2016) e CEARÁ, (2019a), os princípios da GpR são: Foco em públicos-alvo claros e inequívocos; Orientação para resultados de longo prazo; Flexibilidade e agilidade administrativa; Valorização e comprometimento profissional com resultados; Governança pública integrada, convergente e colaborativa; Participação e controle social; e Sustentabilidade fiscal e financeira.

O Estado, em 2003, adotou o modelo GpR e a sua adoção se deu em um contexto de forte restrição fiscal (Maciel, Correa, *et al.*, 2019). Neste contexto, foi implementado o Comitê Gestão para Resultados e Gestão Fiscal (COGERF), visando a assessorar o Governador na definição das diretrizes e medidas a serem seguidas pelos órgãos. Também foi criada a matriz de resultados estratégicos e instituída a Sala de Situação para acompanhamento dos indicadores do Governo, meios que traduziram o esforço deste para a institucionalização da GpR (Maciel, Correa *et al.*, 2019; Maciel, Duarte *et al.*, 2019).

A GpR teve uma concepção empreendedora, buscando altos padrões de eficiência, eficácia e efetividade, com ética e transparência, com o objetivo de reduzir custos e com foco na satisfação dos cidadãos (Maciel, Correa *et al.*, 2019; Maciel, Duarte *et al.*, 2019).

Conforme Holanda (2006) e Maciel, Duarte *et al.* (2019), a GpR priorizou três vertentes de atuação: propor medidas para obtenção do equilíbrio fiscal; promover um choque da gestão e modernizar a estrutura administrativa; e obter operações de crédito para financiar as atividades estatais. Outro avanço foi a elaboração dos planos estratégicos das secretarias e orientação no entendimento do Plano de Governo e, por conseguinte, o alinhamento dos planos setoriais com as intenções de Governo. Com esse esforço, todas as secretarias passaram a contar com uma matriz de resultados e a vinculação do resultado de governo; redução do número de programas; sistema informatizado com foco nas contas públicas, ações governamentais, indicadores socioeconômicos e no perfil municipal (MARCOPLAN, 2016).

Em 2006, a crescente orientação para resultados destacou-se com a incorporação de um capítulo de análise nos relatórios de prestação de contas anuais do Tribunal de Contas do Estado (Holanda, 2006; Maciel, Duarte, *et al.*, 2019; MARCOPLAN, 2016). Houve, ainda, a definição da carteira de projetos prioritários, o painel de controle dos resultados e, por fim, o Sistema de Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários, instrumentos que contribuíam para o monitoramento da execução física e financeira dos projetos (Maciel, Correa *et al.*, 2019). Este sistema visava a um melhor gerenciamento da carteira de projetos (Maciel, Correa *et al.*, 2019; Maciel, Duarte *et al.*, 2019).

Em 2007, a elaboração do Modelo de Gestão foi definida na Lei nº 13.875/2007, que contemplava a implementação da estrutura de monitoramento de projetos, os quais passaram a ter níveis diferenciados de monitoramento conforme sua classificação em: estratégicos de governo, estratégicos setoriais e complementares (MARCOPLAN, 2016; Maciel, Correa *et al.*, 2019).

Em 2009, instituiu-se a Rede Estadual de Planejamento, com o objetivo de conduzir os processos de planejamento, orçamento e gestão de projetos. A estrutura da rede passou a contar com a Unidade Setorial de Planejamento, cuja finalidade era unificar a coordenação dos instrumentos de planejamento, com os escritórios de monitoramento de projetos, com o objetivo de realizar o monitoramento intensivo dos projetos prioritários (MARCOPLAN, 2016).

Outro avanço importante veio com a metodologia participativa de elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019. Nesse ínterim, a feitura do PPA contou com a participação e o apoio da sociedade civil.

Em 2016, o Governo verificou a necessidade da retomada da visão estratégica e de fortalecimento da GpR. Neste contexto, encontrou-se um panorama de fragilidades na implementação do modelo da gestão, além da necessidade de investimento e melhoria nos indicadores estratégicos (Maciel, Correa *et al.*, 2019).

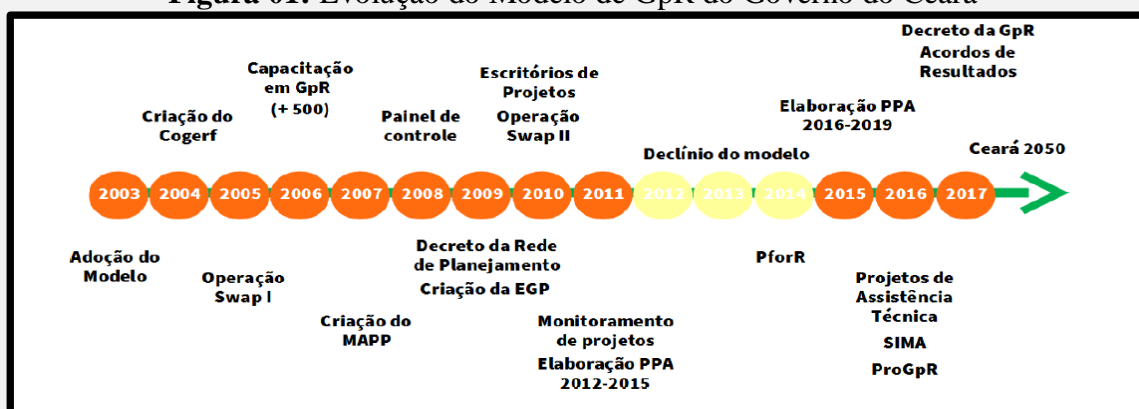
Esta realidade trouxe o desafio de criar um sistema abrangente de monitoramento e avaliação, de modo que os resultados e os esforços fossem mensurados, contribuindo para a tomada de decisão baseada em evidências, na priorização dos recursos públicos e na transparência (Maciel, Correa *et al.*, 2019; Piovan *et al.*, 2019).

Daí, o Governo modificou para um sistema abrangente de governança (Piovan *et al.*, 2019). Este novo modelo tem uma estrutura de governança, conectando os processos de planejamento e monitoramento com a pactuação de compromissos anuais, efetivados por meio do Acordo de Resultados, que alinha os esforços à estratégia, articulando uma cadeia lógica entre os insumos para a execução das iniciativas, que, por sua vez, produzem entregas que contribuem para o alcance dos resultados planejados (Maciel, Correa *et al.*, 2019).

Visa, portanto, à consecução no curto prazo das estratégias estabelecidas no Plano Estratégico de Desenvolvimento e nas Agendas Estratégicas Setoriais, obedecendo às diretrizes estabelecidas do PPA vigente. Uma vez definido o acordo, se inicia o monitoramento das ações, que culmina na avaliação do desempenho da Secretaria ao final do período (Maciel, Duarte *et al.*, 2019).

Nesta abordagem, evitam-se as decisões tomadas com base em interesses privados e avança para promover e redirecionar as políticas públicas na realização de mudanças eficazes e eficientes (Maciel *et al.*, 2019).

Figura 01: Evolução do Modelo de GpR do Governo do Ceará



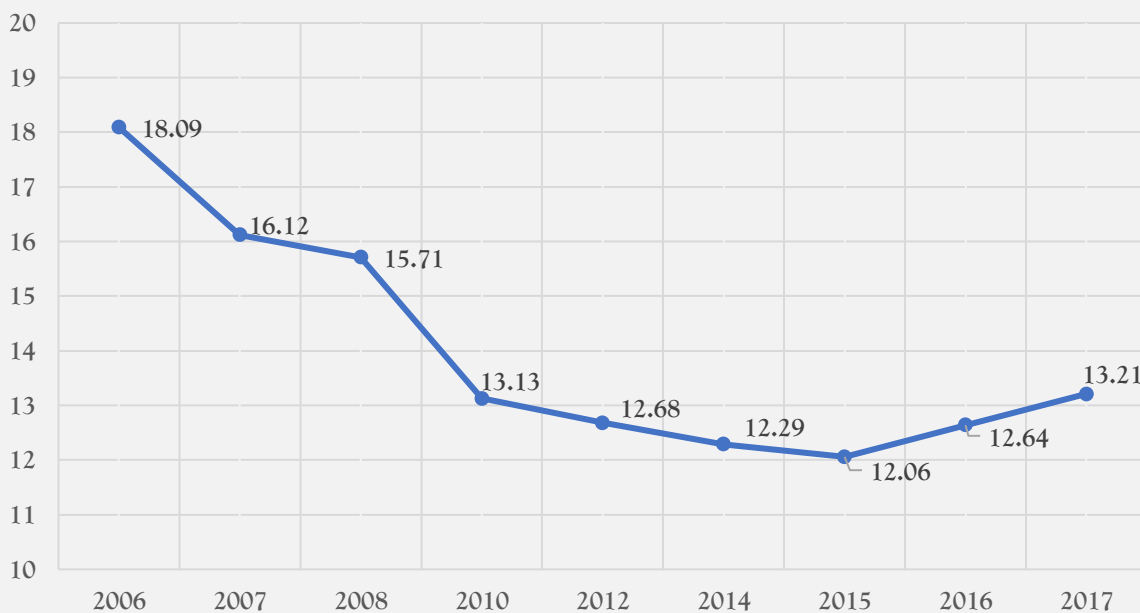
Fonte: (CEARÁ, 2019a).

3.2. Análise do modelo GpR do governo do estado do Ceará

O Ceará ocupa uma área de 148,8 mil km², equivalente a 1,7% do Território Nacional, e, em 2019, a população foi estimada em 9,1 milhões de habitantes, representando 16% da população do Nordeste e 4,3% do contingente demográfico do Brasil. Em termos de densidade demográfica, obteve um indicador de 56,76 habitantes/km². No que se refere à taxa de mortalidade infantil, esta diminuiu ao longo dos anos, conforme o gráfico 1 (IBGE, 2019).

Em relação aos gastos públicos, em receitas realizadas, em 2017, arrecadou o montante de R\$ 28,4 bilhões de reais e aplicou o valor de R\$ 24,6 bilhões de reais, apresentando um superávit orçamentário de 3,8 bilhões de reais, demonstrando equilíbrio fiscal (IBGE, 2019)

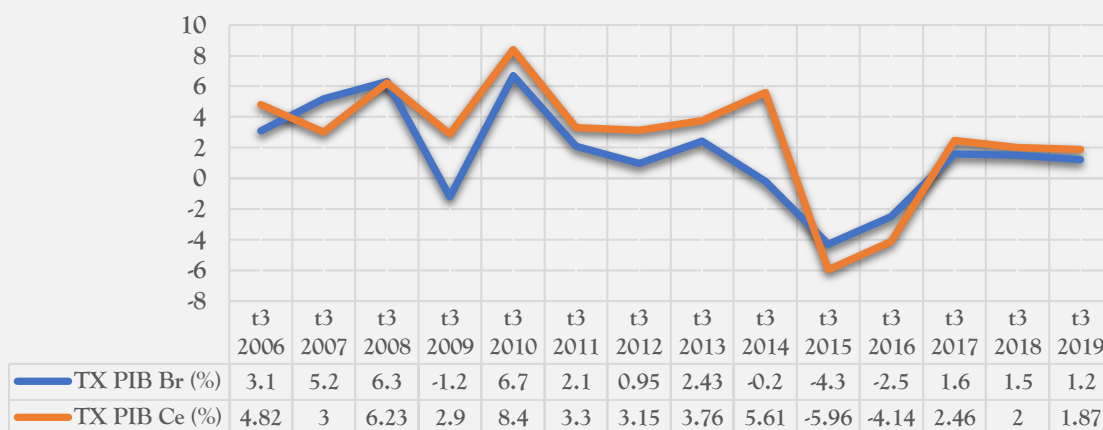
Gráfico 01: Taxa de Mortalidade Infantil



Fonte: IBGE, IPECE.

Neste mesmo período, o Ceará ocupou o 3º lugar no ranque, foi dos estados que mais investiu em infraestrutura e em equipamentos públicos, aplicando 989 milhões de reais (IBGE, 2019). Corroborando os dados expressos há pouco, em 2018, a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro indicou o Governo do Ceará com a melhor situação fiscal do Brasil.

Gráfico 02: Evolução PIB Trimestral Brasil e Ceará 2006.3/2019.3



Fonte: IBGE, IPECE.

O rendimento mensal domiciliar per capita, em 2019, foi de 942 reais, ocupando o 18º lugar no Brasil (IBGE, 2019). Relativamente à evolução trimestral do PIB Ceará e Brasil (%), 2006 a 2019, ver gráfico 2.

Os dados revelam o resultado obtido pela economia estadual, em 2006, que foi influenciado pelos desempenhos dos três setores da economia cearense: o agropecuário – safras de grãos; o industrial - indústria de transformação, construção civil, extrativa mineral e eletricidade, gás e água; e o de serviços – comércio varejista.

De acordo com essas informações, o crescimento do segmento varejista do Ceará ocorreu em virtude do movimento positivo baseado na recuperação do poder de compra dos salários, na facilidade de acesso e disponibilidade de linhas de créditos (CEARÁ, 2007).

Em 2009, o Estado respondia pela 3ª economia da Região Nordeste e pela 12ª em relação ao Brasil, com um Produto Interno Bruto (PIB), a preços de mercado, de R\$ 60,79 bilhões e uma renda *per capita* de R\$ 7.385,00 (CEARÁ, 2010).

Em 2010, O PIB cearense obteve um crescimento que superou a média de aumento do PIB brasileiro. O mercado interno foi o responsável por contribuir para o crescimento econômico, incentivado pelo consumo das famílias e pelos investimentos privados. O Governo incentivou atividades importantes na geração de emprego e renda, como é o caso da construção civil, por meio da redução do IPI para os materiais de construção (CEARÁ, 2010).

Em decorrência da crise macroeconômica brasileira, em 2015, todos os Estados apresentaram queda no PIB. De acordo com o gráfico 02, observa-se uma queda acentuada, pois, no ano anterior, ocorreu a Copa do Mundo de futebol, que na época

impulsionou o turismo, alavancando o setor de serviços e o PIB cearense (CEARÁ, 2016a).

O PIB, em 2019, manteve o ritmo de crescimento iniciado no segundo trimestre de 2017. Verifica-se que o Ceará exibe taxas de crescimento do PIB superiores às do Brasil desde o terceiro trimestre de 2018 (CEARÁ, 2020). Em todos os setores econômicos, o Ceará demonstrou crescimento.

Na área do turismo, o Ceará obteve o maior crescimento das atividades do setor de todo o País, segundo dados do IBGE (2020), consolidando-se como principal ponto de conexões aéreas do Nordeste e uma das principais portas de entrada de turistas estrangeiros no Brasil. Ademais, o Estado terminou 2019 com um importante saldo de empregos com carteira assinada.

No que diz respeito à segurança, os homicídios caíram pela metade, no melhor resultado da década. A taxa por 100 mil habitantes, que chegou a ser de 56,9 em 2017, caiu para 24,7 em 2019. Em Fortaleza, onde o problema da violência era ainda maior, a queda foi mais significativa, saindo de 78,1 homicídios por 100 mil habitantes, em 2013, para 24,8 (CEARÁ, 2020).

Em relação ao PIB *per capita*, em 2019, a projeção para o País era de R\$ 34.429 e do Ceará de R\$ 18.878, representando 53,63% em relação ao PIB *per capita* nacional (CEARÁ, 2020). Para o ano de 2020, a projeção de crescimento do PIB do Ceará é de uma taxa positiva de 2,38%, sendo acima da taxa projetada para o Brasil - de 2,25%.

Ao analisar os PPAs e seus eixos estratégicos dos governos de 2004/2019, percebe-se que os resultados estratégicos expressam os grandes compromissos da gestão com a sociedade e são sistematicamente monitorados com suporte em seus respectivos indicadores.

A análise da avaliação do PPA, dos programas, dos resultados estratégicos e indicadores por eixos estratégicos, visa a mensurar os avanços e os desafios que ainda persistem para o Governo, permite auxiliar a tomada de decisões estratégicas, assim como serve de instrumento de transparência – Tabela 01.

- *Plano Plurianual 2004/2007*

Neste período, o PPA foi reflexo da implantação do ciclo do modelo de GPR, que se resumiu em três etapas básicas: planejamento, implementação, monitoramento e

avaliação. A etapa do planejamento definiu os resultados estratégicos, estabelecimento de metas e seus indicadores, por eixo de atuação do Plano de Governo.

A segunda fase ocorreu quando os planos estratégicos setoriais foram elaborados. Esse exercício envolveu também a racionalização de programas. Depois, ocorreu a implementação dos planos estratégicos (MEDEIROS, LISBOA, NOGUEIRA, 2009).

A terceira etapa constituiu-se em Monitoramento e Avaliação, cujo escopo foi a idealização da política pública. Em termos de monitoramento, o Governo iniciou por meio do Relatório de Performance da Setorial (RPS) e o Relatório de Performance Global (RPG). O RPS é um documento no qual cada Secretaria faz a autoavaliação dos programas e exibe o seu desempenho, servindo como prestação de contas, como responsabilização e transparência dos gastos públicos.

O PPA 2004/2007 evidenciou o eixo Ceará Vida Melhor, que se destacou e foi responsável por 58% dos recursos. Esta diretriz compreende uma série de objetivos estratégicos, que orientaram e articularam as políticas, programas, projetos e ações do Governo, dentre as quais estão: reduzir a situação de extrema pobreza; diminuir a mortalidade infantil; melhorar a esperança de vida ao nascer; reduzir o analfabetismo; melhorar a escolaridade (CEARÁ, 2007).

O eixo Ceará Empreendedor foi responsável por 27% dos recursos, tendo o foco direcionado para a ampliação da competitividade. A consecução desse eixo está condicionada a uma ação desenvolvimentista da economia, ampliando o capital físico e aprimorando o capital humano. Nesse sentido, cinco resultados estratégicos estão sendo trabalhados: crescimento econômico diversificado; a inserção internacional; geração de emprego de qualidade; equilíbrio fiscal; e infraestrutura competitiva (CEARÁ, 2007).

Assim, neste período, este eixo possibilitou o crescimento econômico diversificado, o crescimento do PIB; da renda *per capita*; no fluxo do comércio internacional; em 37 mil novos postos de trabalho; e diminuição da dívida pública em relação ao PIB.

Em relação ao eixo de CE Integração, o governo não conseguiu atingir os resultados estratégicos planejados, porquanto não melhorada a distribuição territorial da renda e do emprego e a inclusão social territorialmente equilibrada, pois se concentraram a renda e as ocupações na Região Metropolitana de Fortaleza.

O eixo CE serviço do cidadão voltou-se às atividades governamentais que possibilitaram e melhoraram a transparência da Gestão Pública por meio da criação de canais de interação com o cidadão, por intermédio de dois equipamentos - a Ouvidoria do Estado e o Portal do Governo.

Ademais, foi melhorada a eficiência no uso do recurso público, por meio do Resultado Primário. Por esse pretexto, o Governo trabalhou com uma gestão fiscal criteriosa, resultando num Superávit Primário, garantindo a amortização da dívida pública (CEARÁ, 2007).

- *Planos Plurianuais 2008/2011 e 2012/2015*

No eixo governo participativo, ético e competente, foram propostas políticas setoriais e temáticas de promoção da intersetorialidade, redução das desigualdades sociais e regionais, o que exigiu a adoção de instrumentos e práticas modernas de planejamento e gestão fiscal, visando a democratizar a formulação e o acompanhamento das políticas públicas, conferir transparência às informações e realizar, com a devida competência, o serviço prestado à população.

Com esse propósito, os resultados são: Participação cidadã na formulação e controle das políticas públicas; Gestão qualificada e ágil; Aumento da capacidade de investimento; e Eficiência nos gastos públicos.

Observa-se que este eixo foi o maior direcionador de alocação de recursos, sendo 42% (2008/2011) e 41% (2012/2015). Destacam-se o aperfeiçoamento dos processos de relacionamento com os meios de comunicação, o diálogo com representações da sociedade e as relações com os poderes constituídos, por meio do PPA, elaborado de maneira participativa em oficinas nas oito macrorregiões do Ceará (CEARÁ, 2016b).

Tabela 01: Evolução dos Eixos Estratégicos por Meio dos PPAs 2004/2019

Eixos Estratégicos		2.004	2005-2007	Total	%
PPA 2004/2007	CE Empreendedor	1.543.707.221,11	5.392.595.876,21	6.936.303.097,32	27%
	CE Vida Melhor	3.640.023.889,00	11.079.838.206,00	14.719.862.095,00	58%
	CE Integração	105.062.970,00	277.586.908,00	382.649.878,00	2%
	CE à serviço do cidadão	760.500.663,00	2.473.445.813,00	3.233.946.476,00	13%
Total		6.049.294.743,11	19.223.466.803,21	25.272.761.546,32	100%
Eixos Estratégicos		2.008	2009-2011	Total	%
PPA 2008/2011	Sociedade Justa e Solidária	3.903.277.126,00	12.458.678.986,00	16.361.956.112,00	35%
	Economia p/ uma vida melhor	3.156.899.662,00	7.202.378.300,00	10.359.277.962,00	22%
	Governo Participativo, Ético e competente	4.392.933.115,00	15.298.919.779,00	19.691.852.894,00	42%

Total		11.453.109.903,00	34.959.977.065,00	46.413.086.968,00	100%
Eixos Estratégicos		2.012	2013-2015	Total	%
PPA 2012/2015	Sociedade Justa e Solidária	7.395.485.300,40	21.090.867.960,07	28.486.353.260,47	34%
	Economia p/ uma vida melhor	4.172.782.210,41	16.462.665.353,30	20.635.447.563,71	25%
	Governo Participativo, Ético e competente	6.771.555.476,32	27.014.720.161,12	33.786.275.637,44	41%
Total		18.339.822.987,13	64.568.253.474,49	82.908.076.461,62	100%
Eixos Estratégicos		2.016	2017-2019	Total	%
PPA 2016/2019	CE Gestão Dem.por Resultados	16.277.311.498,00	55.116.385.810,00	71.393.697.308,00	68%
	CE Acolhedor	405.639.666,00	1.352.301.497,00	1.757.941.163,00	2%
	CE de Oportunidades	2.848.592.768,00	6.739.731.115,00	9.588.323.883,00	9%
	CE Sustentável	1.023.896.938,00	1.936.183.404,00	2.960.080.342,00	3%
	CE do Conhecimento	1.468.202.950,00	3.851.903.268,00	5.320.106.218,00	5%
	CE Saudável	2.782.770.912,00	9.438.197.668,00	12.220.968.580,00	12%
	CE Pacífico	451.025.517,00	1.551.909.036,00	2.002.934.553,00	2%
Total		25.257.440.249,00	79.986.611.798,00	105.244.052.047,00	100%

Fonte: Elaboração própria.

Assim também ocorreu com o aumento da capacidade de investimentos do Estado, que se confirmou, em decorrência de uma política fiscal responsável. O esforço do Governo para aumentar a arrecadação própria mediante ações para obtenção da eficiência tributária e do combate à sonegação atrelada à implementação de uma política de controle gerencial dos gastos correntes, do fortalecimento da poupança pública e do baixo nível de endividamento, permitiu que o Governo se capacitasse para manter seu programa de investimentos públicos (CEARÁ, 2016b).

No eixo Sociedade Justa e Solidária, estão consolidados resultados estratégicos para o alcance de novos patamares na prestação do atendimento dos setores sociais, para melhoria das condições de vida, trabalho e garantia de direitos à população.

Para avaliar as melhorias efetivas das políticas integrantes desse Eixo, foram definidos cinco resultados estratégicos: Educação Básica Ampliada e com Qualidade; Educação Superior e Profissionalizante com Ênfase nas Potencialidades do Estado; População com Acesso à Saúde Descentralizada e com Qualidade; População mais Segura e com Garantia de Direitos; e Juventude com Oportunidades de Inserção Produtiva e Social.

Este eixo no PPA representou 35% (2008/2011) e 34% (2012/2015) dos recursos públicos. Destaca-se a função Educação como base do projeto de desenvolvimento do Estado, cuja política tem como objetivo assegurar oportunidades mais igualitárias na promoção do desenvolvimento pessoal, social e econômico.

Assim, a implementação destas diretrizes permitiu a evolução dos Índices de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB do Estado nas séries iniciais e finais do Ensino Fundamental; do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB da Rede Estadual do Ensino Médio; a diminuição da Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos e mais de idade; o aumento da Taxa de Escolarização Líquida do Ensino Médio; e Escolaridade Média das Pessoas de 15 anos e mais de idade.

No eixo economia para uma vida melhor, o objetivo foi promover o crescimento econômico com reflexos em indicadores sociais, aliado à proteção ambiental e à modernização da infraestrutura para o desenvolvimento. Assim, orienta a ação de Governo na direção de cinco resultados estratégicos: Crescimento Econômico com Competitividade; Aumento da Sustentabilidade Ambiental; Redução das Desigualdades Inter-regionais; Sociedade com Renda maior e mais bem Distribuída; e Infraestrutura Estratégica Ampliada.

Para assegurar as bases requeridas, o governo definiu como resultado a “Ampliação da infraestrutura estratégica” apoiada na melhoria da logística do setor de transportes e no aumento da capacidade de acumulação hídrica, tais como: ampliação do porto do Pecém, implantação da Refinaria e Siderúrgica e a Zona de Processamento de Exportação – ZPE, bem assim o fortalecimento da infraestrutura hídrica (CEARÁ, 2016b).

- *Plano Plurianual 2016/2019*

O eixo Ceará da Gestão Democrática por Resultados é a organização das ações governamentais, de maneira planejada para uma execução eficaz e eficiente, de modo a contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas integradas e cuja atenção está concretamente direcionada às necessidades dos cidadãos. Neste sentido, busca-se assegurar no Estado o crescimento econômico constante, o equilíbrio financeiro fiscal e orçamentário e a redução de desigualdades iminentes às realidades sociais vigentes (CEARÁ, 2020).

Este eixo é o principal e é responsável por 68% dos recursos, tendo como ponto de partida o alcance de resultados por meio do planejamento estratégico, democrático, inclusivo e participativo. Além disso, visa à pactuação de resultados exequíveis, mensuráveis e transparentes, dotados de eficiência, eficácia e efetividade por meio dos acordos estratégicos (CEARÁ, 2020).

Este modelo adota a contratualização de resultados, instigando a mudança de atitude dos gestores públicos e a conscientização acerca dos compromissos pactuados. Isto condiciona o ciclo de formulação do planejamento, orçamento e gestão. Por conseguinte, foram obtidos a integração de eixos estratégicos, o enlace de processos, recursos, programas e produtos com os resultados, assim como a internalização e o compartilhamento de mecanismos de monitoramento intensivo e avaliação perene (CEARÁ, 2020).

4. Considerações Finais

Sobrou evidenciada neste ensaio a evolução da Gestão Pública por meio de suas abordagens, caracterizando seus mais relevantes ideais e alteados conceitos. Logo depois, mostrou-se a repercussão destes movimentos no contexto brasileiro. Por fim, configurou-se a gestão por meio de resultados do Governo do Ceará que caracterizou a política de GMD.

Certificou-se, portanto, o objetivo do estudo, de evidenciar o desempenho governamental sob o contexto da Gestão Pública brasileira, bem como restaram descritos e analisados, por meio do estudo de caso, a GpR do Estado e o positivo cumprimento de suas políticas públicas.

O esforço do Estado brasileiro na promoção do desempenho caracterizou-se pela implantação e consolidação de modelos materializados pelas reformas administrativas, que demandaram tempo e esforço concentrado, um patrocínio superior, disciplina e continuidade, com intuito de execução e enraizamento de uma cultura de resultado nas instituições dos Estados.

Destaca-se, também, a política de GpR do Ceará, demonstrada por meio de uma política fiscal austera e efetiva, que serviu como referência para as outras unidades federativas, porquanto evidenciou o fortalecimento da cultura de GpR; pelo alinhamento entre os instrumentos de planejamento; pelo empoderamento dos gestores e políticos na elaboração e implementação de políticas públicas; e pela transparência nas prioridades do Governo.

A institucionalização desse modelo significa mudar o comportamento dos servidores, políticos e parceiros para uma visão de resultados de longo prazo e de um valor pendido para o bem-estar comum.

Malgrado, entretanto, os avanços evidenciados pelo Estado, os resultados sociais e ambientais não avançaram do mesmo modo. Assim, continua ainda severa a existência da concentração de riqueza, da ampla e evidente pobreza da região e da violência urbana do Estado. Não obstante os investimentos ambientais e exercícios institucionais na condução de uma política ambiental, os problemas urbanos ainda evidenciam a má gestão da coleta de lixo e resíduos sólidos e uma defeituosa mobilidade urbana, o que se terá de consertar em futuro não muito remoto.

Ademais, este trabalho sistematiza conhecimentos práticos e teóricos relacionados à área da Gestão Pública e desempenho no Brasil e no Ceará, evidenciando seu percurso e identificando os principais fatos que caracterizaram esta senda de conhecimento, servindo de subsídio para futuros ensaios teóricos e tarefas práticas atinentes à matéria.

Pesquisas empíricas adicionais são necessárias e indispensáveis, a fim de enriquecer a compreensão sobre as especificidades da GpR. Preencheu-se, também – importa exprimir por oportuno - a lacuna da literatura que aborda sobre a GMD.

Como limitação desta demanda, tem-se a perspectiva do estudo sobre o desempenho público ser em relação a uma região do Estado Brasileiro, o que reduz a generalização dos resultados.

As evidências práticas do estudo exprimem que o Governo deve ter cuidado em desenvolver uma cultura por via de resultado, em razão de seus reflexos interferirem no serviço ofertado e no desempenho público. Quanto às implicações acadêmicas, a implementação da GpR por meio de práticas de GMD servem como expedientes que avaliam e mensuram o desempenho do Governo.

Referencias

Bao, G. et al. (2013) 'Beyond New Public Governance: A Value-Based Global Framework for Performance Management, Governance, and Leadership', *Administration & Society*, 45(4), pp. 443–467.

Barabashev, A. G. and Klimenko, A. V (2017) 'Russian Governance Changes and Performance', *Chinese Political Science Review*. Springer Singapore, 2(1, SI), pp. 22–39. Bouckaert, G. and Halligan, J. (2008) *Managing Performance: international comparisons*. Edited by T. & Francis. New York.

Bresser-pereira, L. C. (1999) '*Reforma gerencial do Estado , teoria política e ensino da administração pública Reforma gerencial do Estado , teoria política e ensino da administração pública*', (1987), pp. 1–6.

Brusca, I., Manes Rossi, F. and Aversano, N. (2017) ‘Performance Measurement in Italian and Spanish Local Governments: Comparative Policy Analysis’, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. Routledge, 19(5), pp. 470–486.

Capobianco, R. P. N., Silva, A. de L. and Faroni, E. A. W. (2013) ‘REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL: UMA ABORDAGEM TEÓRICA E CRÍTICA’, *REGE - Revista de Gestão*, v. 20(1), pp. 61–78.

Carter, Bob, et al. (2013) ‘Taxing times: lean working and the creation of (in) efficiencies in HM Revenue and Customs.’, *Public Administration*, 91(1), pp. 83–97.

Cavalcante, P. L. (2019) ‘Trends in Public Administration after Hegemony of the New Public Management : a literature review’, *Revista do*, 70(2), pp. 195–218.

CEARA (2007) *Mensagem à Assembléia Legislativa - 2007*. Fortaleza.

CEARA (2010) *Mensagem à Assembleia Legislativa - 2010*. Fortaleza- Ceará.

CEARA (2016a) ‘*Mensagem à Assembléia Legislativa - 2016.*’, pp. 1–220.

CEARA (2016b) *Plano plurianual 2012 – 2015: relatório de avaliação*. Fortaleza- Ceará.

CEARA (2019a) *Gestão para Resultados: pactuação de compromissos*. Fortaleza- Ceará.

CEARA (2019b) *Introdução à gestão para resultados*. Fortaleza- Ceará.

CEARA (2020) *Mensagem à Assembleia Legislativa - 2020*. Fortaleza- Ceará.

Dal Molin, M., Turri, M. and Agasisti, T. (2017) ‘New Public Management Reforms in the Italian Universities: Managerial Tools, Accountability Mechanisms or Simply Compliance?’, *International Journal of Public Administration*. Routledge, 40(3), pp. 256–269.

de Freitas, C. A. S. (1999) ‘A implementação do Government Performance and Results Act na administração pública dos EUA’, *Revista do Serviço Público*, 50(3), pp. 92–121.

Eliuz, S. et al. (2017) ‘Predictors of an Effective Performance Measurement System: Evidence from Municipal Governments in Turkey’, *International Journal of Public Administration*. Routledge, 40(4), pp. 329–341.

Ensslin, L. et al. (2017) ‘Avaliação multicritério de desempenho: o caso de um Tribunal de Justiça’, *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 22(71), pp. 57–82.

Faria, J. R. V. and Faria, J. H. (2017) ‘A Concepção de Estado e a Administração Pública no Brasil no Âmbito do Plano Diretor de Reforma do Estado’, *Administração Pública & Gestão Social*, 9(3), pp. 140–147.

Gomes, P., Mendes, S. M. and Carvalho, J. (2017) 'Impact of PMS on organizational performance and moderating effects of context', *International Journal of Productivity and Performance Management*, 66(4), pp. 517–538.

Han, C. and Kim, S. (2017) 'The Changing Modes of Administrative Reform in South Korea', *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2017(50E), pp. 54–72.

Jurnali, T. (2015) 'Performance Management System for Local Government : The Indonesian Experience', *Global Business Review*, 16(3), pp. 351–363.

Maciel, Everton Cabral et al. (2019) 'Acordo de Resultados: processo decisório baseado em evidências do Governo do Ceará', in *III Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público*, pp. 1973–1987.

Maciel, Everton Cabral; et al. (2019) 'A Cultura de Resultados e os Resultados da Cultura.', in *III Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público*, pp. 198–213.

Medeiros, A. C. C., Lisboa, A. and Nogueira, C. A. G. (2009) *Gestão Pública por Resultados: A experiência do Estado do Ceará Comparada ao modelo Canadense*.

Monteduro, F. (2017) 'The Adoption of Outcome-Related Performance Indicators in External Reporting: An Empirical Study', *International Journal of Public Administration. Routledge*, 40(10), pp. 860–874.

Mota, P. R. de M. (2013) 'O estado da arte da gestão pública', *Revista de Administração de Empresas*, 53(jan/fev), pp. 82–90.

Paes de Paula, A. P. (2005) 'Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social', *Revista de Administração de Empresas*, pp. 1–23.

Piovan, T. T. de C. et al. (2019) 'Orçamento para resultados: a experiência do estado do Ceará', in *III Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público*, pp. 2044–2058.

Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2004) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. (2nd ed. Edited by O. Oxford University Press. Oxford.


Tabi, M. T. and Verdon, D. (2014) 'New public service performance management tools and public water governance: The main lessons drawn from action research conducted in an urban environment¹', *International Review of Administrative Sciences*, 80(1), pp. 213–235.

Verbeeten, F. H. M. and Speklé, R. F. (2015) 'Management Control, Results-Oriented Culture and Public Sector Performance: Empirical Evidence on New Public Management', *Organization Studies*, 36(7), pp. 953–978.

Virtanen, P. and Vakkuri, J. (2015) 'Searching for Organizational Intelligence in the Evolution of Public-Sector Performance Management', *Journal of Public Administration and Policy*, 8(2), pp. 89–99.

Percepção da comunidade acadêmica de instituição de ensino técnico e tecnológico sobre a política pública de enfrentamento à violência contra a mulher

Perception of the academic community of technical and technological educational institution about the public policy violence against women

Lady Day Pereira de Souza¹ 
Caroline Alves Dias²
Gonçala Paulicelia de Lima da Silva³

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n1.48791

Recebido em: 02/11/2019
Aprovado em: 02/03/2020

Resumo: No cenário atual, muito se tem divulgado e debatido sobre a política pública de enfrentamento à violência contra a mulher em diversos ambientes na sociedade, especialmente, dentro das instituições de ensino técnico e superior. Portanto, o artigo tem como objetivo conhecer a percepção da comunidade acadêmica, sobre as políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher. Tem foco também em reforçar a divulgação e gerar conhecimento sobre os instrumentos e mecanismos da política. A fundamentação teórica é baseada em conceitos de desenvolvimento sustentável e políticas públicas de gênero relacionadas ao enfrentamento à violência contra mulher. Para tanto, foi aplicado questionário elaborado na ferramenta digital Google forms, sendo enviada a comunidade acadêmica de forma aleatória para verificar a percepção e conhecimento sobre as políticas públicas de enfrentamento da violência contra a mulher. Os resultados indicaram que 75% dos respondentes conhecem acerca da Lei Maria Penha, no entanto, sabem pouco sobre ela, dos quais 65% acreditam que ela protege pouco. Ainda, 85% afirmou que a violência contra a mulher altera a dinâmica no desenvolvimento social e regional, sendo que 88% percebem que no município de Porto Velho decorrem muitos casos de violência contra a mulher. Diante dos resultados da pesquisa, constatou-se que as percepções sobre o conhecimento de detalhes da política de enfrentamento da violência

¹ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO).
E-mail: lady.souza@ifro.edu.br

² Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO).
E-mail: dias.caroline@hotmail.com

³ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO).
E-mail: paulicelia210785@gmail.com

contra a mulher são poucas, enquanto a percepção sobre a presença da violência contra mulher no cotidiano é manifesta. Assim, recomenda-se a promoção de ações mais eficazes e que alcancem a sociedade em geral, partindo da intensificação dos debates dentro das comunidades acadêmicas.

Palavras-chave: Violência contra a mulher; Desenvolvimento sustentável; Políticas Públicas.

Abstract: Currently, much has been publicized and debated about the public policy to combat violence against women in various place of society, especially within technical and higher education institutions. Therefore, the article aims at knowing the perception of the academic community about public policies to confront violence against women. It also focuses on reinforcing the dissemination and generating knowledge about the instruments and mechanisms of politics. The theoretical basis is based on concepts of sustainable development and gender public policies related to facing violence against women. To this end, a questionnaire elaborated in the Google form digital tool was applied, being sent to the academic community in a random to verify the perception and knowledge about the public politics to confront violence against women. The results indicated that 75% of the respondents know about the Maria Penha Law, however, know little about it, of which 65% believe it protects little. Still, 85% said that violence against women alters the dynamics in social and regional development, and 88% realize that in the municipality of Porto Velho there are many cases of violence against women. Given the results of the research, it was found that the perceptions about the knowledge of details of the policy to confront violence against women are scarce, while the perception about the presence of violence against women in everyday life is manifest. Thus, it is recommended to promote more effective actions that reach society in general, starting from the intensification of debates within academic communities.

Keywords: Violence against women; Sustainable development; Public Policy.

1. Introdução

A temática “violência contra a mulher” está inclusa nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), documento formado por 17 objetivos globais e 169 metas estabelecida na Assembleia Geral das Nações Unidas. O objetivo 5 apresenta o compromisso de alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. O O subitem 5.2 aponta para eliminação todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos (Organização das nações unidas no Brasil [ONUBR], 2017). No documento “Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, os ODS englobam questões de desenvolvimento social e econômico, com temáticas sobre educação, igualdade de gênero, aquecimento global, meio ambiente, saúde, pobreza, dentre outros. Portanto, o documento evidencia que o

desenvolvimento sustentável pleno depende da mitigação da violência contra a mulher nos diversos países. Já que, atualmente, a violência contra as mulheres é uma das formas mais cruéis de limitar a autonomia delas, e ampliar a desigualdade de gênero ao longo da vida e em diferentes espaços sociais como família, instituições de ensino, trabalho, públicos ou privados, na política, na internet, entre outros (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento [PNUD], 2019).

A criação do indicador de desenvolvimento relacionado ao gênero nos documentos Índice de Desenvolvimento Humano ajustado ao Gênero (IDG), elaborado pelas Nações Unidas, aponta as desigualdades com base no gênero nas dimensões de saúde reprodutiva, autonomia e atividade econômica. O IDG indica a relevância de se estudar o tema ‘violência contra a mulher’ pois, este tema se caracteriza como um problema público preocupante que pode afetar negativamente as dimensões apontadas no IDG, entre outros aspectos sociais (PNUD, 2019). Importa assim destacar, que o Brasil ocupa 5º posição no ranking mundial de violência contra a mulher, na qual uma mulher é assassinada a cada duas horas; e a cada minuto, 9 mulheres são espancadas no país, e, uma mulher é estuprada a cada 11 minutos. Além do que, 30% das vítimas não denunciam (Instituto Patrícia Galvão, 2018). Desse modo, pode-se deduzir que a violência encontra-se absorvida na rotina da sociedade civil, sendo representada por meio de elevados números de agressões e mortes de mulheres (ONUBR, 2017).

O Mapa da Violência Contra a Mulher de 2018, pesquisa realizada pela Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados, destacou a ocorrência de 14.796 casos de violência contra a mulher no Brasil, em que 58% dos casos, o agressor era companheiro ou cônjuge da vítima (Câmara de Deputados, 2018). Dentro desse contexto, no Estado de Rondônia, os casos correspondem em média 5% do quantitativo de violência contra a mulher ocorridas no Brasil. E, em 2018 foram registradas mais de 1.500 medidas protetivas concedidas até o fim de seu terceiro trimestre, conforme levantamento do Ministério Público de Rondônia. Essa realidade, na cidade lócus da pesquisa, Porto Velho/RO, evidenciou-se, no mesmo ano, o registro de 2.331 casos de violência contra as mulheres dentro que uma população constituída por cerca de 500 mil habitantes (Coordenadoria de Comunicação de Porto Velho [COMDECOM], 2018). Ou seja, a cidade sede da comunidade acadêmica estudada, apresenta registros significativos de violência contra mulher.

Esse contexto de violência contra a mulher pode ser caracterizado como uma realidade de complexa solução. Portanto, entendemos que para ocorrer significativas transformações sociais, principalmente no quesito de valorização da vida, o indivíduo e a comunidade têm um papel importante, já que os mesmos são os responsáveis por tais transformações, garantindo assim o andamento de um desenvolvimento sustentável. Diante disso, torna-se necessário o conhecimento e a discussão das questões relacionadas às Políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher (Onofre, 2009).

Os últimos treze anos foram decisivos na construção da trajetória de fortalecimento das Políticas de proteção para as mulheres no Brasil. Isso foi possível por meio de debates impulsionados por um movimento global para redução da desigualdade de gênero, almejando o alcance do desenvolvimento sustentável. Esse movimento político ampliou-se com a participação de ativistas e gestores brasileiros, contribuindo assim para o desenvolvimento de políticas públicas concretas para efetivação dos direitos e garantias das mulheres, dentre as quais destacamos a Lei Maria da Penha (Martins, Cerqueira e Matos, 2015). Neste contexto, a Lei Maria da Penha resulta da luta feminista pela criação de um expediente jurídico para combater as situações de violência contra as mulheres, possibilitando mudanças significativas no âmbito dos seus direitos (Bandeira, 2014).

Neste estudo, empiricamente, considera-se que na última década de operacionalização da política de enfrentamento da violência contra a mulher, houve a ampliação do seu conhecimento social sobre esta problemática. Tal conhecimento foi expandido por meio da divulgação dos instrumentos da política, do acompanhamento das estatísticas de ocorrências de casos contra as mulheres e, do constante aprimoramento da implementação da política pela rede de órgãos envolvidos. A veiculação dessas informações contribuiu para o amplo debate inclusive em ambiente educacionais e acadêmicos. Contudo, é possível considerar que há homens e mulheres inseridos, mesmo em ambientes acadêmicos, que ainda nutrem o desconhecimento quanto a diversos aspectos que cercam a temática sobre a violência contra a mulher.

Perante esta realidade, optou-se por investigar a percepção de servidores e estudantes que compõe a comunidade acadêmica de instituição de ensino técnico, tecnológico/superior quanto às políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher. Diante da hipótese que considera que, servidores e estudantes inseridos na comunidade de instituições de ensino, realizam divulgação e promovem debates sobre políticas e problemas sociais, e que, por isso, podem conhecer amplamente as políticas

de enfrentamento da violência contra a mulher. Assim, busca-se responder o seguinte questionamento: em um ambiente de comunidade acadêmica qual a percepção de seu público sobre a política pública de enfrentamento da violência contra a mulher?

Este artigo tem como objetivo conhecer a percepção da comunidade acadêmica, sobre as políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher, no âmbito de instituição de ensino técnico e tecnológico sediada na cidade de Porto Velho/RO. Para isso, foi aplicado um questionário para servidores e estudantes que compõe a comunidade acadêmica, por meio da ferramenta digital *Google forms*, e enviado de forma aleatória para os grupos constituídos por meio do aplicativo *whatsapp*. A pesquisa amparou-se numa revisão teórica que relaciona os conceitos de desenvolvimento sustentável e políticas públicas de gênero, identificando as estratégias e características de políticas públicas relacionadas ao enfrentamento à violência contra mulher. Além de realizar o levantamento da percepção e conhecimento dos participantes respondentes, essa pesquisa também reforça a divulgação sobre os instrumentos e mecanismos da política pública para o enfrentamento à violência contra mulher, bem como, gera conhecimento para os participantes da pesquisa quanto ao tema, por meio da resposta ao questionário, visando assim, auxiliar no combate a violência.

2. Desenvolvimento sustentável e Políticas públicas de gênero

A ideia de desenvolvimento está intimamente ligada às condições e a qualidade de vida da população. Desta forma, Lage (2001), considera que a administração pública orientada para o desenvolvimento sustentável deve buscar atender as questões relacionadas a dimensões referentes às questões ecológicas, econômicas, sociais, culturais, tecnológicas e políticas, entre outras. Assim, a autora deixa uma ideia de que a formulação de políticas públicas que tente atender aos critérios do desenvolvimento sustentável deve fazer o equilíbrio com questões.

Conforme destacado por Onofre (2009), o ponto de partida para o desenvolvimento econômico de uma região implica na compreensão das dinâmicas das relações sociais, considerando que estas são orientadas por políticas públicas de desenvolvimento. O autor evidencia que o Relatório Brundtland de 1987, conceitua como o atendimento das necessidades das gerações presentes sem comprometer o atendimento das necessidades das futuras gerações. Ou seja, deve-se compreender o desenvolvimento

sustentável como o entendimento de que a sociedade pode buscar o progresso, porém sem que isso coloque em risco as gerações futuras.

O desenvolvimento sustentável sugere a mudança dos atuais sistemas de produção e organização das sociedades humanas, o que em última instância, significa dizer que o desenvolvimento sustentável passa pela transformação da cultura e dos comportamentos humanos. Diante disso, aponta-se que o crescimento da economia depende da melhoria das condições de educação que favorecem o desenvolvimento de novas tecnologias. A preocupação com a perspectiva social na sustentabilidade envolve o bem-estar da condição humana e os meios para viabilizar a qualidade de vida dessa condição (Onofre, 2009).

Conforme Souza (2016), o indivíduo é o agente e usufruidor do desenvolvimento, seja com suas propriedades culturais, morais, sociais. Ratifica, assim, o que a declaração nº 1 da Conferência de Estocolmo alega: o homem é resultado e artesão do meio que o rodeia, pois é o mesmo que lhe dá o sustento material e o que propicia com a oportunidade de desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente (Organização das Nações Unidas [ONU], 1972). Neste sentido, pode-se afirmar que as melhorias na sociedade, visando o desenvolvimento sustentável, são idealizadas através de Políticas Públicas implementadas pelos governantes com a participação da sociedade. Pois o desenvolvimento sustentável pode ser alcançado por meio da mitigação das mazelas sociais, seja na redução da desigualdade social que engloba diversos fatores como a saúde, segurança, educação, o bem-estar social, economia, emprego, pobreza e dentre outros; constituindo no comprometimento governamental.

No contexto citado, Rua (2012 como citado em Belchior, 2016, p. 36) destaca que as políticas públicas compreendem um “conjunto de procedimentos destinados à resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos”, sendo marcadas por relações de poder, geralmente bastante complexas, que incluem diversos atores do Estado e da sociedade. Enquanto para Souza (2018), pode-se resumir a política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). Assim, as políticas sociais também compreendem políticas de governos “relativa à ação que tem um impacto direto no bem-estar dos cidadãos ao dotá-los de serviços ou renda” (Marshall, 1967 como citado em Nascimento, 2016, p. 319). Neste cerne, inclui-se como políticas sociais, as

políticas públicas de gênero que buscam proporcionar às mulheres condições igualitárias de bem-estar social (Nascimento, 2016).

Scott (1986, p. 21), importante autora dos estudos de gênero, afirma que “o gênero é um elemento constitutivo de relações sociais, baseado nas diferenças percebidas entre os sexos”. Pontua também que gênero é um assunto transversal, pois ele pode aliar-se às diversas áreas do conhecimento, podendo ser tratado pelas políticas públicas nas diversas áreas de atuação como saúde, autonomia e atividade econômica. Tradicional e historicamente, as relações sociais entre mulheres e homens são desiguais, já que é marcada pela submissão feminina à determinação sociocultural masculina, derivada em imposições de normas de conduta às mulheres e, os devidos acertos ou descumprimento desses preceitos. Entretanto, podemos perceber que aos poucos o conceito e o modelo patriarcal estão passando por um processo de desconstrução na sociedade (Souza & Baracho, 2015).

Para Nascimento (2016), as políticas públicas de gênero estão inseridas no âmbito das políticas públicas sociais, e, são formuladas de modo a incorporar os direitos políticos, civis e sociais, ou os direitos humanos das mulheres. Nesse âmbito se enquadram as políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher que, segundo Martins et al. (2015), constitui no monitoramento das ações desenvolvidas nos Estados e Municípios brasileiros, como sendo, um de seus maiores desafios. Destacam ainda que o acompanhamento das políticas e de sua efetividade requer um processo eficaz de comunicação contínua entres os entes federados.

3. Políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres

A Lei Maria da Penha (nº 11.340/06) é considerada instrumento de política pública que balizou diversas ações do Estado para o enfrentamento à violência contra a mulher. Foi promulgada em 7 de agosto de 2006, e representa um dos mais relevantes avanços legislativos desde o advento da Constituição Federal de 1998, pois significa o reconhecimento da violência contra as mulheres como violação dos direitos humanos (Martins et al., 2015). Atualmente a lei é a representação nacional da luta das mulheres contra a opressão e a violência, mesmo que haja brechas nos códigos penais e civis, além de ações desmembradas.

Dessa forma, a política desnaturalizou a violência como parte das relações familiares ou de suas relações particulares, uma vez que a Lei Maria da Penha não trata a

violência apenas como um crime nas normas brasileiras, mas também uma violação aos direitos humanos e um desrespeito à dignidade humana. Esses elementos são veementes defendidos na Constituição Brasileira de 1988 em seus artigos: 1º Obrigação de respeitar os direitos; 8º Garantias judiciais; 24º Igualdade perante a lei e 25º Proteção judicial. Nesse sentido, o Brasil é precursor entre outros países em diferenciar a natureza específica da violência de gênero (Souza & Baracho, 2015).

A Lei Maria da Penha determina um conjunto de diretrizes a serem adotadas pelo poder público, a exemplo de seu art. 8º que estabelece que a política pública visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não governamentais. Dessa forma, ela fortalece a institucionalização da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (Brasil, 2006).

A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres⁴ tem o propósito de fundamentar conceitos, princípios, diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres, assegurando a assistência de direito às mulheres em circunstância de vulnerabilidade. Pois, compreende que a violência contra mulher é um problema de máxima seriedade, além de caracterizar a existência de seus efeitos, estendendo-se no âmbito físico ao psicológico das mulheres vítimas (Souza, 2016). Para tanto, essa política é uma ação conjunta consolidada e instituída pelo Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres⁵. Se constituindo numa implementação de políticas amplas e articuladas nos setores de saúde, educação, segurança pública, assistência social, e entre outros, para dar conta da complexidade da violência contra as mulheres em todas as suas expressões (SPM, 2011).

No entanto, nesses treze anos de vigência da política, existem lacunas na aplicabilidade da Lei Maria da Penha, em especial quanto às medidas protetivas que demoram 48 horas para ser validada pelo juiz. Essa espera pode se estender por mais tempo, principalmente quando o trâmite ocorre durante o final de semana. Souza (2013) destaca ainda, falhas no tocante às medidas protetivas de urgência, nos casos em que a

⁴ Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres foi elaborada pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), em 2004 e 2007, por meio de participação social, com objetivo de explicitar os fundamentos conceituais e políticos que orienta a formulação e execução das políticas públicas formuladas e executadas (Secretaria de Políticas para Mulheres, [SPM], 2011).

⁵ Acordo federativo entre o governo federal e os governos dos 26 estados, do Distrito Federal e os governos municipais para o planejamento e integração das ações intersetoriais, de responsabilidade do poder judiciário e de ministérios e secretarias que compõe as três esferas de governo (Secretaria de Políticas para Mulheres/Presidência da República, [SPM/PR], 2011).

mulher corre risco de morte, pois considera ser difícil integralizar o atendimento pleno, que engloba a aplicação, acompanhamento, fiscalização e efetiva proteção em torno da mulher vítima de violência. Outra dificuldade se refere quanto à escassez ou problemas na infraestrutura material e humana de Delegacias, Juizados, Casas de Abrigos em uma comarca/município, que impede a operacionalização da política.

É uma realidade no Brasil, a existência de falhas nas medidas de fiscalização para assegurar a agilidade e o monitoramento do cumprimento dessas medidas protetivas. Evidencia-se a carência de oferta de serviços especializados, com corpo técnico qualificado, que atuem como atores participativos e decisivos na melhoria das políticas públicas de enfrentamento da violência contra a mulher. De acordo com Rolim e Falcke (2017), os colaboradores que operacionalizam as políticas não recebem informações claras acerca dos objetivos dos programas, havendo divergência entre os objetivos das políticas e dos operadores, com os dilemas de ordem administrativa e a necessidade de adaptação das políticas à realidade de cada local. Compreende-se que cada ambiente detém de suas singularidades, ocasionando a dispersão entre a formulação e a implementação das políticas públicas, transformando o atendimento precário e insatisfatório na maioria das vezes.

Outra problemática a ser pontuada é a incapacidade de lidar com o objeto da violência, faltando, muitas vezes, atendimento profissional adequado para lidar com o caso, e os atores envolvidos. A questão da humanização reaparece com a necessidade do reconhecimento do outro como sujeito de direitos. Essas percepções ficam mais evidentes quando se revelam os estereótipos em relação à violência, a vítima e, o estranhamento produzido nos locais de atendimento (Vieira & Hasse, 2017). Esse acontecimento não deveria em hipótese alguma coexistir, é impreterível que a vítima se sinta protegida, amparada e acolhida pelos membros do corpo técnico. Faz-se necessária uma universalização e padronização do atendimento às vítimas de violência contra as mulheres.

Entretanto, ao longo de uma década, a Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra a Mulher acumula também aprimoramento e melhorias na sua implementação. Podemos considerar como inovações: a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; a proibição da aplicação de penas pecuniárias aos agressores; a possibilidade de concessão de medidas protetivas de urgência; e, o caráter híbrido das ações, podendo ser, ao mesmo tempo, penais e cíveis.

Essas modificações podem ser consideradas como mecanismos de fortalecimento e consolidação da política (Martins et al., 2015).

Contudo, apesar das complexidades da implementação da Política, Ramalho e Juvêncio (2011) afirmam que com a legislação específica, a sociedade, enfim, tomou uma postura realmente digna dos padrões atuais, onde se apreende que a mulher é digna de respeito, também por sua capacidade física, emocional e intelectual. Essa concepção se torna cada vez mais amadurecida na consciência social, por meio da divulgação da política e das estatísticas socializadas em diversas mídias, da ampliação dos debates em ambientes coletivos, corporativos e acadêmicos, e da diversificação de marketing social para diversos públicos, contextualizados em diferentes ambientes sociais, culturais, econômicos. De certo modo, esse movimento tende a reduzir as desigualdades em sociedade, formulando uma nova concepção de mulher, mitigando as urgências em combater a problemática da violência e outras formas de opressão de gênero (Amaral, Santos & Souza, 2016).

No ambiente de uma instituição de ensino, é possível, essencialmente, formular uma nova concepção da mulher na sociedade, por meio das estratégias de ensino, promovendo a transformação desse entendimento. Nesse ambiente há uma sinergia de conhecimento e trocas tanto, por parte do discente como do docente. Nessa interação, ambos usufruem e aprendem, com possibilidade de desenvolver a responsabilidade social do cidadão, gerar consciência e alterar o desenvolvimento social local, numa ótica sustentável (Wanzinack & Signorelli, 2015). Entendemos assim, que a educação pode ser a chave primordial para oportunizar ao indivíduo uma vida digna, além de desenvolver suas habilidades intelectuais e morais, expandido o seu próprio conhecimento, alastrando suas competências pessoais na sociedade e melhorando a qualidade de vida na coletividade (Freire, 2007).

O conhecimento e o âmbito da gestão pública estão vinculados pela construção de saberes, de competências de forma a impactar no interesse público. Matias-Pereira (2012), assegura que a gestão pública é uma questão de legalidade e legitimidade e de outros valores no contexto sociopolítico, tanto interno e externo. A gestão pública possibilita meios para alavancar o desenvolvimento econômico, cultural, ambiental, tecnológico e principalmente o social, especialmente por meio das políticas públicas e sociais, visando fortalecer a cidadania do indivíduo, mediante as dinâmicas estabelecidas entre o Estado e a sociedade.

4. Metodologia

A metodologia adotada, apresenta objetivos de estudo exploratório, que tem como finalidade proporcionar maior familiaridade com o problema do conhecimento sobre a Lei Maria da Penha, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses (Gerhardt & Silveira, 2009). Apresenta aspecto quantitativo, por proporcionar um rigor na apresentação dos resultados e, qualitativo, já que os participantes puderam escolher alternativas que evidenciou seu conhecimento subjetivo sobre o tema proposto. É ainda um levantamento realizado por meio da vertente do método *survey*, que trata sobre a coleta de informações de forma aleatória, sem estabelecer contato com o participante da pesquisa.

O *survey* neste estudo tem característica exploratória e está relacionado ao método da investigação cujo, o objetivo primordial é oferecer vestígios para estudos posteriores, buscando descobrir novas possibilidades e dimensões, transcendendo o entendimento quanto ao assunto (Babbie, 1999). A pesquisa com *survey* ocorre por meio da obtenção de dados ou informações sobre as características ou as opiniões de determinado grupo de pessoas, indicados como representante de uma população-alvo (Fonseca, 2002). Assim o público-alvo desta pesquisa foi composto por alunos dos cursos técnicos subsequentes e tecnólogos superiores presenciais noturnos e, servidores da instituição. No campus pesquisado a comunidade acadêmica é composta por 117 estudantes do ensino superior, 38 do ensino técnico e 105 servidores destes, 85 participaram da pesquisa. O questionário foi aplicado na comunidade acadêmica durante os dias de 06 a 20/05/2019, sendo analisado e apresentado em forma de gráficos. A coleta de dados ocorreu através de um questionário *online* fechado e estruturado com nove perguntas no formulário do *Google forms*, encaminhado por e-mail e aplicativo de celular, de forma aleatória. Totalizando uma amostra de 85 participações, no decorrer de quinze dias.

Para incrementar a pesquisa, foram solicitadas informações de instituições públicas que trabalham com a política de enfrentamento da violência contra a mulher. Assim, teve o intuito de, também, disseminar o conhecimento sobre essas instituições para comunidade por meio deste artigo. As informações referem-se aos objetivos institucionais e quantidade de atendimento a mulheres em situação de violência no Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), na Defensoria Pública do

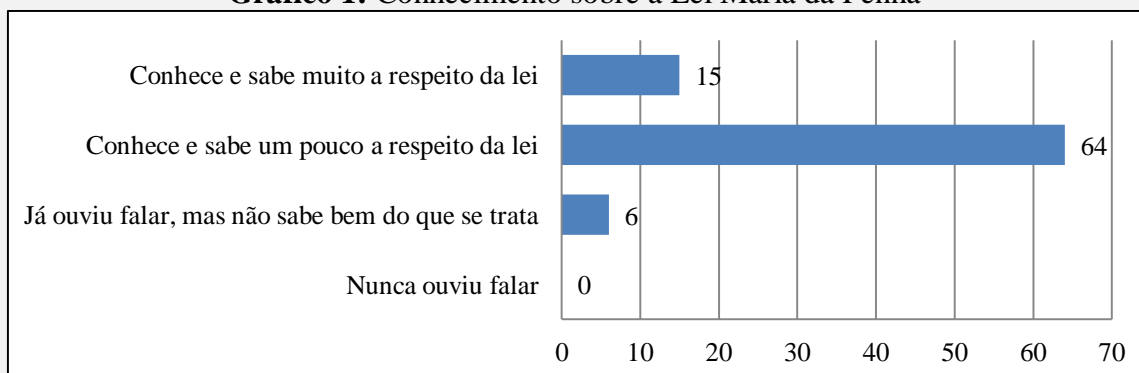
Estado de Rondônia e Ministério Público Estadual, por meio do Sistema Acesso a Informações (e-SIC).

5. Resultados

Entre os alunos e servidores que responderam à pesquisa, 54 (64%) são do sexo feminino e 31 (36%) são do sexo masculino. Considera-se nesta pesquisa que as respostas a seguir partem da percepção dos participantes, de acordo com suas vivências pessoais e de seus conhecimentos acerca do tema abordado.

No primeiro gráfico, apresentamos a percepção que os respondentes detêm sobre a lei Maria da Penha, seja por meio das mídias, palestras, conferências, campanhas de conscientização, vizinhos, amigos, no seu ambiente de trabalho ou de ensino. Independentemente se é um conhecimento superficial ou uma compreensão sólida de seus direitos e ações envolvidas, consideramos para esta análise, que a lei no ano de 2019 completou treze anos, e, com isso, espera-se um maior entendimento social sobre esta política. Espera-se ainda, que está década de implementação institucionalizada da Política de enfrentamento da violência contra a mulher esteja desconstruindo significativa as estruturas sociais baseadas na visão patriarcal, no qual mulheres tem pouco acesso a direitos e ao poder de escolha.

Gráfico 1: Conhecimento sobre a Lei Maria da Penha



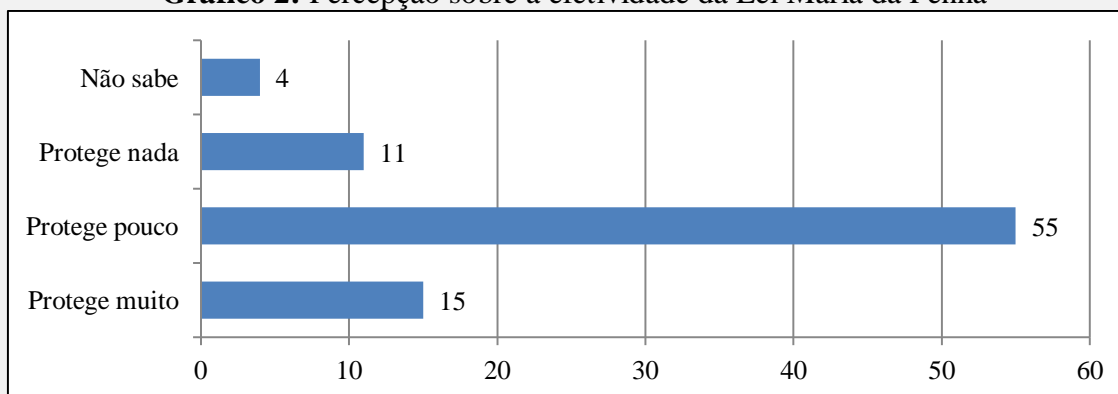
Fonte: Elaborada pelas autoras.

O gráfico 1 apresenta que 64 participantes consideram conhecer e saber um pouco a respeito da lei. Presume-se que a diversidade de informação sobre a política pode não produzir qualidade no entendimento das pessoas, constituindo no âmbito de uma comunidade acadêmica, estudantes ou servidores não familiarizados com lei, mesmo considerando os treze anos. Diante desta realidade, questionamos o porquê dessa

incompreensão, já que são acadêmicos de curso superior ou técnico, e servidores de uma instituição de ensino, ambiente em que são promovidos processos educacionais diversos, incluindo debates acerca de problemáticas sociais diversas. Consideramos que no ambiente acadêmico esse público tem acesso diversos a discussões sobre essa temática.

Apesar de significativo progresso institucional das políticas públicas de combate à violência contra a mulher, a sua efetividade pode ser considerada falha quanto a ações e medidas. De acordo com Pezzi (2009) o judiciário brasileiro, por vezes, dispõe de estrutura processual morosa para processar e julgar as ocorrências, indo contra o ritmo dinâmico em que os casos de violência ocorrem. Também podemos considerar que mesmo com a ampliação das campanhas de conscientização, pode haver alguma dissociação na percepção de públicos diferenciados, por exemplos, para mulheres adolescentes ou idosas quanto ao entendimento e significado para elas sobre o conteúdo das campanhas. Mesmo que a Lei Maria da Penha em seu artigo 2º indique que os direitos inerentes à pessoa humana devem ser assegurados a toda mulher independente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião (Brasil, 2006). Necessitando assim, intensificar a realização de projetos educacionais que incluam dinâmicas de incentivo a não violência contra a mulher em ambientes educacionais e acadêmicos.

Gráfico 2: Percepção sobre a efetividade da Lei Maria da Penha

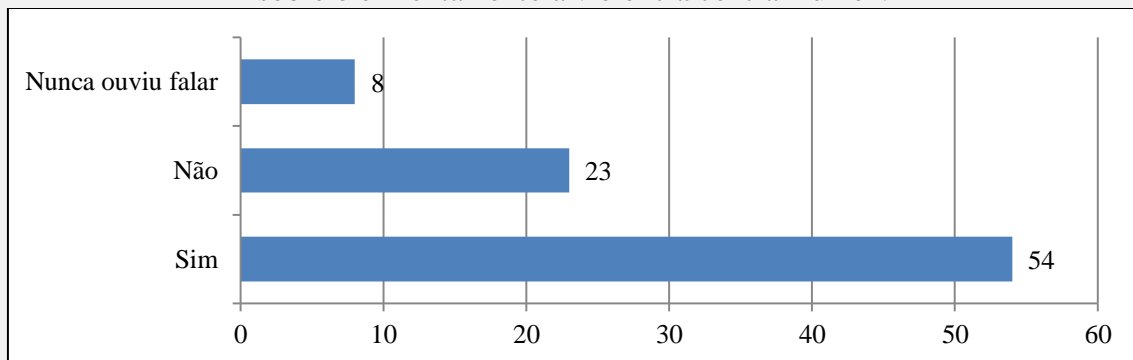


Fonte: Elaborada pelas autoras.

O gráfico 2 apresenta uma maioria de 55 participante que consideram que a Lei Maria da Penha protege pouco. Nesta conjectura, possivelmente, algumas dificuldades vivenciadas que podem refletir a percepção sobre a insuficiência de proteção da política, como: a ineficácia das medidas protetiva; as falhas na aplicação dos códigos penal e civil, dado que o crime, por vezes, não é registrado como violência doméstica; além de ações

de acolhimento à vítima não integradas, que por vezes, colabora para que a mulher denunciante, ainda constitua contato frequente com o agressor (Pezzi, 2009; Amaral et al., 2016; Carvalho, 2019). A Lei Maria da Penha é implementada para uma defesa integral a vítima. Entretanto, as medidas protetivas deferidas são medidas parciais. No qual, muitas vezes, coloca o Estado como inerte frente as ameaças de mortes pré-anunciadas, fatos como esse pode orientar a compreensão das pessoas quanto a não efetividade da política. Contudo, vale a pena ressaltar que a lei trouxe avanços significativos no cenário da violência contra a mulher no Brasil, referente a notificação do crime, disseminação de campanhas e ampla divulgação desse direito para todas as mulheres (Pezzi, 2009).

Gráfico 3: Conhece a atuação das instituições públicas do Estado de Rondônia sobre o enfrentamento a violência contra mulher?

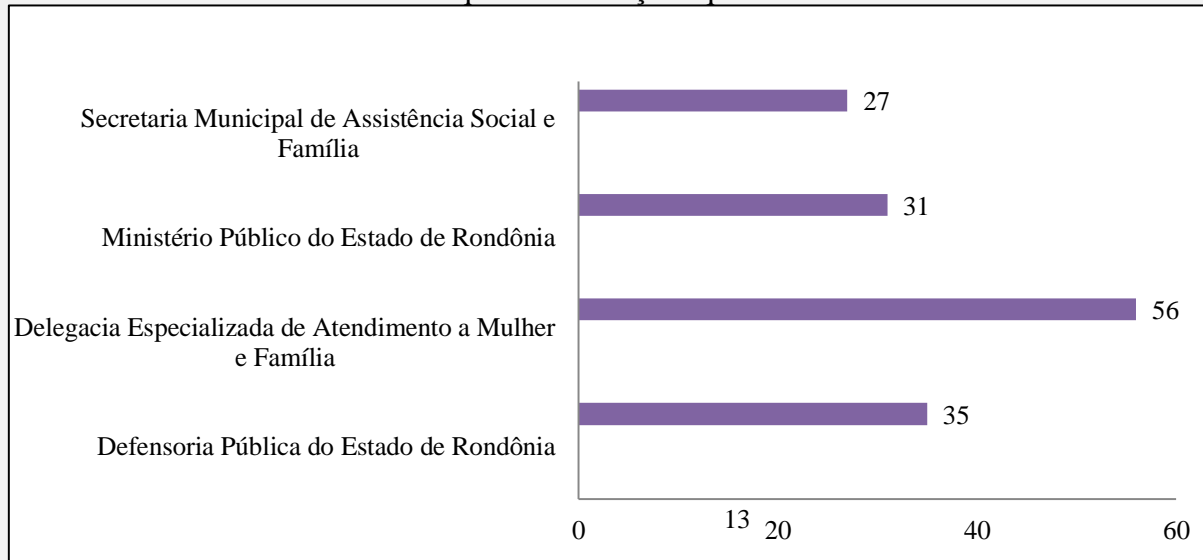


Fonte: Elaborada pelas autoras.

O gráfico 3 evidencia que 54 participantes consideram conhecer a atuação das instituições públicas no Estado, o que pode demonstrar a eficiência das discussões ou debates acadêmicos, ou ainda de as informações veiculadas nas variadas mídias. Do contrário ocorre com os demais participantes que afirmam não conhecer ou que nunca ouviram falar das instituições, que pode ser evidencia de que eles não identificaram as instituições que conhecem com a questão apresentada ou, ainda pode evidenciar falha no entendimento das informações e conhecimento veiculados. O ambiente da instituição de ensino pode funcionar como espaço de mobilização e sensibilização de ações de disseminação de diversos conhecimentos sobre esses e outros assuntos. Fica implícito que pode haver lacunas quanto aos conhecimentos das pessoas que compõe uma comunidade acadêmica quando tratamos dos detalhes da política. Principalmente quando imagina-se que nestes ambiente pode haver mulheres em situação de violência ou homem que reproduzem situações de agressão. Nesse caso, se torna necessário a promoção de ações

globais para orientação e informações regionais que podem gerar significado para a comunidade acadêmica.

Gráfico 4: Marque as instituições que vocês conhecem



Fonte: Elaborada pelas autoras.

Nessa questão os participantes puderam marcar mais de um item. Assim, no gráfico 4, averiguou-se que uma maioria de 54 participantes reconhecem mais as instituições que executam atividades de repressão policial, dentre uma gama de outras instituições que atuam em outras áreas da política de enfrentamento a violência contra a mulher. Esse conhecimento pode estar relacionado à percepção social sobre qual o primeiro lugar deve-se procurar atendimento para a vítima, que possivelmente pode ser órgão ligado ao atendimento à saúde, ou delegacias de polícia.

As instituições públicas contidas no gráfico acima, têm responsabilidades específicas para a integração de funções, ações e serviços, objetivando a efetivação da Política de enfrentamento a violência contra a mulher. Elas promovem o fomento de programas e políticas previstas na Lei Maria da Penha, e propagam o respeito à dignidade da pessoa, conforme descrito na Carta Magna de 1988, em seu artigo 1º. Com finalidade de ampliar a divulgação desses órgãos, este estudo se propõe também a apresentar a descrição sobre a atuação de cada uma delas dentro do arcabouço da Política.

A Secretaria Municipal de Assistência Social e Família cujo, 27 (39%) participantes da pesquisa assinalaram conhecer, faz-se responsável pela garantia da proteção básica e proteção social e especial, não apenas das mulheres e sim de todos os

cidadãos que necessitam. Além de prestar serviços, programas e projetos que beneficiam as famílias no município de Porto Velho – RO (Porto Velho, 2019).

Já o Ministério Público do Estado de Rondônia, apontados por 31 (45%) participantes, é um órgão que tem a incumbência de fiscalizar o cumprimento das atividades das organizações públicas e privadas de atendimento à mulher em situação de violência, além de representar a sociedade em denúncias, buscando a responsabilização cível e criminal do agressor, por meio de medidas protetivas em defesa da mulher (Couto, Rocha, Ribeiro, Siqueira, 2018).

Por meio do Sistema Acesso à Informação (e-Sic), o Ministério Público Estadual de Rondônia, informou que a realização de 134 atendimentos às mulheres vítimas da violência no ano de 2018, desse quantitativo, todas deram prosseguimento com as denúncias, não havendo desistência das mesmas. Esses dados manifestam o papel que o Ministério Público exerce na sociedade e, o quanto a política de enfrentamento à violência podem atender as mulheres em situação de violência.

E a Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher e Família (DEAM) cujo, 56 (81%) participantes mais reconheceram dentre as cinco opções de escolha, é um órgão estratégico para a Lei Maria da Penha, ligado à Secretaria de Segurança Pública, que tem a função tática de repressão dos crimes contra mulher, dando início aos inquéritos policiais. A DEAM representa o início das providências protetivas e a intercessão do estado para as vítimas e agressores (Santos, 2008).

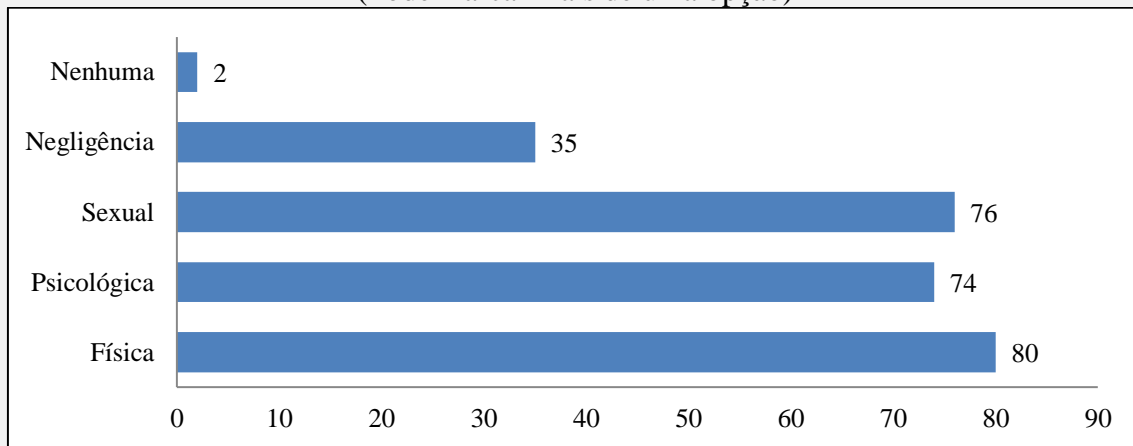
A Defensoria Pública do Estado de Rondônia, que obteve apontamento de 35 (51%) participantes, é a instituição proporciona à assistência judiciária. Desempenham o serviço de orientação às mulheres sobre os direitos garantidos como: pensão alimentícia, guarda de filhos, acesso a programas sociais e dentre outros que se enquadram nessa situação (Couto et al., 2018).

O Centro de Referência Especializado da Assistência Social no Atendimento, apontado por 13 (19%) participantes, é um dos órgãos mais necessários para o atendimento às vítimas de violência doméstica. O CREAS oferece serviços especializados, como: serviço social, psicologia e assessoria jurídica. No centro são realizados o acolhimento e a construção, junto a mulher, de um plano individual visando traçar uma estratégia e metodologia ao enfrentamento à situação de violência e o seu ciclo (Centro de Referência Especializado da Assistência Social no atendimento à Mulheres Vítimas de Violência Doméstica [CREAS], 2019). No ano de 2018 o CREAS realizou

Souza, Dias, & Silva. *Percepção da comunidade acadêmica de instituição de ensino técnico e tecnológico sobre a política pública de enfrentamento à violência contra a mulher*

175 atendimentos psicológicos, 101 psicossocial, 141 visitas domiciliar, 422 encaminhamento de demandas espontânea, 103 denúncias, e 165 encaminhamentos às Instituições da Rede de Enfrentamento. Esses dados podem representar a relevância do CREAS para a sociedade.

Gráfico 5: Quais desses itens você entende e conhece como violência doméstica?
(Pode marcar mais de uma opção)



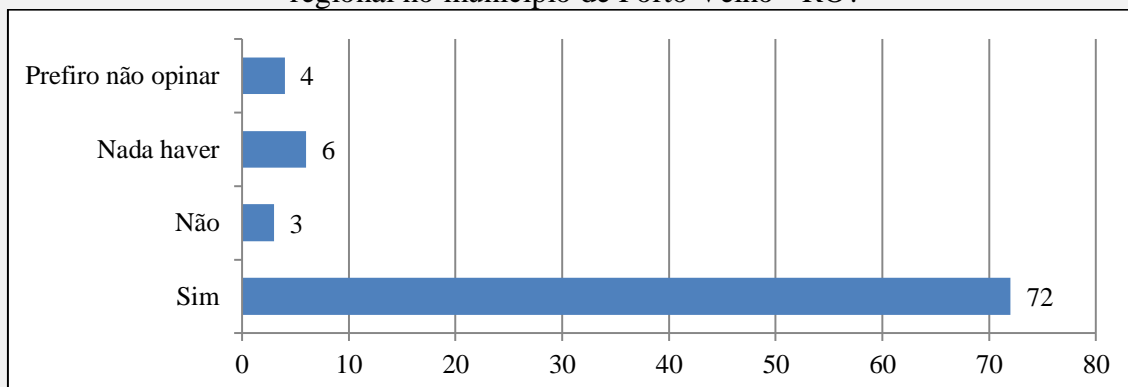
Fonte: Elaborada pelas autoras.

No gráfico 5 podemos identificar que os participantes reconhecem mais a violência sexual, psicológica e física. Entendemos que essa percepção pode ter uma correlação do maior quantitativo marcado pelos respondentes em relação a identificação da DEAM, visto que os mesmos podem correlacionar a violência sexual e física com a características dos atendimentos prestados na delegacia.

No âmbito da violência contra a mulher pode se revelar várias formas de violência e com diferentes graus de intensidade. Geralmente a violência física ou mesmo o feminicídio tende a ser a resultante de uma sucessão de prática das outras formas de violência (Day, 2003). Habitualmente, as violências que são praticadas contra as mulheres de forma recorrente são as: física, psicológica e a sexual (Brasil, 2011), informação compatível com os tipos violência mais reconhecido pelos participantes da pesquisa.

Entretanto há outros tipos específicos de violências praticados contra a mulher, a saber: patrimonial, moral e além da física, psicológica e sexual (Onofre, 2009).

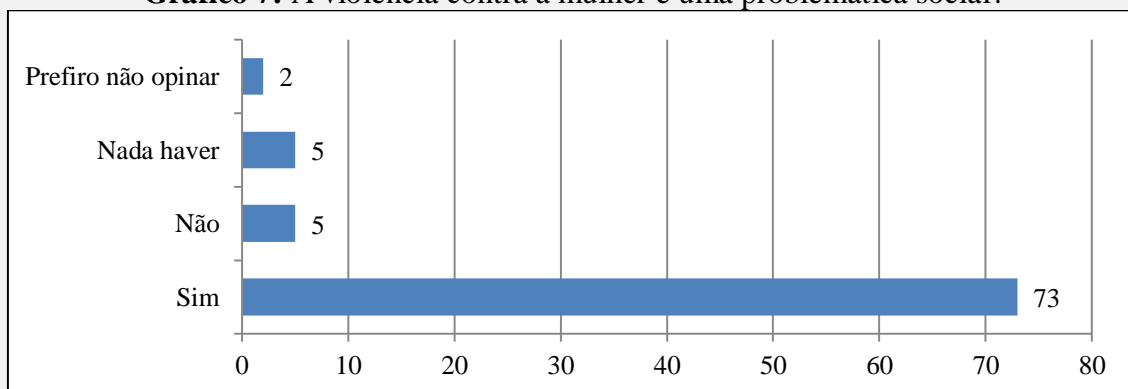
Gráfico 6: A violência contra mulher altera a dinâmica no desenvolvimento social e regional no município de Porto Velho - RO?



Fonte: Elaborada pelas autoras.

No gráfico 6, verificamos que, 72 respondentes compreendem que a violência contra a mulher afeta o processo de desenvolvimento regional. O desenvolvimento regional, não é composto apenas pelo fator econômico, está integrado ao fator social e ambiental, tendo como tópicos importantes a serem analisados no ambiente, os elementos de desigualdade regionais, culturais e físicas. Além de condições que abrangem a saúde, educação, moradia, qualidade de vida aliados ao fator renda (Becker & Wittmann, 2008). Neste intento, a violência contra a mulher caracteriza um problema público preocupante pelo quantitativo crescente de feminicídio absorvido na rotina da sociedade civil e, incorporado ao cotidiano das pessoas, como uma realidade de complexa solução. A morte de uma mulher pode se configurar num desajuste trágico no sistema social, ambiental e econômico constituído ao redor da vítima, como família, trabalho e outros (Belchior, 2016).

Gráfico 7: A violência contra a mulher é uma problemática social?



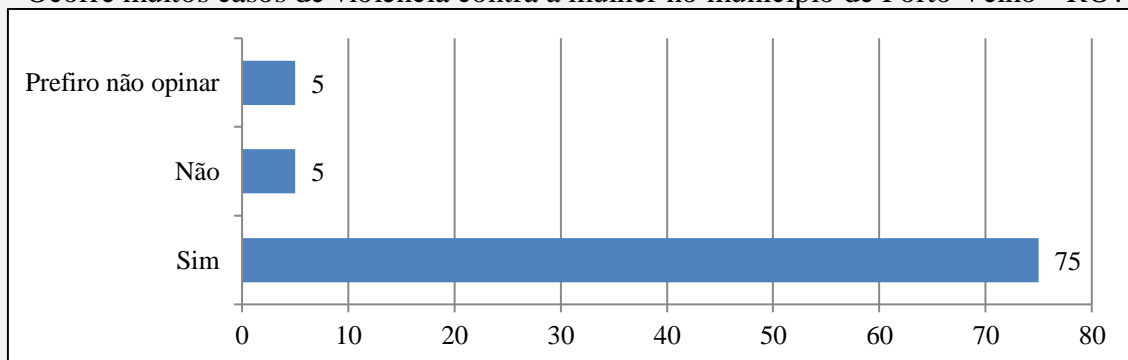
Fonte: Elaborada pelas autoras.

No gráfico 7, vemos que os participantes percebem que a violência contra a mulher é um problema social. Entendemos que para ocorrer significativas transformações sociais, principalmente, no quesito de valorização da vida, o indivíduo e a comunidade têm uma importância expressivamente ética no combate a violência e na ressignificação cultural de equidade entre mulheres e homens, pois, todos são os responsáveis por tais transformações. O aumento da violência contra a mulher segue na contramão de um desenvolvimento sustentável para a região, assim faz-se necessário essa transformação coletiva (Cerqueira, Matos, Martins & Pinto Júnior, 2015).

Se a violência contra a mulher prejudica a qualidade do desenvolvimento regional, entende-se que essa questão é problemática social. É um fenômeno que ocorre em todas as classes sociais, sendo que nas classes mais altas pode haver intimidação em expor sua vida pessoal para terceiros, dificultando a realização da denúncia contra o agressor. No meio acadêmico já está massificado que a violência contra a mulher sofre significativa influência do aspecto cultural enraizado e reforçado em todas as classes sociais. Por isso há a necessidade de desenvolver políticas, programas e projetos sociais para a desconstrução dessa cultura reproduzida entre os cidadãos (Souza, 2016; Meneghel & Portella, 2017). Do contrário verifica-se o perpetuamento da violência através de gerações, como algo normal (Casique & Furegato 2006; Souza & Baracho, 2015; Carvalho, 2019).

Gráfico 8:

Ocorre muitos casos de violência contra a mulher no município de Porto Velho - RO?



Fonte: Elaborada pela autora.

No gráfico 8 os respondentes afirmam perceber que ocorrem muitos casos de violência contra a mulher no município de Porto Velho. Essa percepção pode representar a proximidade e frequência com a qual os participantes do estudo ouvem histórias, leem notícias, ou vivenciam realidades em que mulheres se encontram em situação de

violências. Isso reforça a necessidade de debates, divulgação e compartilhamento de conhecimento sobre a Política nacional de enfrentamento a violência contra a mulher em comunidades acadêmicas. Atividades assim podem ajudar a desconstruir a cultura paternalista, machista e misógina, e empoderar homens e mulheres, para que eles não reproduzam o papel de agressor e, elas, o de vítima.

6. Considerações finais

Este estudo objetivou conhecer a percepção de servidores e estudantes que compõe a comunidade acadêmica de instituição de ensino técnico e tecnológico sobre as políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher. Com foco, também de ampliar a divulgação sobre os instrumentos e mecanismos da política, bem como, gerar conhecimento diversos sobre o tema aos participantes da pesquisa. Para isso partiu do seguinte questionamento: Qual a percepção que estudantes e servidores no âmbito da comunidade acadêmica da instituição de ensino, possuem sobre as políticas públicas de enfrentamento a violência contra a mulher?

Neste intuito buscou-se de teoria para o estudo, o entendimento sobre desenvolvimento sustentável e sua relação com as políticas de gênero, e ainda sobre a Política de enfrentamento da violência contra mulher. No qual se chegou à conclusão de que o desenvolvimento sustentável pleno depende, também, da mitigação da violência contra a mulher. Entendemos que a violência contra mulher é um fenômeno que pode ser considerado como uma epidemia social de ordem mundial, que pode ocorrer no âmbito de diversas classes sociais, independente de etnia, idade ou gênero e, afeta a qualidade de vida das pessoas.

Nesta pesquisa pode-se concluir que das 85 pessoas que responderam voluntariamente, ao questionário, a maioria, 64%, foram mulheres. A maioria dos respondentes conhecem a existência da lei, porém, sabem pouco sobre a Lei Maria da Penha e entendem que a mesma protege pouco. Quanto ao conhecimento da atuação das instituições públicas no Estado de Rondônia no enfrentamento à violência doméstica, afirmaram que conhecem, porém, é significativa a quantidade de pessoas, (36%) que desconhece ou nunca ouviram falar de estas instituições. Grande parte dos participantes entende como violência doméstica: a violência física, sexual e psicológica, sendo estas também as que mais são divulgadas na mídia, e registradas nos sistemas policiais.

Além disso, a maioria dos participantes entende que a violência doméstica afeta o processo de desenvolvimento regional e que pode ser considerada um problema social. E por fim, percebem que no município de Porto Velho ocorrem muitos casos de violência doméstica. Contudo, é preocupante, também, os poucos respondentes que sinalizaram algum desconhecimento sobre a política, pois contrasta com as demais respostas, e a dinâmica da comunidade acadêmica, que por sua característica, geram espaços para debate sobre diversas temáticas sociais.

Podemos observar empiricamente, que a instituição investigada é composta por um público diversificado em contextos cultural, econômico e social. E, mesmo que em ambientes acadêmicos se estabeleça espaços dinâmicos de discussão sobre temáticas sociais, percebe-se que o conhecimento expressado sobre a política de enfrentamento da violência contra a mulher, pode refletir na reprodução de entendimentos generalizados e cotidianos sobre o tema. Assim, a intensificação dos espaços de debates, das campanhas informativas e de pesquisas de percepção, pode auxiliar na mitigação da negligência quanto aos conhecimentos mais específicos e detalhados da política de enfrentamento à violência contra a mulher. Estas ações poderiam, realmente, esclarecer, ou encorajar mulheres e outros públicos a procurarem ajuda ou denunciarem, caso necessário.

Neste estudo, percebeu-se ainda a necessidade de diversificar os mecanismos de divulgação da política pública para expandir as informações essenciais e específicas, a respeito das estruturas de atendimento da política na sociedade local. Pois, mesmo que a política disponha de treze anos de atividade no Brasil, observou-se que ainda existem pessoas que desconhecem os detalhes da Lei Maria da Penha, suas inovações na defesa dos direitos da mulher e principalmente, quem são os responsáveis pela sua implementação.

Ademais, no percurso de elaboração da fundamentação teórica dessa pesquisa constatou-se a carência de estudos científicos que aprofundem a temática no município de Porto Velho, o que torna urgente e relevante o desenvolvimento de pesquisas. Assim espera-se com este artigo contribuir para a reflexão sobre a importância no desenvolvimento de ações, dentro e fora de comunidades acadêmicas, que combatam o desconhecimento das pessoas acerca das políticas de enfrentamento da violência contra a mulher, para que estas últimas apresentem resultados sociais mais eficazes.

Referências

Amaral, E. C., Santos, M. L. dos, & Souza, V. M. C. de (2016). Lei Maria da Penha: caminhos para a efetivação das medidas protetivas. *Caderno de Graduação Ciências Humanas e Sociais*, Recife, 2(3), 115-130.

Babbie, E. (1999). *Métodos de pesquisas de Survey*. Belo Horizonte: UFMG.

Bandeira, L. M. (2014, maio). Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. *Revista Sociedade e Estado*, 29(2), 449-469. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922014000200008
doi: 10.1590/S0102-69922014000200008

Becker, D. F., & Wittmann, M. L. (Orgs.) (2008). *Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares* (2 ed.). Santa Cruz do Sul: Edunisc.

Belchior, K. R. C. (2016). *Violência contra a mulher e as políticas públicas de contenção no estado da Paraíba* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, Campina Grande, PB, Brasil.

Câmara de deputados (2018). *Mapa da Violência Contra a Mulher 2018*. Brasília: Autor. Recuperado de https://pt.org.br/wp-content/uploads/2019/02/mapa-da-violencia_pagina-mulher-compactado.pdf

Carvalho, S. D. (2019). *Vítimas do Femicídio na comarca de Porto Velho: quem somos, como somos agredidas, quem nos agride e como a justiça nos trata* (Dissertação de Mestrado). Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR, Porto Velho, RO, Brasil.

Casique, L., & Furegato, A. R. F. (2006). Violência contra a mulher: reflexões teóricas. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, Ribeirão Preto, 14(6), 950-956. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-11692006000600018&lng=en&nrm=iso&tlng=pt doi: 10.1590/S0104-11692006000600018

Centro de Referência Especializado da Assistência Social no atendimento à Mulheres Vítimas de Violência Doméstica (2019, maio 29). *Dados do CREAS Mulher*. Informação enviada via Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão e-SIC.

Cerqueira, D., Matos, M., Martins, A. P. A., & Pinto Junior, J. (2015). *Avaliando a efetividade da lei maria da penha* (Texto para discussão). Brasília: Rio de Janeiro: IPEA. Recuperado de https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24606

Coordenadoria de Comunicação de Porto Velho (2019, março 21). *Município adota medidas para contribuir com ações de combate à violência contra a mulher*. Recuperado de <https://www.portovelho.ro.gov.br/artigo/23977/discurso-municipio-adota-medidas-para-contribuir-com-aco-es-de-combate-a-violencia-contra-a-mulher>

Couto, V. A., Rocha, R. L. S., Ribeiro, L. M. L., & Siqueira, A. M. (2018). Intersetorialidade e ações de combate à violência contra a mulher. *Revista Estudos Feministas*, 26(2), 1-19. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-026X2018000200221&script=sci_abstract&tlng=pt doi: 10.1590/1806-9584-2018v26n245859

Day, V. P., Telles, L. E. B., Zoratto, P. H., Azambuja, M. R. F., Machado, D. A., Silveira, M. B., ... Blank, P. (2003, abril). Violência Doméstica e suas diferentes manifestações. Relatórios. *Revista de Psiquiatria do Rio Grande do Sul*, 25(1), 9-21. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/rprs/v25s1/a03v25s1> doi: 10.1590/S0101-81082003000400003

Decreto nº 15.683, de 05 de fevereiro de 2019. Aprova o Regimento Interno da Secretaria Municipal de Assistência Social e da Família – SEMASF. Prefeitura de Porto Velho. Recuperado de: <https://semasf.portovelho.ro.gov.br/>. Acesso em: 27 mar. 2020.

Fonseca, J. J. S. (2002). *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza: Editora da UECE.

Freire, P. (2007). *Educação e mudança* (30ª Ed.). Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Gerhardt, T. E., & Silveira, D. T. (2009). *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Instituto Patrícia Galvão (2018). *Dossiê Femicídio: Por que as taxas brasileiras são alarmantes?* Recuperado de <https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/femicidio/capitulos/qual-a-dimensao-do-problema-no-brasil/>

Lage, A. C. (2001). *Administração Pública Orientada para o Desenvolvimento Sustentável. Um estudo de caso: os ventos das mudanças no Ceará também geram energia* (Dissertação de Mestrado). Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Dispõe sobre a coibição a violência doméstica e familiar contra a mulher. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm

Martins, A. P. A., Cerqueira, D., & Matos, M. V. M. (2015, março). *A Institucionalização das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil* (Nota técnica). Brasília: IPEA.

Matias-Pereira, J. (2012). *Manual de Gestão Pública Contemporânea* (4ª Ed.). São Paulo: Atlas.

Meneghel, S. N., & Portella, A. P. (2017, setembro). Femicídios: conceitos, tipos e cenários. *Rev. Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, 22(9). Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/csc/v22n9/1413-8123-csc-22-09-3077.pdf>

Nascimento, J. X. do (2016). Políticas Públicas e Desigualdade de Gênero na Sociedade Brasileira: Considerações Sobre os Campos do Trabalho, da Política e da Ciência. *Revista*

Souza, Dias, & Silva. *Percepção da comunidade acadêmica de instituição de ensino técnico e tecnológico sobre a política pública de enfrentamento à violência contra a mulher*

de Ciências Sociais, Londrina, 21(1), 317-337. Recuperado de <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/20885/19369> doi: 10.5433/2176-6665.2016v21n1p317

Onofre, M. A. (2009). *Gênero, violência e política pública de desenvolvimento: aplicação da lei Maria da Penha em Porto Velho* (Dissertação de Mestrado). Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR, Porto Velho, RO, Brasil.

Organização das Nações Unidas (1972). *Declaração de Estocolmo: Declaração sobre o ambiente humano*. UNEP/IPHAN. Recuperado de <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Estocolmo%201972.pdf>

Organização das Nações Unidas no Brasil (2017). *Documentos temáticos: Objetivos de desenvolvimento sustentável 1, 2, 3, 5, 9, 14*. ONUBR: Brasília. Recuperado de <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/publicacoes/documentos-tematicos-ods-07-2017.pdf>

Pezzi, A. M. (2009). *A (in)efetividade da lei Maria da Penha e sua relação na diminuição/aumento dos registros de ocorrência no município de Lajeado/RS* (Trabalho de conclusão de curso). Centro Universitário Univates, Lajeado, RS, Brasil. Recuperado de <https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/521/1/2009AngelaMariaPezzi.pdf>

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2019). *Além do rendimento, além das médias, além do presente: As desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI*. Relatório do Desenvolvimento Humano. PNUD: New York, NY, USA. Recuperado de <http://hdr.undp.org/en/2019-report/download>

Ramalho, A. K. da S., & Juvêncio, F. (2011, agosto 22). A Importância da Lei Maria da Penha no Contexto Social. *Portal Jurídico Investidura*, Florianópolis, SC. Recuperado de <http://www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-penal/194938-a-importancia-da-lei-maria-da-penha-no-contexto-social>

Rolim, K. I., & Falcke, D. (2017, outubro/dezembro). Violência conjugal, políticas públicas e rede de atendimento: percepção de psicólogos(as). *Rev. Psicologia: Ciência e Profissão*, 37(4), 939-955. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932017000400939 doi: 10.1590/1982-3703003332016

Santos, C. M. (2008, março). Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: lutas feministas e políticas públicas sobre violência contra mulheres no Brasil. *Revista Críticas de Ciências Sociais* (Universidade de Coimbra/CES), 89, 153-170. Recuperado de <https://ces.uc.pt/pt/publicacoes/outras-publicacoes-e-colecoes/oficina-do-ces/numeros/oficina-301>

Scott, J. W. (1986, dezembro). Gender: a useful category of historical analyses. *The American Historical Review*, (Oxford University Press). Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/1864376?seq=1> doi: 10.2307/1864376

Souza, Dias, & Silva. *Percepção da comunidade acadêmica de instituição de ensino técnico e tecnológico sobre a política pública de enfrentamento à violência contra a mulher*

Secretaria de Políticas para as Mulheres (2011). *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a mulher*. Brasília: Presidência da República. Recuperado de <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>

Secretaria de Políticas para as Mulheres/Presidência da República (2011). *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a mulher*. Brasília: Autor. Recuperado de <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>

Souza, C. (2018). *Coordenação de Políticas Públicas*. Brasília: ENAP.

Souza, G. (2013, abril 16). *TJES lança botão do pânico contra a violência doméstica*. Conselho Nacional de Justiça. Recuperado de <https://www.cnj.jus.br/tjes-lanca-botao-do-panico-contra-a-violencia-domestica/>

Souza, L. T. (2016). *Da expectativa à realidade: a aplicação de sanções na Lei Maria da Penha* (Tese de Doutorado). Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal.

Souza, M. C., & Baracho, L. F. (2015). A Lei Maria da Penha: Égide, Evolução e Jurisprudência no Brasil. *Revista Eletrônica do Curso de Direito*. Recuperado de <http://periodicos.pucminas.br/index.php/DireitoSerro/article/view/8695/8605>

Vieira, E. M. & Hasse, M. (2017, janeiro março). Percepções dos profissionais de uma rede intersetorial sobre o atendimento a mulheres em situação de violência. *Rev. Interface (Botucatu)*, 21(60), 51-62. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832017000100052&lng=pt&tlng=pt doi: 10.1590/1807-57622015.0357

Wanzinack, C., & Signorelli, M. C. (Orgs.) (2015). *Violência, gênero & diversidade: desafios para a educação e o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Autografia.

RESENHA

“Movimentos Sociais, Institucionalização e Políticas Públicas” (2019), por Gurza Lavalle, Carlos, Dowbor, & Szwako

Lizandra Serafim¹ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n1.52142

Recebido em: 28/04/2020
Aprovado em: 29/04/2020

Informações editoriais:

Autoria: Gurza Lavalle, A, Carlos, E., Dowbor, M. & Szwako, J.

Editora: EDUERJ

Ano: 2019

ISBN 978-85-7511-480-3

Gurza Lavalle, A., Carlos, E., Dowbor, M. & Szwako, J. (Orgs.) (2019). Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: EDUERJ.

As décadas de 1990 e 2000 marcam a consagração de experimentações participativas empreendidas no Brasil, como orçamentos participativos e conselhos de políticas públicas, que chamaram a atenção de agências de cooperação internacional e estudiosos em todo o mundo, e ganharam nova dimensão com a experiência petista em nível nacional (2003-2016). O desenvolvimento de pesquisas empíricas sobre instituições participativas, movimentos sociais e políticas públicas nos últimos anos contribuíram para lançar luz às variadas e complexas interações estabelecidas ao longo de décadas entre movimentos sociais e instituições estatais, e evidenciar a insuficiência de perspectivas que separam analiticamente movimentos sociais e Estado. A ausência de ferramentas

¹ Professora do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

analíticas para compreender as transformações recentes nas relações entre Estado e sociedade no Brasil em sua complexidade impôs aos estudiosos da área o desafio de revisar pressupostos teóricos e inovar conceitual e analiticamente.

Contribuição indispensável ao debate é o livro “Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição”, organizado por Adrian Gurza Lavalle, Euzeneia Carlos, Monika Dowbor e José Szwako, lançado em agosto de 2019. Produto do trabalho de dez anos de pesquisa e reflexão do Núcleo de Pesquisa Democracia e Ação Coletiva (NDAC), a obra propõe a abordagem do domínio de agência para a análise de processos de institucionalização de demandas, valores, interesses e recursos de atuação de movimentos sociais e organizações da sociedade civil no Estado, orientada pelo pressuposto da mútua constituição entre Estado e sociedade, em perspectiva radicalmente relacional. Embora motivada por preocupações contextuais do cenário brasileiro pós-transição, a proposta visa construir um arcabouço conceitual útil para a compreensão de processos de institucionalização de médio alcance em contextos diversos.

O livro é organizado em apresentação, prefácio, abertura e oito capítulos divididos em duas partes. Nessas breves linhas, percorreremos a obra com especial atenção à abordagem teórico-conceitual proposta pelos organizadores na seção de apresentação do livro, e sua aplicação em análises empíricas nos oito capítulos subsequentes.

Na abertura do livro, os autores partem do diagnóstico de que os pressupostos analíticos que sustentam as principais teorias orientadas a iluminar a relação entre organização coletiva de interesses e valores e o Estado e suas instituições, quais sejam: o pluralismo, o neocorporativismo e as teorias dos movimentos sociais, acabaram por invisibilizar ou induzir a leituras restritivas dos processos de institucionalização. No caso do pluralismo, conceber a institucionalização da capacidade de ação dos atores sociais no Estado e o acesso permanente de determinados atores ou interesses às decisões do Estado comprometeria seu caráter como arena em disputa – pressuposto fundamental desta corrente teórica, argumentam. Já o neocorporativismo, apesar de dedicar-se à análise de processos de institucionalização de estruturas de intermediação de interesses, privilegia estruturas monopolísticas e concentradoras de poder, em configurações altamente cristalizadas e operantes em níveis de autoridade elevados. Assim, diagnostica-se sua inadequação à análise de atores e interesses heterogêneos, e arranjos de representação

menos estáveis, localizados em regiões de altitude política média (ou seja, nível de autoridade intermediário) e com institucionalização de médio alcance.

Por fim, as teorias de movimentos sociais, utilizadas como marco conceitual por grande parte da literatura brasileira, em parte identificaram processos de institucionalização com desmobilização e cooptação, ao pressupor uma separação entre movimentos e Estado em chave dicotômica e contenciosa. Avanços recentes nessa literatura contestaram essa separação analítica e buscaram ampliar o instrumental para lidar com processos de institucionalização, reconhecendo a ampliação e complexificação de formas de ação e de organização, mas, apontam, teorizaram insuficientemente tais processos. Os autores argumentam ser necessário o estabelecimento de lentes analíticas que direcionem o olhar para os processos interação dos movimentos sociais com as instituições do Estado, e detectar graus de institucionalização e influência desses atores nos processos decisórios, bem como seus efeitos para os próprios atores.

O caminho proposto pelos autores para estabelecer essa lente analítica é uma revisão do debate neoinstitucionalista histórico para a compreensão da natureza e funcionamento das instituições estatais e, mais especificamente, de obras que teorizaram sobre a mútua constituição entre Estado e sociedade e sobre as capacidades estatais, incluindo autores como Charles Tilly, Michael Mann, Peter Evans e Theda Skocpol. Buscam, com isso, estabelecer um equilíbrio entre perspectivas centradas na sociedade e no Estado.

Central para a construção de sua proposta de abordagem é a revisão e ampliação da abordagem da polity e adaptação do conceito de encaixe institucional elaborados por Skocpol (1992). A polity approach ou abordagem da polis, desenvolvida por Skocpol, dedica-se a analisar os processos de interação socioestatais e seus resultados no que se refere às possibilidades de adequação dos atores e mobilização, pelos mesmos, do contexto institucional para arquitetar encaixes institucionais (fit) no Estado, fazendo com que a seletividade institucional do Estado opere continuamente em favor de seus interesses.

Os autores buscam avançar na especificação analítica do conceito de encaixes institucionais no que se refere a variações em sua natureza e ao nível de autoridade em que operam, e aos efeitos sobre a propensão à ação por parte dos atores e sobre os resultados das interações, sobretudo quando se articulam em configurações, podendo estabelecer domínios de agência. Definidos pelos autores como sedimentações

institucionais resultantes de processos de interação socioestatal em construção contínua, que ganham densidade própria e permitem aos atores dirigirem a seu favor a seletividade das instituições políticas, ampliando sua capacidade de ação e concedendo-lhes poder de agência, os encaixes institucionais têm durabilidade e influência variáveis a depender do nível de autoridade em que operam (vertical ou horizontal). Encaixes constituídos em níveis hierárquicos diferentes podem ser articulados horizontal e verticalmente em configurações de maior ou menor alcance, constituindo domínios de agência – esferas de competência relacionadas à capacidade de ação dos atores em um âmbito de política pública. O estabelecimento de domínios de agência favorece a capacidade de agência e decisão de determinados atores em detrimento de outros.

A reconstrução dos processos de interação que resultam em encaixes e domínios de agência e a verificação da efetiva capacidade de agência dos atores nessas configurações constitui, segundo os autores, agenda de pesquisa empírica. A capacidade de ação de atores sociais e estatais produzem-se no processo de interação e são condicionados pelos resultados de interações prévias.

As definições de encaixe e domínios de agência refletem a estratégia metodológica de tratar com centralidade fatores endógenos ao processo de interações e os atores envolvidos nele, e o caráter processual e relacional da abordagem. Os autores apresentam três tipos de mecanismos interdependentes e complementares nos processos de construção de encaixes e consolidação em domínios de agência – institucionais, relacionais e sociais, cuja presença e relevância deverá ser identificada nas análises empíricas.

Em consonância com o pressuposto da mútua constituição, o conceito de capacidades estatais ganha centralidade no modelo proposto pelos autores, em interlocução com o debate neoinstitucionalista e com debate brasileiro, notadamente Abers e Keck (2013), Pereira (2014), Pires e Gomide (2016) e Bichir et al. (2017). Argumentam os autores que as capacidades estatais acumuladas (ou sua falta) estruturam as formas de interpelação do Estado e as chances de influência dos atores sociais no processo decisório de uma determinada política pública. E, reciprocamente, os instrumentos estatais de ação e intervenção e, por conseguinte, as capacidades estatais, têm gênese sociopolítica e são estruturadas pelas interações socioestatais. Assim, instrumentos de políticas públicas podem ter origem endógena aos processos de institucionalização forjados interativamente, constituindo-se, em alguns casos, como

encaixes institucionais. A compreensão de instrumentos como encaixes tem o potencial de revelar as variações nas chances de acesso ao Estado por determinados atores ao longo do tempo. Os autores tratam, portanto, de abranger no modelo analítico o “outro lado” da relação – as condicionantes institucionais dos processos de interação, e os efeitos dos mesmos nas instituições do Estado e no processo de políticas públicas, de maneira radicalmente relacional e promissora para um leque amplo de interesses de pesquisa.

Os capítulos que se seguem à apresentação, organizados em duas partes, aplicam o modelo analítico em estudos sistemáticos de processos de institucionalização em uma diversidade de políticas setoriais, níveis federativos e contextos regionais. A primeira, intitulada “Movimentos e políticas sociais no Brasil pós-transição”, compreende quatro capítulos voltados à análise em profundidade da construção histórica de encaixes institucionais e domínios de agência em processos de interação socioestatal em políticas sociais.

Em seu capítulo, Monika Dowbor explora como o Movimento Municipalista de Saúde buscou, ao longo de 35 anos, criar encaixes e configurações de encaixes como o Conselho Nacional de Saúde e as Comissões Bipartite e Tripartite, institucionalizados em lei, para garantir suas conquistas e tornar sua influência nos processos decisórios mais estáveis frente às incertezas geradas pela alternância de poder, e como o próprio movimento transformou-se em termos organizacionais e de repertórios de ação, sem que isso tenha representado a extinção da ação coletiva.

O capítulo de Patrícia Tavares de Freitas trata das transformações na política migratória na cidade de São Paulo a partir da reconfiguração no campo de atores coletivos com a crescente imigração de origem boliviana, e da disputa partidária na cidade entre PT e PSDB, de 1980 a 2012. Analisando três ciclos de interações socioestatais, a pesquisa demonstra a construção de um domínio de agência polarizado internamente e cristalizado em duas configurações com perfis distintos quanto aos encaixes institucionais, concepções de políticas, instituições específicas, partido e organizações da sociedade civil.

No terceiro capítulo, Euzeneia Carlos analisa o processo de construção de encaixes e domínio de agência pelo movimento popular urbano no estado do Espírito Santo de 1980 a 2010. A autora identifica mecanismos importantes para a construção de encaixes a partir do caso estudado: a relação com “incubadoras institucionais” compostas por organizações religiosas, e com coalizões partidárias nas eleições municipais.

Demonstra, ainda, que a relação com as organizações religiosas e partidos desde a fundação do movimento favoreceu a construção de capacidades organizacionais para arquitetar novos encaixes institucionais.

O quarto capítulo, de Maria do Carmo Albuquerque, analisa ciclos de mobilização do movimento da criança e do adolescente e a formação de coalizões de defesa em torno do chamado paradigma garantista, que forjaram encaixes institucionais na política socioeducativa na cidade de São Paulo, logrando mudanças institucionais na política de acordo com esse paradigma.

Os capítulos da primeira parte do livro demonstram a riqueza da contribuição de estudos longitudinais sistemáticos que captam as mudanças nas configurações de atores e de encaixes ao longo do tempo. Ademais, evidenciam que a construção de encaixes no Estado é potencializada pela construção de coalizões mais amplas de atores, com destaque para organizações religiosas e partidos.

A segunda parte do livro, “Movimentos, raça, gênero e políticas públicas”, é composta por quatro capítulos voltados à aplicação da abordagem de domínio de agência à análise da institucionalização de demandas dos movimentos negro e feminista em políticas públicas. Nestes, as questões de raça e gênero são centrais e tensionam o caráter universalista predominante nas políticas sociais. Os efeitos inclusivos da institucionalização de demandas universalistas podem, segundo os autores, invisibilizar e barrar a institucionalização de demandas de inclusão de grupos marginalizados. A reflexão sobre as particularidades e desafios implicados no processo de construção de encaixes por estes movimentos e grupos instiga os autores na aplicação da abordagem proposta nos capítulos seguintes.

Em seu capítulo, Flavia Rios reconstrói o processo de institucionalização do movimento negro brasileiro de 1985 a 2016, em duplo sentido: na sua institucionalização e reconfiguração de sua estrutura organizacional e na construção de encaixes no Estado. A autora identifica que, nesse processo, a institucionalização da agenda da igualdade racial no Brasil está associada mais diretamente à dinâmica de interação entre o ativismo político e as esferas executiva, participativa e burocrática do Estado que à representação na esfera legislativa.

Layla Carvalho, no sexto capítulo do livro, analisa as interações da Rede Feminista de Saúde, da Articulação de Mulheres Negras Brasileiras e da Rede pela Humanização do Parto e Nascimento com a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde

Serafim. “Movimentos Sociais, Institucionalização e Políticas Públicas” (2019) por Gurza Lavallo, Carlos, Dowbor, & Szwako

da Mulher e o Programa Rede Cegonha do Ministério da Saúde entre 2004 e 2011. A análise ilumina as interações entre ativistas e Estado, seus efeitos nas políticas, a heterogeneidade das redes de ativismo e sua capacidade de agência em complexas dinâmicas de cooperação e disputas.

No sétimo capítulo do livro, Vera Schattan Coelho e Adrian Gurza Lavallo tratam dos desafios para a vocalização e institucionalização de demandas do movimento feminista negro e organizações vinculadas aos Wajãpi voltadas ao setor de saúde, e para a recepção dessas demandas pelas autoridades e profissionais. Os autores demonstram que a formulação e a recepção de demandas não são produto da vontade dos atores e sim capacidades produzidas em processos interativos que, por sua vez, apresentam alcances distintos em termos de institucionalização nos dois casos analisados.

No oitavo capítulo, José Szwako e Renato Perissinotto analisam a construção da ideia de gênero por militantes e organizações feministas paraguaias e sua institucionalização nas políticas de saúde sexual e reprodutiva e de combate à violência contra a mulher. Em diálogo com a “virada ideacional” da literatura de políticas públicas e o neoinstitucionalismo discursivo, os autores propõem a noção de capacidade cognitiva para a compreensão das disputas de sentido em torno das políticas públicas e como dimensão da capacidade estatal, operando como elo entre as dimensões relacional e administrativa.

Destaca-se, na segunda parte do livro, o olhar para as disputas de ideias e significados nas interações socioestatais, e o tratamento da vocalização de demandas e sua inclusão nas políticas públicas como capacidades forjadas no processo interativo ao longo do tempo, que condicionam a construção de encaixes.

Leitura essencial aos estudiosos das interações socioestatais na produção de políticas públicas, a obra oferece um promissor modelo analítico e estudos empíricos de fôlego, elevando o patamar do debate e oferecendo pistas para a superação de modelos reducionistas e dicotômicos.

Serafim. “*Movimentos Sociais, Institucionalização e Políticas Públicas*” (2019) por Gurza Lavallo, Carlos, Dowbor, & Szwako

Referências

ABERS, R., KECK, M. (2013). *Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics*. Oxford: Oxford University Press.

BICHIR, R., BRETTAS, G.; CANATO, P. (2017) Multi-level Governance in Federal Contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo. *Brazilian Political Science Review*, v. 11, n. 2, e0003. Epub July 27.

EVANS, P. (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

MANN, M. (1993) *The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. v. 2. New York: Cambridge University Press.

PEREIRA, A. K. (2014) *A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília.

PIRES, R., GOMIDE, A. (2016) Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista Sociologia e Política*, 2016, v. 24, n. 58.

SKOCPOL, T. (1992) *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

RESENHA

“Paradiplomacia ambiental” (2019), por Rei, Granziera, & Gonçalves

Wilker Jeymisson Gomes da Silva¹ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n1.51803

Recebido em: 13/04/2020

Aprovado em: 16/04/2020

Informações editoriais:

Autora: Rei, F., Granziera, M. L. M. & Gonçalves, A.

Editora: Editora Universitária Leopoldianum

Ano: 2019

ISBN: 978-85-60360-89

Resumo: *Paradiplomacia ambiental*, sob a coordenação dos professores Fernando Rei, Maria Luiza Machado Granziera e Alcindo Gonçalves, que atuam no Programa de Pós-Graduação da Universidade Católica de Santos, objetiva uma abordagem voltada ao Direito Internacional Ambiental. É debatida a atuação dos governos locais e regionais e das redes internacionais integradas por entes subnacionais no enfrentamento dos problemas ambientais globais. Aborda-se o entrelaçamento entre a governança e a paradiplomacia por meio da análise de diversos casos promissores, sobretudo a atuação da *Regions4* (antiga *nrg4SD*), proporcionando ao leitor acadêmico subsídios para a investigação de temáticas correlatas e permitindo ao profissional que, de alguma forma, atua em área afim, pensar em práticas concebíveis a partir dos desafios e oportunidades que são relatados na obra.

Palavras-chave: Paradiplomacia; Meio ambiente; Direito Ambiental; Governança.

¹ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: wilkerjgsilva@gmail.com

Rei, F., Granziera, M. L. M. & Gonçalves, A. (2019). *Paradiplomacia ambiental*. Santos: Editora Universitária Leopoldianum.

A obra *Paradiplomacia ambiental* foi elaborada sob a coordenação dos docentes Fernando Rei, Maria Luiza Machado Granziera e Alcindo Gonçalves, que integram o Programa de Pós-Graduação em Direito Internacional Ambiental, da Universidade Católica de Santos. Também conta com autores que integram o corpo docente e discente, além de membros da *Regions4* (antiga *nrg4SD*).

A abordagem centraliza-se no papel dos governos locais e regionais no enfrentamento dos problemas ambientais globais e a influência na tomada de decisões, no plano internacional, que pode ser enxergada a partir da atuação de redes internacionais integradas por entes subnacionais. O exemplo principal de atuação das mencionadas redes internacionais, na temática ambiental, enfatizando mudanças climáticas, biodiversidade e desenvolvimento sustentável, é a *nrg4SD* (*Network of Regional Governments for Sustainable Development*, atual *Regions4*).

A obra promete uma análise do enfrentamento às questões ambientais globais à luz do Direito Ambiental Internacional, objetivando discutir como os problemas ambientais podem ser entendidos como fatores que enfraquecem a percepção da legitimidade e eficácia dos esforços ambientais, além de pretender apresentar os desafios contemporâneos da paradiplomacia. De início, são desenhados 3 momentos para debater os objetivos: uma primeira parte ampla e teórica, uma segunda com aplicações setoriais da teoria e uma parte final com abordagens sobre turismo de massa e cooperação internacional descentralizada.

No trato do argumento central, ao analisar os primeiros capítulos, vê-se que os autores naturalizam o processo de surgimento da paradiplomacia, enquadrando-a como fenômeno da globalização. Contudo, é preciso considerar a globalização como marco do aumento das interações entre o global e local e não necessariamente demarca o surgimento. Milner (1998) afirma que os atores domésticos têm sido objeto de estudo das Relações Internacionais por muito anos, mas não existia uma análise sistemática da política doméstica com a solidez vista atualmente. Autores como Pluijm e Melissen (2007) e Sarquis (2016) abordam a globalização como período de expansão e não de surgimento da paradiplomacia.

Ao argumentar que a paradiplomacia é um instrumento decorrente da globalização e da governança global, há uma grande contribuição ao se expressar o entendimento de que a paradiplomacia passaria a ter o *status* de necessidade global. De fato, a determinação recíproca entre o global e o local, com a culminância da globalização, passa a ser intensificada (Giddens, 1991), podendo a atuação de entes subnacionais nas relações internacionais ser vista como uma necessidade moderna.

No decorrer dos capítulos que compõem a obra percebe-se que alguns conceitos centrais ficam em aberto, principalmente os que deveriam ser explicados para a compreensão da relação dita como “forte” entre paradiplomacia e governança, a exemplo das definições de “benefícios da globalização” e “estruturas de governança”. A governança aparece como solução para diversos problemas e, mesmo que os autores reconheçam as limitações existentes em relação ao fenômeno, não trazem contribuições de como enfrentá-las.

Um elemento ausente na obra e que poderia ser bastante relevante é o desenho do modelo de governança praticado pelo caso que permeia a obra, que é a atuação da rede *Regions4*. Veem-se as contribuições e os desafios, mas não são apontados os elementos de governança considerados fortes e frágeis nesse modelo. A contribuição prática concentra-se em conhecer a ação e os produtos proporcionados com a intervenção da rede *Regions4*, não sendo claro para o leitor quais foram as razões que tornaram exitosas as buscas pelos resultados buscados pela rede e o impacto da governança nessa empreitada.

Nos capítulos intermediários há repetidas declarações de que seria forte a governança no contexto dos exemplos citados, mas não são descritos, talvez por não ser o objetivo da obra, os elementos de governança multinível que consolidam as ações e facilitam resultados. Governança multinível não se resume a manter relações, necessariamente devendo ser abordadas questões como distribuição do poder, papéis, riscos, recompensas e responsabilidades (Knopp, 2011). Nenhum destes elementos é discutido na obra, apenas os ganhos que cada ente pode usufruir ao participar de uma rede que adota a governança em sua atuação.

Também é questionável a ideia predominante da obra: é a governança ou a paradiplomacia o fenômeno mais abrangente? Em algumas passagens entende-se que a paradiplomacia é uma forma de alcançar a governança; em outras, como no capítulo sobre a bacia transfronteiriça do Rio da Prata, entende-se que pela governança é possível alcançar consenso entre múltiplos atores estatais e não-estatais (paradiplomacia). Este

questionamento é proposto à luz da afirmação de Mauad (2016), quando afirma que a governança global amplia o número de atores nas relações internacionais, pelo que seria a paradiplomacia um dado da governança global. Denota-se ausente a discussão sobre governança da paradiplomacia, o que pode sugerir uma continuidade para os estudos em questão.

Não obstante, embora seja a abordagem da emergência de novos atores nas Relações Internacionais bastante conhecida pela literatura, a obra acaba trazendo um elemento novo e pouco abordado: a participação da Universidade Católica de Santos como 1ª universidade a ingressar uma rede de governos subnacionais. Considerando que a inclusão desse novo ator não é posicionada, na obra, no enfrentamento aos desafios e problemas emergentes na temática ambiental, surge a possibilidade de novos estudos com esta abordagem.

Outro ponto relevante da obra é a delimitação sobre as redes municipais transnacionais, trazendo-se elementos que vão além de discursos experimentais, como considerar que (i) os membros podem sair da rede a qualquer momento; (ii) as redes não são hierárquicas; e (iii) as decisões da rede são implementadas diretamente pelos membros (Rei, Granziera & Gonçalves, 2019). Em um capítulo específico é desenhada a operacionalização da inserção de uma rede, o que é um elemento interessante e pouco debatido tanto na própria obra como em outros estudos que abordam a paradiplomacia.

Em termos metodológicos, não são descritos os critérios de seleção e as relações que os *cases* que integram a obra possuem entre si. Embora a obra não explicita a intenção de teorização, o critério de seleção dos casos permite melhorar o entendimento e a capacidade de teorizar sobre um contexto mais amplo (Berg, 2004) Todavia, isoladamente, são experiências que podem trazer reflexões positivas, a exemplo da necessidade de informação e transparência, no caso da governança hídrica na bacia transfronteiriça do Rio da Prata e a necessidade de informação e definição de regras, quando do trato da atuação das cidades brasileiras que integram o ICLEI (*Local Governments for Sustainability*).

Analisando os aspectos conclusivos, há unanimidade sobre a magnitude do papel dos atores locais, relevância da governança na busca dos consensos necessários e melhor gestão dos interesses coletivos e importância da atuação das redes internacionais de entes subnacionais. Há grande contribuição para estudiosos do Direito, Relações

Internacionais, Ciência Política, Gestão Pública e Gestão Ambiental, por conter um arcabouço teórico relevante sobre os elementos centrais que a obra se dispõe a investigar.

Embora a obra cumpra com a promessa de analisar a governança e paradiplomacia à luz do Direito Ambiental Internacional, há um desvio quanto ao objetivo de discutir os problemas ambientais como fatores enfraquecedores da percepção da legitimidade e eficácia dos esforços ambientais, como desenhado no início da obra. Todavia, a obra tem como mérito a abordagem da experiência de algumas redes e feitos que estas realizaram em determinados marcos temporais e espaciais, servindo como inspiração para a prática profissional e investigação para a academia.

Referências

- Berg, B. L. (2004). *Qualitative Research for the Social Sciences*. Boston: Pearson.
- Giddens, A. (1991). *As consequências da modernidade* (R. Fiker, Trad.). São Paulo: Editora Unesp.
- Knopp, G. (2011). Governança social, território e desenvolvimento. *Perspectivas em Políticas Públicas*, 4(8), 53-74.
- Mauad, A. C. E. (2016). *Governança global: intersecções com paradiplomacia em meio à crise climática*. BIB, São Paulo, n. 78, 17-28.
- Milner, H. V. (1998). *Rationalizing politics: the emerging synthesis of international, American, and comparative politics*. *International Organization*, Volume 52, Issue 04, 759-786.
- Pluijm, R. V. D. & Melissen, J. (2007). *City Diplomacy: the expanding role of cities in International Relations*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael. Clingendael Diplomacy Papers N° 10.
- Rei, F., Granziera, M. L. M. & Gonçalves, A. (2019). *Paradiplomacia ambiental*. Santos: Editora Universitária Leopoldianum.
- Sarquis, J. D. (2016). El contexto histórico para la reflexión teórica sobre el fenómeno de la paradiplomacia en el mundo globalizado. *Desafíos*, 28(I), 35-78.

RESENHA

“Strategy & Defense Planning: Meeting the Challenge of Uncertainty” (2014), por Gray

Maria Eduarda Freire¹ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n1.51866

Recebido em: 15/04/2020

Aprovado em: 17/04/2020

Informações editoriais:

Autor: Colin S. Gray

Editora: Oxford University Press

Ano: 2014

ISBN 978-0198778707

Gray, Colin S. (2010). *Strategy and Defence Planning: meeting the challenge of Uncertainty*. Oxford: Oxford University Press.

Entender o que o estrategista deve ter como missão dentro do escopo do planejamento de defesa é a base do *Strategy and Defence Planning: meeting the challenge of uncertainty*, obra que faz parte de uma trilogia e constitui o último dos volumes, sendo o primeiro o *The Strategy Bridge: Theory from Practice* (2010) e o segundo o *Perspectives on Strategy* (2013). O principal dos desafios para o estrategista consiste na incerteza que cerca o futuro. E é em torno dessa questão que todas as partes do livro se desenvolvem, desde a introdução até os sete capítulos, abordando questões-chaves para se pensar o planejamento de defesa, tais quais estratégia, política, história e análise de defesa.

¹ Universidade Federal da Paraíba. E-mail: m.eduardalsfreire@gmail.com.

Tendo um denso arcabouço na área de política de segurança nacional, teoria estratégica e história militar, e lecionando sobre Política Internacional e Estudos Estratégicos na Universidade de Reading, o cientista político Colin Gray (2014, p. 1) traz na introdução da obra que todo planejamento de defesa para ser realizado precisa levar em consideração um contexto, onde o futuro que não pode ser previsto, representado por uma névoa, significa um grande desafio. Assim, busca-se adensar na problemática sobre como seria possível de lidar com a questão da incerteza, seja em condições de paz ou de guerra. E, portanto, a proposta é a de separar o que se sabe acerca do futuro do que não se sabe, fazendo uso do primeiro como elemento importante para a estratégia. Contudo, salienta-se a importância de serem buscadas formas de fazer frente ao desafio que não estejam puramente relacionadas a questão militar per se, uma vez que estratégia, planejamento de defesa e incerteza se relacionam e são interdependentes também da política.

Gray (2014, p. 8) ampara-se em um dos teóricos clássicos sobre a guerra, é através de Carl von Clausewitz que o autor salienta a importância da educação como substância teórica da prática, levando em conta a teoria como sendo o guia que permite o aprendizado, aquilo que pode ajudar o estrategista a não cair em armadilhas. Apesar de Clausewitz se referir em grande parte à guerra, Gray aplica essa lógica ao planejamento de defesa, ao entender que os planejadores podem e devem aprender com as consequências das decisões tomadas antes da guerra em ocasiões passadas. O autor, inclusive, considera sua obra muito mais inclinada para as ideias Clausewitzianas do que Jominianas, outro importante teórico clássico, mas que está muito mais voltado para o treinamento do que para a educação (Gray, 2014, p. 13). O livro, portanto, consiste em algo que busca dar suporte aos tomadores de decisão quanto a escolhas prudentes, sendo três as categorias de ideia principais onde estes devem se apoiar: a estratégia, a história e a política.

No primeiro capítulo o principal desafio é apresentado. Grande parte das decisões tomadas dependem do centro de gravidade dos estudos sobre planejamento de defesa, o futuro. Isto porque as decisões que são tomadas hoje são planejadas pensando no amanhã, tendo por base, em algum grau, os acontecimentos do ontem. Contudo a ignorância acerca do futuro não tem como ser reduzida na sua totalidade. Assim, um dos maiores desafios para o planejador é conseguir adivinhar de maneira prudente o que será mais latente no futuro, pois mesmo que nenhum inimigo particular se mostre dominante, é importante

levar em consideração que até o futuro chegar estes podem ser indetectáveis. Tendo isto em vista, a principal função do planejador é fazer previsões o mais precisas possíveis em função da segurança nacional, principalmente em termos militares. Contudo, não só limitada a isto, mas em termos de grande estratégia, isto, é levando em conta também considerações não-militares. Portanto, afirma-se que a preparação para o futuro consiste em planejamento e estratégia, sendo os componentes desse último os fins, os caminhos e os meios para se alcançar o objetivo político, uma vez considerado que planejamento de defesa é precisamente sobre política.

No segundo capítulo é apresentada a abordagem estratégica. A estratégia, junto da história e da política, constitui a variável independente do planejamento de defesa. É a teoria estratégica que explica o que é feito, porquê é feito, e porquê foi feito corretamente ou erroneamente. Sua estrutura conta com três elementos importantes e interdependentes a serem observados e que demandam que o planejamento de defesa seja um processo dotado de racionalidade: os meios, os caminhos e os fins. Assim, o planejamento precisa ser capaz de sustentar os meios militares, através dos quais são adotados os caminhos que ajudarão a alcançar os objetivos políticos. Gray (2014, p. 54) apresenta a estratégia como a ponte que coloca o domínio da política e o domínio do instrumento militar como sendo interdependentes. O objetivo político é fio condutor de todo processo, pois os caminhos (a parte pura da estratégia) e os meios (militares) não são um fim em si mesmo, precisam existir objetivos políticos que são transformados nos fins estratégicos. A partir disso tanto os políticos quanto os planejadores de defesa precisam saber lidar com os cenários de incertezas. Muito disso é buscado principalmente através da teoria geral estratégica e da teoria do Estado e da guerra, presentes em clássicos como Thucydides (1996) e Clausewitz (1976), que têm por objetivo muito mais educar do que treinar.

Os capítulos três e quatro são dedicados a apresentar uma perspectiva relacionada aos aspectos históricos que cercam o planejamento de defesa. A proposta é a de que através da observação histórica a prudência necessária da antecipação de eventos futuros seja adequada ao contexto. Assim no terceiro capítulo, *The Great Stream of Time*, Gray (2014, p. 79-81) aponta a linhagem, o legado e as consequências históricas como fundamentais para dirimir a ignorância atrelada ao futuro. Sobre o passado é fundamental estar atento para os perigos relacionados as analogias e aos anacronismos, uma vez que analogias e anacronismos feitos de maneira reducionista e pobre podem causar, na verdade, problemas. Algumas outras questões são apresentadas, estas concernentes a

surpresa, ao choque e os acontecimentos perigosos no futuro, todas elas relacionadas ao choque estratégico que se refletem em pesadelos para os planejadores estrategistas, pois estes seriam capazes de “mudar o jogo”. O quarto capítulo, *Patterns for Anticipation*, por sua vez trata sobre a necessidade de ter em mente o que é imprevisível, como forma de evitar que missões sejam desperdiçadas. Existem algumas suposições, identificadas a partir da observação histórica, que permitem a elaboração de diretrizes para o planejamento futuro de defesa, entre elas estão os argumentos de que todo comportamento político é criado e atua dentro de um contexto político e está relacionado ao poder, e, além disso, tem-se também a consideração de que a história humana é história política, e a história política, por sua vez, pode se relacionar com a história estratégica. Portanto, elementos da história estratégica podem ajudar a entender o pensamento e o comportamento estratégicos humano. Contudo, os achados históricos transformados em padrões de antecipação precisam ser possíveis de serem aplicados ao hoje de maneira a poder identificar as questões vitais acerca do futuro. Não é o caso de fazer futurologia, mas sim ser capaz de identificar fatores históricos que existiram ao longo dos milênios e que podem ser úteis para o planejamento de defesa.

O quinto capítulo busca adensar na relação existente entre o planejamento de defesa e o processo político. Sabe-se que a defesa nacional é constituída de uma gama de atores tanto humanos quanto institucionais que buscam ter influência. O planejamento de defesa, por sua vez, demanda uma unidade que acaba não sendo refletida quando pensada nesses atores individualmente. Por exemplo, normalmente enxerga-se a defesa como sendo exclusivamente a primazia dos objetivos políticos, ocasionando o problema relacionado às políticas serem desenvolvidas meramente a partir de um processo político, sem grandes preocupações com o pensamento estratégico. Contudo, salienta-se a importância de toda uma estrutura estratégica que liga os fins políticos com os meios militares e que depende dos caminhos estratégicos como sendo fundamental. Portanto é possível de se perceber que a natureza do planejamento de defesa é inerentemente política, mas que depende de condições estratégicas e militares, sendo assim, um processo tanto civil quanto militar.

O capítulo de número seis apresenta de maneira geral o que seriam diretrizes para o planejamento de defesa. O primeiro aspecto leva em consideração os níveis de análise, apesar de tudo a adivinhação e a intuição continuam sendo os prevalentes. Um outro aspecto é a motivação, aquilo que conduz o comportamento político e estratégico, de

maneira geral os motivos para o conflito e a guerra, aquilo que dita o planejamento de defesa, não se alteraram tanto ao longo do tempo. As prioridades é o terceiro aspecto mencionado, é necessário que os planejadores de defesa saibam definir com precisão e prudência o que é mais importante para a segurança nacional. O quarto aspecto se refere à necessidade da tolerância frente ao erro e a capacidade de adaptação à tais circunstâncias, principalmente em um contexto de adivinhação. O quinto aspecto considerado é a ciência e a certeza, através da ciência se buscariam respostas para importantes questões e desafios dentro do contexto do planejamento de defesa. O sétimo dos aspectos é sobre a política e a economia e envolve a consideração de que o planejamento de defesa é sobretudo um processo político, mas que, no entanto, sofre de limitações econômicas, muitas vezes disputando com outros setores da sociedade. A estratégia e a história é o último desses aspectos, e salienta a história como sendo a principal fonte de informação e experiência disponíveis para os planejadores de defesa, representando uma forma de se familiarizar com questões ainda que em alguns casos de maneira mais genérica.

No último capítulo, Gray (2014, 191) apresenta considerações acerca da prudência e da paranoia dentro do contexto do planejamento de defesa. A prudência se relaciona basicamente a cautela em relação às consequências das ações ou falta delas por parte de um planejador. Os conceitos que se relacionam ao perigo são sumariamente importantes dado o debate acerca do planejamento de defesa, Gray (2014, p. 196-197) elenca os seguintes: risco, ameaça, perigo e choque, todos esses conceitos fazem parte em algum grau do futuro incerto. Assim como todo processo de preparação, a prudência também se faz necessário para identificação precisa e correta sobre tais perigos e o que estes representam, caso contrário, há o risco de criação de inimigos em antecipação precipitada em demasia, muitas vezes decorrente de paranoias, por exemplo.

De forma sintética e a concluir, o livro organiza-se de modo a abordar as características e limitações inerentes ao planejamento de defesa, tendo como pano de fundo o desafio principal da incerteza acerca do futuro. Seu desenvolvimento busca apontar os caminhos através do quais este possa ser enfrentado de maneira bem sucedida e o capítulo final trás esses achados estruturados em tópicos já na sua parte final, elucidando, por exemplo, a importância da arquitetura da teoria geral da estratégia, a busca por tentar diminuir ao máximo os erros possíveis, a necessidade da prudência, a história estratégica como fonte principal de educação para os planejadores, a concepção

de que nenhuma metodologia é capaz de prever o futuro, mas que podem ajudar a se ter uma ideia do que poderá vir a acontecer, entre outros. O que todos esses pontos identificados possuem em comum é o fato de indicarem que a política possui privilégios dentro do contexto de planejamento de defesa.

O Colin Gray faz uso de uma vasta bibliografia especializada tanto na área de Ciência Política quanto de Relações Internacionais e do campo de Estudos Estratégicos, o que faz com que a obra transite por esses campos de estudos e se caracterize por uma robustez inerente a estes. Podem ser elucidados autores citados como Raymond Aron, Barry Buzan, Carl von Clausewitz, Paul Davis, Andrew Krepinevich, entre outros. Contudo, Gray peca pela repetição exacerbada ao longo do desenvolvimento do texto, trazendo à tona a todo instante pontos que já foram apresentados desde a introdução, como, por exemplo, o argumento de que o futuro é incerto e de que o planejador de defesa precisa se dotar de habilidades frente a essa condição. Mais do que ser repetitivo, cabia melhor dedicar uma parte final a considerações que sumarizassem tudo o que foi apresentado, de maneira lógica e interconectada para fechar de forma coesa e clara o livro. Apesar disso, não se pormenoriza a relevância da obra, principalmente para o campo dos Estudos Estratégicos, mostrando ser uma importante fonte de aprendizado acerca da estratégia no que diz respeito ao planejamento de defesa.

Referências

- CLAUSEWITZ, Carl von. (1976), *On War*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- GRAY, Colin S. (2010), *The Strategy Bridge: Theory from Practice*. Oxford, Oxford University Press.
- GRAY, Colin S. (2013), *Perspectives on Strategy*. Oxford, Oxford University Press.
- GRAY, Colin S. (2014), *Strategy and Defence Planning: meeting the challenge of Uncertainty*. Oxford, Oxford University Press.
- NATIONAL INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY (2019). Professional Staff: Dr. Colin S. Gray. Disponível em: <<https://www.nipp.org/professional-staff/dr-colin-s-gray/>>. Acesso em 15 de abril de 2019.
- THUCYDIDES (1996), *The Landmark Tuchydidies: A Comprehensive Guide to the Peloponnesian War*. Ed. Robert B. Strassler. New York: Free Press.