

**RPPI**

Revista Brasileira de  
**Políticas Públicas e Internacionais**

DOSSIÊ

---

**Ensino Superior e  
Universidade na China.**

ISSN 2525 - 5584  
VOL. 5 / N° 3 / 2020

**EU** 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

Fabrizio 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

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

Lizandra Lamoso, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), 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, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), Brasil

## PARECERISTAS – VOL. 5 / Nº 3 /2020

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

Alexsandro Eugenio Pereira

Caroline Gentil

Daniel Avelino

Danilo de Souza Morais

Diogo de Almeida Viana dos Santos

Elia Elia Cia Alves

Emerson Maione

Felipe Addor

Gabriela Ribeiro Cardoso

Glenda Dantas Ferreira

Guilherme de Grigoli

Hellen Lara

Henrique Campos de Oliveira

Jenifer Queila Santana

José Késsio Floro Lemos

José Machado Moita Neto

Joyce Helena Ferreira da Silva

Junior Miranda Scheuer

Marcos Costa Lima

Maria Daniella de Oliveira Pereira da Silva

Maria do Carmo Albuquerque

Mauricio Sarda Faria

Paloma Rávyylla de Miranda Lima

Patricia Braga

Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes

Renan Holanda

Samuel Spellmann

Sergio García-Magariño

Thiago Mendes

Wellington Pereira



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

<b>EXPEDIENTE</b>	
<i>Editorial</i> Alexandre César Cunha Leite	<i>i</i>
<i>Apresentação – Dossiê “Ensino Superior e Universidade na China”</i> Marcos Costa Lima	<i>iii</i>
<b>DOSSIÊ</b>	
<i>As Universidades Chinesas e as Relações Internacionais</i> Marcos Costa Lima, Victor Barbosa, Tatiane Albuquerque, Danillo Batista	<i>5</i>
<i>A Projeção de Mao em Xi Jinping: marxismo e universidade no fortalecimento do socialismo chinês</i> Joyce Helena Ferreira da Silva	<i>25</i>
<i>Uma Análise do Sistema de Ensino Superior Chinês (1949-2019): políticas, avanços e desafios</i> Marcos Costa Lima, Pedro Fonseca, Amanda Salvino, Júlia Benning	<i>45</i>
<i>Universidades e Institutos de Pesquisa como Atores de Política Externa na China</i> João Ricardo Cumarú, Renan Holanda Montenegro	<i>67</i>
<i>Universidades, Inovação e Automação: um estudo do caso chinês</i> Marcos Costa Lima, Nathália Viviani Bittencourt, Ana Carolina dos Santos Costa	<i>86</i>
<i>A Cooperação Educacional Chinesa: um estudo de caso sobre o Sistema de Bolsas de Estudo do Governo Chinês</i> Jéssica Ribeiro Querino	<i>117</i>
<b>ARTIGOS</b>	
<i>Mudanças Estruturais da Economia Brasileira: o fator China como impulsionador da desindustrialização nacional</i> Jacqueline A. Haffner, Marcel Jaroski Barbosa	<i>134</i>
<i>Petróleo, Gás e Políticas Públicas no Brasil e na Rússia</i> Pedro Henrique Miranda Gomes	<i>157</i>
<i>Universalização do Saneamento Básico: a crise dos direitos sociais e os desafios regulatórios no Brasil</i> Vitória Silva, Wagner Garcia Jr., Clayton Vinicius Pegoraro de Araújo, Gabrielle Jacobi Kölling	<i>180</i>



<i>Operação Arcanjo: uma avaliação da Operação de Garantia da Lei e da Ordem nas comunidades do Alemão e da Penha no Rio de Janeiro</i> Roberta Melo, Alexandre Violante	204
<i>Desdobramentos Recentes sobre Mobilidade Urbana: uma revisão integrativa</i> Daniella Ramos da Silva, Fagner Bastos, Sérgio Carvalho Benício de Mello, Sandro Valença	232
<i>As Trajetórias Modernizadoras da Administração Pública: Brasil e Espanha</i> Maria Angeles Abellán López, Thiago Ferreira Dias, Carmen Pineda Nebot	251
<i>Análise e Diagnóstico do Sistema Prisional Sergipano: proposta de melhorias através de políticas públicas</i> Antônio Franca Jr., Nathalia Moreira, Thais Salgado, Baby de Fátima Parisi	273
<i>Um Caminho para a Aproximação entre as RI e a Ciência Política: diálogo entre a Análise de Política Externa e a Análise de Políticas Públicas</i> Laís Caroline Kuss	296
<i>Governança Multinível e Meio Ambiente: contribuições subnacionais para o Acordo de Paris</i> Elze Rodrigues, Miriam Garcia	319
<i>Racismo e Antirracismo no Brasil: Produção Acadêmica e Ativismo Negro no Brasil</i> Paulo César Ramos, Ana Maura Tomesani Marques	342
<i>Evolução Institucional da Participação Social no MERCOSUL: análise de uma experiência interrompida</i> Carolina Albuquerque Silva	373
<i>Entre la Región y la Nación</i> <i>Políticas Públicas para la Agricultura Familiar en el MERCOSUR: el caso de los Registros Nacionales de la Agricultura Familiar</i> Leticia González	396
<i>Execução orçamentária e limites operacionais da política de economia solidária no Brasil (2004-2019)</i> Sandro Pereira Silva	416
<b>NOTA DE PESQUISA</b>	
<i>A justiça das Políticas Públicas e a Perspectiva Analítica da Sociologia Política</i> Camila De Mario	439

## **EDITORIAL**

*DOI: 22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.56995*

Estimados membros do Conselho Editorial, assistentes de edição, leitores, autores, pareceristas e demais usuários, é com satisfação que apresentamos o primeiro número de 2020 (vol.5, n.3, 2020) da Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI). Mantendo a proposta de um meio de divulgação acadêmico-científico de perfil interdisciplinar, a RPPI traz à comunidade acadêmica, pesquisadores, estudantes e demais interessados um debate contemporâneo de temáticas associadas e integradas às políticas públicas e a cooperação internacional.

Em 2020 a RPPI passou a ter os artigos publicados em dois idiomas, o português obrigatoriamente, somado ao espanhol ou inglês a critério dos/as autores/as. Assim passamos a atender os critérios de internacionalização, acessibilidade e maior divulgação dos trabalhos científicos publicados na RPPI. No mesmo sentido, o novo sistema da revista permite o acesso em três idiomas (português, inglês e espanhol) atendendo aos mesmos critérios de acesso aos autores, leitores e de divulgação internacional tanto da revista quanto dos artigos divulgados. Esperamos com essas melhorias aumentar o alcance das nossas publicações e atender aos critérios dos registros e das bases de indexação das produções acadêmicas e científicas nacionais e internacionais (Web of Science, Scopus, Scimago, índice h, entre outros). A melhoria realizada no sistema visa também ampliar nosso espectro de captação de publicações internacionais, assim como contribuir na disseminação do debate sobre políticas públicas de âmbito doméstico e internacional.

Apresentamos aqui o volume 03 de 2020. Temos artigos de temáticas diversas, concernentes a proposta do PGPCI e da RPPI. Assim, mantemos nosso objetivo de avançar na divulgação acadêmica e científica, abrindo espaço para a produção plural,

integrada, religando as áreas de constituição do conhecimento à prática, devolvendo informação à sociedade. Nós, os editores e assistentes de edição apresentamos ao público o volume 03 de 2020 da Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, desejando a todos uma boa leitura, boas festas e um excelente 2021.

Alexandre César Cunha Leite   
Editor-Chefe da Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais

---

# APRESENTAÇÃO

## Dossiê “Educação Superior e Universidade na China”

Marcos Costa Lima<sup>1</sup> 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.56997

Apresentamos aqui o Dossiê “Ensino Superior e Universidade na China”. O dossiê traz um conjunto de artigos que foram, em sua maioria, produzidos pelos pesquisadores associados ao Instituto de Estudos da Ásia da Universidade Federal de Pernambuco (IEA/UFPE), uma das Instituições que, juntamente com a Universidade Estadual da Paraíba (GEPAP/UEPB/CNPq), no Nordeste brasileiro, tornam vivas as reflexões sobre a China e suas articulações em escala mundial, inclusive problematizando suas relações com a América Latina e o Brasil.

A China vive um amplo e complexo processo de ascensão em escala mundial e já protagoniza uma atuação de liderança em diversos campos do conhecimento. Dentre outras, destacam-se sua atuação na política e economia global, sua maior participação na proposição de uma agenda global em diversas áreas, entre as quais ressaltam-se as políticas ambientais, políticas urbanas, políticas de ciência e tecnologia, políticas energéticas, políticas de redução da pobreza. Não é diferente com os campos da educação e da saúde. Neste sentido, no âmbito da educação, nota-se que o ensino superior chinês tem vivido transformações substantivas e positivas, daí a relevância de ser aprofundado. Este processo chinês, pela importância que o país tem hoje, tem repercussões mundiais e, portanto, não pode ser ignorado, em sua dimensão heurística mais abrangente.

Neste dossiê, o leitor encontrará artigos que estabelecem um debate sobre as relações internacionais e o ensino superior chinês. São artigos que partem de uma análise

---

<sup>1</sup> Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: [marcosfcostalima@gmail.com](mailto:marcosfcostalima@gmail.com)



**Lima. Apresentamos – Dossiê “Ensino Superior e Universidade na China”**





macro para o estudo de caso, no intuito de contribuir e disseminar um debate relevante para a comunidade científica brasileira.

Marcos Costa Lima  
Coordenador do Instituto de Estudos de Asia

---

# As Universidades Chinesas e as Relações Internacionais

*Chinese Universities and International Relations*

Marcos Costa Lima<sup>1</sup>   
Tatiane Sousa de Albuquerque<sup>2</sup>   
Victor Barbosa<sup>3</sup>   
Danillo Rafael Batista do Nascimento<sup>4</sup> 

10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.55362

*Recebido em: 21/09/2020*  
*Aprovado em: 01/12/2020*

**Resumo:** O artigo tem como objetivo explorar, no primeiro momento, o campo das Relações Internacionais (RI) na China e seu surgimento como disciplina, além de uma possível formulação teórica própria, analisando ao final como esta se relaciona com a política externa do Partido Comunista Chinês (PCC). Por meio de uma revisão bibliográfica, o artigo explora a relação entre as universidades, as Relações Internacionais e a política externa chinesa.

**Palavras-chave:** Universidade Chinesa; Relações Internacionais na China; Política Externa Chinesa.

**Abstract:** The article aims to explore, at first, the field of International Relations (IR) in China and its emergence as a discipline, in addition to a possible theoretical formulation of its own, analyzing in the end how it relates to the foreign policy of the Chinese Communist Party (PCC). Through a literature review, the article explores the relationship between universities, International Relations and Chinese foreign policy.

**Keywords:** Chinese University; International Relations in China; Chinese Foreign Policy.

---

<sup>1</sup> Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: [marcosfcostalima@gmail.com](mailto:marcosfcostalima@gmail.com)

<sup>2</sup> Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: [victortavares.b@gmail.com](mailto:victortavares.b@gmail.com)

<sup>3</sup> Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: [tatalb95@gmail.com](mailto:tatalb95@gmail.com)

<sup>4</sup> Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: [danillo.villa@yahoo.com.br](mailto:danillo.villa@yahoo.com.br)

## **1. Introdução**

Após a revolução, com o estabelecimento da República Popular da China, era fulcral que o país conseguisse reconhecimento internacional. Para tanto, a China optou pela via de criação de organizações para o estudo do sistema internacional e pelo preparo e qualificação dos seus diplomatas para executar sua função de representar os interesses do Estado chinês (Yang, 2004).

Em um primeiro momento, os estudos de Relações Internacionais no país focavam em lentes ideologizadas, na promoção do socialismo em detrimento do capitalismo, bem como no estudo da história do movimento comunista internacional e das mobilizações revolucionárias da época. Com as reformas e reabertura introduzidas por Deng no final dos anos 1980, o estudo das RI no país tomou rumos mais pragmáticos, uma vez que o âmbito internacional já era outro (Wang, 2009). Com a dissolução da União Soviética e da polarização entre capitalistas e socialistas, a China se preparava para entrar com mais afinco na comunidade internacional. A entrada do país na Organização Mundial do Comércio é um exemplo de resultado desses esforços (Lynch, 2002).

O cenário acadêmico de RI também acompanhou tal mudança. Frente a introdução, debate e análise crítica de obras ocidentais, os pesquisadores chineses perceberam que tinham muito a contribuir para o campo de estudos das Relações Internacionais (RI) a partir das perspectivas filosóficas chinesas (Acharya, 2019). Nesse sentido, há discussões sobre a necessidade de uma escola de pensamento e abordagem chinesas para as Relações Internacionais, mas ainda existem dificuldades consideráveis para a sua materialização, principalmente por não alguns acadêmicos contestarem o fato de que as possíveis abordagens teóricas chinesas não terem caráter universal (Acharya, 2008).

De modo geral, o presente artigo está dividido em quatro partes: num primeiro momento, são abordadas as questões históricas do desenvolvimento da disciplina de Relações Internacionais no país; na sequência, trata-se da Teoria das RI com características chinesas; em terceiro lugar são destacados alguns dos principais autores chineses da área e os institutos de pesquisa; posteriormente é analisado o papel dos acadêmicos na construção da política externa chinesa e, por último, são apresentadas as considerações finais.

## **2. Questões Históricas**

À época da fundação da República Popular da China, a configuração do sistema internacional colocava o país em uma situação de desvantagem. Frente a Guerra Fria e os seus desdobramentos político-econômicos, em especial, as sanções impostas pelas nações capitalistas, encabeçadas pelos Estados Unidos da América, a integridade da China era ameaçada por um cenário internacional adverso. Tal conjuntura tornava imprescindível o estudo das Relações Internacionais (RI). Ciente dessa necessidade, o então premier Zhou Enlai solicitou o estabelecimento da disciplina de RI, na reunião inaugural do Ministério das Relações Exteriores, em 1949 (Geeraerts & Jing, 2001).

No pós-revolução, o novo sistema político trouxe mudanças estruturais nos mais diversos âmbitos da sociedade chinesa. Do campo às cidades, a vida dos chineses foi transformada. E para as ciências não foi diferente. As ciências sociais, mais amplamente, e as Relações Internacionais, em um aspecto mais específico, sentiram os efeitos das políticas maoístas para a educação superior, da necessidade de conhecimento para o Partido Comunista Chinês (PCCh), da ideologia marxista-leninista, além da influência da União Soviética (SHAMBAUGH, 2011). Com o surgimento do “novo” Estado chinês sentiu-se, então, a necessidade de compreender as dinâmicas das relações internacionais para guiar os laços diplomáticos dali por diante (Leite & Maximo, 2013). No entanto, limitações de cunho externo e interno podaram o desenvolvimento dos estudos na área (Geeraerts & Jing, 2001).

No ano de 1952, grande parte dos departamentos de Ciência Política e Relações Internacionais foi fechada devido a reorganização da educação superior na China orquestrada pelos soviéticos, o que não implicou necessariamente em um encerramento dos estudos nessa área; por exemplo, em 1955, foi fundada a Faculdade de Diplomacia e, por volta do fim da década de 1950, o Ministério das Relações Exteriores e o Departamento de Investigação do PCCh estabeleceram seus próprios institutos voltados ao estudo na área de Relações Internacionais: o Instituto de Estudos Internacionais e o Instituto de Relações Exteriores, respectivamente (Shambaugh, 2011).

No início dos anos 1960, com a intensificação dos conflitos sino-soviéticos<sup>5</sup>, Mao apoiou a proposta de Zhou Enlai de criar uma rede de instituições para formar diplomatas

---

<sup>5</sup> Em 1950, quando o Tratado de Amizade, Aliança e Assistência Mútua Sino-Soviética foi assinado, deu-se início a uma parceria que marcou a história mundial. No entanto, a despeito do seu sucesso inicial, essa relação começou a entrar em um processo de desestabilização a partir do final dos anos 1950. Não é um consenso dentro dos estudiosos da área, mas muito autores apontam que o início da ruptura sino-soviética



e pesquisadores. Assim, em 1963, Universidades Fudan, Renmin e de Peking foram instruídas a estabelecer departamentos de política internacional (Xinning, 1997). Coube aos departamentos das Universidades Fudan, Renmin e de Peking a determinação de focarem cada um em áreas distintas. O departamento de política internacional da Universidade de Peking ficou incumbido de se concentrar no estudo de movimentos de libertação nacional; o estudo dos movimentos comunistas em todo mundo ficou sob responsabilidade do departamento da Universidade Renmin; ao departamento da Universidade Fudan coube o estudo das relações internacionais no mundo ocidental (Leite & Maximo, 2013).

Vale ressaltar ainda que esta diferenciação perdura até os dias atuais, tendo os departamentos destas universidades seguindo linhas de estudo distintas, mas complementares. Atualmente, a Universidade de Peking se concentra em estudos asiáticos e latino-americanos, já a Universidade Renmin em estudos relacionados à antiga União Soviética e aos países da Europa oriental; e a Universidade Fudan, por sua vez, nos Estados da Europa ocidental e da América do Norte (Wang, 2009).

Conjuntamente com a criação dos departamentos voltados ao estudo das Relações Internacionais em Fudan, Peking e Renmin, também foram desenvolvidos, em 1963, dez institutos ligados à área. No entanto, eles não estavam associados às universidades, mas a órgãos governamentais, como o Ministério das Relações Exteriores. Esses institutos

---

data de 1956. Em fevereiro desse ano, Nikita Khrushchov criticou as ações de Stalin. O discurso do líder soviético acabou ofendendo os chineses, não por causa de seu conteúdo, mas por não terem sido consultados previamente. Ainda em 1956, Moscou informou a Pequim que pretendia realizar uma intervenção militar na Polônia. Por sua vez, os chineses foram contrários a tal medida e declararam que essa intervenção seria um ataque à soberania polonesa. Pequim também discordou da intenção soviética de retirar suas tropas da Hungria, que na interpretação chinesa seria uma traição ao povo húngaro. Nos dois casos Moscou mudou o curso de suas ações, no entanto, esses acontecimentos deixaram claro o contraste estratégico dos dois atores. Mesmo com essas tensões, as relações sino-soviéticas continuaram a se desenvolver entre 1956 e 1957, principalmente, no campo militar e econômico. Em 1957, o líder soviético Khrushchov menos belicosa com o Ocidente. O líder chinês Mao, por sua vez, declarou em um evento naquele ano que a China, a União soviética e os movimentos socialistas representavam um poder contra os Estados Unidos e os seus aliados. Enquanto os soviéticos enxergavam a posição chinesa de verdadeira colérica, os chineses também não viam com bons olhos a busca soviética por um abrandamento das relações com o Ocidente. Em 1958, os soviéticos apresentaram várias propostas de cooperação e integração militar entre os dois atores. A China repudiou as propostas, acusando os soviéticos de tentar dominar o país militarmente. A relação sino-soviética foi progressivamente se tornando mais tensa. Em 1960, após um desentendimento com Mao, Moscou retirou mais de 1.300 especialistas técnicos do território chinês e reduziu o apoio ao país. Em 1962, no momento de uma disputa militar sino-indiana, os soviéticos enviaram apoio militar para os indianos. Em 1963, a China não assinou o Tratado de Interdição Parcial de Testes nucleares, encabeçados pela União Soviética, Estados Unidos e Grã-Bretanha. No decorrer dos anos, a China começou a apostar ainda mais na multipolaridade, posicionando-se enquanto um desafiante dos Estados Unidos e União Soviética (Westad, 1998; Jian & Kuisong, 1998, Roman & Dresch, 2017)

acabaram sendo responsáveis pela produção de textos e periódicos, bem como a tradução de obras de autores não-chineses (Leite & Maximo, 2013).

Apesar desses esforços na área, não houve uma inclinação para a produção teórica mais aprofundada à época. Como indicam Leite e Maximo (2013), neste período, no campo das RI, a teorização chinesa estava voltada para a formulação de diretrizes para a ação prática, anúncios políticos de regras e princípios a serem seguidos e para a formulação de estratégias para lidar com atores externos (Leite & Maximo, 2013).

Nos primeiros anos do pós-formação da República Popular da China, o campo das RI caminhou no país, mas a passos lentos. Gustaaf Geeraerts e Men Jing (2001) destacam que nas duas décadas que sucederam a revolução chinesa (1950 e 1960), as características centrais do estudo das RI no país eram: uma predominância do marxismo e leninismo, tendo essas duas correntes servido como um guia para as pesquisas; que por sua vez, em RI serviam às necessidades do Estado chinês, principalmente, no que tange às questões diplomáticas; os estudos voltados a segurança nacional também se sobressaíam (Geeraerts & Jing, 2001).

A ruptura sino-soviética nos anos 1960 foi um momento marcante na história do estudo das RI na China. O fim dos laços políticos entre o Estado chinês e a União Soviética levou a China a se desprender da influência ideológica e conceitual soviética. Com o distanciamento, a comunidade intelectual chinesa foi convocada a intensificar a pesquisa nas áreas internacionais (Leite; Maximo, 2013). No entanto, mesmo com o afastamento dos dois atores, a forma como os soviéticos abordavam as RI continuou muito presente no estudo chinês na área. Por exemplo, ao adentrar o campo das teorias da RI, os acadêmicos chineses acabavam se limitando a obras russas e/ou clássicos do marxismo-leninismo (Wang, 2009).

Nos anos 1980, com o fim da Revolução Cultural e com Deng Xiaoping no poder com as suas políticas de reforma e reabertura, essa situação começou a tomar rumos mais prósperos (Shambaugh, 2011). Nesse período, percebe-se uma preocupação que ia além apenas dos aspectos econômicos. A modernização chinesa estava atrelada ao desenvolvimento científico, inclusive com o avanço dos estudos das Relações Internacionais (Leite & Maximo, 2013).

Esse momento de reabertura implicou no encontro de pensadores chineses com autores e obras oriundas da tradição intelectual ocidental, bem como em uma realocação dos eixos temáticos das discussões intelectuais no país, outrora guiados pelo pensamento

maoísta sobre guerra e revolução constante. A abordagem de Deng, mais positiva quanto a ordem internacional, se tornou central (Leite & Maximo, 2013). Enquanto que nos anos 1950 e 1960 as pesquisas em RI estavam limitadas ao imperialismo, movimentos de libertação nacional, solidariedade internacional e aos princípios de coexistência pacífica, a partir dos anos 1970, os pesquisadores chineses se inclinaram para o estudo da teoria de interdependência, cooperação internacional, estratégia diplomática e elementos culturais nas relações internacionais (Geeraerts & Jing, 2001).

Os cursos de ideologia e teoria política passaram por um processo de reforma, em 1985. O PCCh requisitou que as faculdades e universidades deveriam oferecer novos cursos de política mundial, economia e Relações Internacionais. Em resposta a instrução, praticamente todas as instituições de ensino superior no país começaram a oferecer um novo curso chamado “Políticas mundiais, economia e Relações Internacionais contemporâneas” (Geeraerts & Jing, 2001). Além do curso, também houve um esforço de produzir materiais didáticos que englobassem tais temáticas, mas que acabaram não suprimindo as expectativas, seja por questões quantitativas, seja pela qualidade do material. Tendo isso em vista, o Comitê Central do PCCh lançou o documento intitulado “A Decisão para Melhorar e Fortalecer a Educação de Ideologia e Política nas Faculdades e Universidades”, em 1987. Em linhas gerais, o documento reforçava o posicionamento que, devido a conjuntura da época, era de suma importância o entendimento sistemático das economias e políticas internacionais (Geeraerts & Jing, 2001, p. 255).

A partir de 1979, há um empenho em traduzir as obras de Relações Internacionais em línguas estrangeiras ocidentais para o mandarim, obras essas predominantemente ligadas ao pensamento teórico realista. Vale ressaltar que as obras traduzidas, por sua vez, tinham um forte vínculo com a tradição acadêmica estadunidense em RI. Com o passar dos anos, obras de outras correntes teóricas, como o liberalismo e o construtivismo, marcantes dentro da academia dos EUA, começaram a ser traduzidas (Leite & Maximo, 2013). No entanto, essa entrada de estudos acadêmicos estrangeiros se deu de forma não-sistemática, o que levou a um entendimento incompleto das teorias (Chan, 1998). Vale ressaltar que isso não quer dizer que os chineses não entendiam as teorias ocidentais, mas sim que a indisponibilidade dessas obras dificultava o seu estudo. A tradução dos trabalhos ocidentais não acontecia no mesmo ritmo que a sua análise crítica, o que levou, como afirmam Geeraerts e Jing (2001, p. 257), a uma compreensão *ad hoc* dos conceitos presentes nas obras ocidentais bem como de suas limitações teóricas, gerando discussões

entre os acadêmicos chineses. Nos anos 1980, muitos estudantes chineses foram estudar no exterior, sendo os Estados Unidos um dos principais destinos. Os que estudavam teoria e história das Relações Internacionais começaram a introduzir estudos ocidentais através da tradução de livros e estudos para o mandarim. O processo de introdução a obras ocidentais ocorreu de forma paulatina (Chan, 1998).

Nesse sentido, os anos 1990 se apresentam como um marco para o estudo das Relações Internacionais na China, uma vez que com o ambiente internacional em sua constante mudança era crucial o entendimento adequado das Teorias de Relações Internacionais ocidentais; apenas a tradução dos trabalhos estrangeiros não era suficiente, se faziam necessárias análises e críticas mais completas (Geeraerts & Jing, 2001). Após o incidente na Praça Tiananmen e da dissolução do bloco soviético, as teorias ocidentais passaram por um período de questionamento, mas os estudiosos chineses logo ampliaram seus interesses, passando das relações internacionais para a globalização e, gradualmente, mudando do aprendizado com o Ocidente para um pensamento mais independente. Então, frente a essas circunstâncias, os intelectuais chineses não se limitaram a reproduzir o pensamento e as teorias ocidentais, e buscaram construir um pensamento autônomo, moldado de acordo com suas idiossincrasias (Wang, 2009).

### **3. Teoria das Relações Internacionais com Características Chinesas**

A China se tornou um *player* de suma importância dentro do tabuleiro internacional. Em sintonia com o avanço de sua relevância econômica, os debates sobre política internacional envolvendo a China tem crescido consideravelmente. Mas como os acadêmicos de RI chineses atuam? Costumam utilizar conceitos e teorias com traços culturais chineses? Quais pesquisadores chineses ganharam destaque internacional na área de RI, e quais teorias estes costumam movimentar?

Todas essas questões são extremamente relevantes no sentido de abrir espaço para uma investigação a respeito da disseminação das teorias chinesas das RI e do seu uso pelos acadêmicos em geral, bem como o seu reconhecimento no meio acadêmico. Assim, o que se pretende debater nesta seção é justamente a formulação do pensamento próprio chinês nas RI e seus pesquisadores de destaque.

#### *3.1. Uma possível identidade teórica chinesa*



A fim de responder às questões levantadas acima, deve-se ir além das teorias já consolidadas no Ocidente, tais como o realismo, liberalismo, construtivismo. Com isso, é preciso diminuir a distância entre as contribuições asiáticas e ocidentais a fim de enxergar novas perspectivas, buscando compreender as diferenças filosóficas por trás ao passo que enriquece o debate das RI, ressaltando a importância de se olhar para além dos países economicamente desenvolvidos.

As Relações Internacionais como amplo campo de estudo das Ciências Sociais apresenta diferentes escolas de pensamento com origem em diversos países. Ao olhar para os estudos asiáticos, alguns países, como China, Japão e Índia, são levados em consideração por estarem cada vez mais engajados em debates e, por meio destes, surge o questionamento a respeito de uma possível “escola de pensamento” própria. E neste sentido, a China é a candidata que mais se destaca para tal, em termos de projeção, visto suas dimensões geográficas e tradição milenar original (Qin, 2011).

No entanto, falar sobre a construção de uma teoria propriamente é falar de uma unidade de pensamento muitas vezes problemática e cheia de generalizações. Nesse caso, pensar em uma Escola Chinesa unificada torna-se improvável visto a diversidade de pensamentos dentro do próprio país, dificultando a influência direta destas na comunidade acadêmica (Jiangli & Buzan, 2016). Assim, pode-se dizer que não se trata de uma incapacidade da China em termos de contribuição, ao contrário, o país tem muito o que acrescentar às teorias já existentes.

Quanto às Teorias das Relações Internacionais (TRI), as abordagens chinesas são referenciadas com menor frequência. Tal condição se dá devido à uma tradição em considerar a produção ocidental eurocêntrica e estadunidense como clássica, já consolidada. Com isso, explorar um pouco mais sobre as dinâmicas da área de estudo asiáticos como um todo é fundamental, a fim de não só desmistificá-lo, mas também agregar valores e ampliar nossa compreensão sobre as RI.

Primeiramente, toda teoria passa por um processo, um conjunto de produtos e desafios até a sua formulação final. Na tentativa de formular a sua própria, a China encontrou diversas barreiras ao longo das fases devido à dificuldade em sua própria inserção na discussão global das RI. Mas, ainda assim, conseguiu avanços consideráveis, levantando uma pluralidade de abordagens e contribuições, como a abordagem *Tsinghua* e a abordagem *tianxia* (Lima, 2018), e a Teoria relacional da política mundial, dentre outras que buscam se inserir na academia como legado chinês para as RI (Demir, 2017).

Sobre as abordagens, uma das mais conhecidas é a *tianxia*. De acordo com Qin (2007), a visão de mundo *tianxia* e o sistema tributário apresentam um papel fundamental na formulação conceitual das RI chinesa. O confucionismo carrega uma compreensão importante sobre o universo ou a cosmovisão *tianxia*, no qual o sistema tributário foi racionalizado e explicado. Literalmente, *tianxia* significa "espaço debaixo do céu". Esta teoria filosófica impactou a comunidade acadêmica das RI chinesa, levantando interesse dos teóricos no geral. Assim, surge uma provável motivação teórica que repensa a China e o sistema da política internacional, portando mais bagagem cultural chinesa que as demais abordagens existentes até então.

Segundo um dos maiores contribuintes de tal abordagem, Zhao Tingyang (2005), o mundo de hoje ainda é considerado um “não-mundo”, e o problema central que se enfrenta não são os “Estados falidos”, mas sim o mundo inteiro falido. Ele, então, tece críticas as teorias ocidentais por estas estarem contribuindo para um mundo desordenado, com sua ênfase no Estado-nação, e acredita que seria possível um ajuste desse sistema por meio de mudanças fundamentadas no pensamento chinês antigo, conforme a abordagem de *tianxia*, que oferece um modelo alternativo de uma ordem mundial futura que leva em consideração os interesses de todo o mundo, quaisquer que sejam seus elementos constituintes.

Assim, dentro desta filosofia chinesa, a questão do ego, do "eu", não era visível a todos e, portanto, não existia dicotomia entre o *eu* e o *outro*. Como resultado, na cultura chinesa, poderia haver algo distante no tempo e no espaço, mas nunca houve algo que era oposto, intolerante. A segunda ideia é o mais alto ideal da filosofia *tianxia*: *datong* (grande harmonia). Numa visão holística, essa comunhão é inevitável, visto que os elementos *a priori* opostos tendem sempre a se complementar mutuamente (Qin, 2007). Então alguns elementos são destacados como a escolha comum no âmbito global, a ênfase no coletivo, a presença de uma instituição mundial capaz de organizar e garantir uma ordem universal, sendo esta a maior, ao invés de se limitar ao Estado-nação, além de cooperação constante, sem interesse hegemônico, visando a harmonia geral.

### *3.2. Críticas e dificuldades para uma formulação teórica chinesa*

Dentre as maiores dificuldades da formulação de uma possível Escola de RI Chinesa está a quantidade ínfima de produções com teorias próprias, uma vez que a maior parte dos acadêmicos chineses acabam por reproduzir em seus próprios trabalhos os

conceitos clássicos ocidentais, visto que essas são as fontes mais presentes nas universidades. Um exemplo é o acadêmico Tang Shiping, onde grande parte de suas obras são baseadas em textos ocidentais que pouco discutem a China no geral. Dessa forma ele acabou ganhando destaque, mas não por discutir com abordagens novas com características asiáticas, mas com as clássicas (Pan & Kavalski, 2018).

Para além disso, outros fatores são pontuados como dificuldades para uma formulação teórica chinesa: a falta de uma consciência de "internacionalidade", para além do domínio do discurso ocidental de TRI; e a ausência de um núcleo teórico firme, por exemplo (Do, 2016). O primeiro fator vem de uma cultura de que o mundo ou até mesmo o Estado não era uma entidade claramente definida, além disso, não se tinha claro a ideia da soberania. A China desempenhou um papel enorme na manutenção da paz e do comércio, fornecimento de bens públicos, mas no geral, o sistema não tinha espaço para internacionalidade, e por isso o chinês não tinha consciência da internacionalidade e, conseqüentemente, da integração. Isso está incluso também no caráter utópico da abordagem *tianxia*, que mesmo dentro do território chinês nunca foi praticado plenamente, uma vez que os interesses individuais acabam se sobrepondo ao interesse comum de modo geral (Zhang, 2010).

Foi durante o Movimento de 4 de maio a maior autorreflexão dos chineses, visto que começaram a questionar não só a tecnologia chinesa e os sistemas políticos e econômicos chineses, mas também a cultura chinesa como o confucionismo. Ainda que o confucionismo tenha ganhado uma nova versão, modernizando-se e se tornando a escola de aprendizagem chinesa, a escola de aprendizagem ocidental, que fazia oposição ao confucionismo, acabou se tornando o discurso dominante, devido a maior propagação das ideias iluministas e newtonianas (Qin, 2007).

Outra questão que dificulta a formulação teórica é que normalmente é preciso seguir toda uma estrutura rígida por meio de um programa de pesquisa que começa com um modelo inicial e vai crescendo gradualmente. Além disso, é importante encontrar regularidades e relações causais, buscando compreender os significados no contexto social. Callahan (2001) argumenta que qualquer teoria com uma identidade nacional deve ter uma grande ideia: a teoria estadunidense de RI é a paz democrática; para a Escola Inglesa é a sociedade internacional; e para a teoria as RI chinesa, o *Datong* (grande harmonia universal). Como consequência desses fatores, o estudo das RI começou a empregar o discurso ocidental dentro do contexto chinês (Qin, 2007).

Em resumo, essas são as principais diferenças culturais entre a filosofia chinesa e a base da cultura ocidental. A filosofia tradicional chinesa se concentrou mais em relações humanas, portanto, salientando a parte emocional do comportamento humano e a preocupação de relações interpessoais adequadas; a filosofia ocidental se concentrou mais em ganhos materiais, portanto, salientando a parte racional do comportamento humano e lutando por ganhos relativos de relações entre o ser humano, a natureza e entre os seres humanos. Algumas mudanças foram se consolidando, e a China passou a aderir alguns conceitos ocidentais como meio de ter um Estado-nação forte e próspero. Dentre essas ideias, a soberania foi a mais importante em termos de relações com os demais países (Qin, 2007). Portanto, embora os conceitos ocidentais tenham penetrado profundamente no discurso doméstico chinês, o contrário não é verdade. No geral, os estudiosos chineses têm pouco espaço ou impacto na comunidade internacional de estudos de RI (Hellmann, 2011).

Segundo Wang (2002), a área de Relações Internacionais na China encontra dificuldades em prosperar e se fazer reconhecido no âmbito internacional por se tratar de uma área de abordagem recente, além das dificuldades específicas como o próprio controle político, a ausência de acadêmicos bem qualificados, e ausência de incentivos financeiros. No entanto, apesar das facilidades do acesso à internet e de todas as várias fontes de informação disponíveis sobre assuntos internacionais, esses estudantes também frequentemente demonstram uma interpretação bastante doutrinária e inspirada pelo governo em muitos assuntos (principalmente os relacionados à China).

Quando a ascensão da China é entendida “literalmente” e tratada apenas como um caso de teste teórico. Sua teorização tende a ser prejudicada por uma dupla tendência em RI: (i) pensar em paradigmas e (ii) retornar a conceitos familiares. Ao fazê-lo, reforça, em vez de perturbar, uma percepção popular de que os países do Sul global são exemplos particulares de alguns fenômenos universais já observados e teorizados em outros lugares (Pankavalski, 2018). Como já foi observado, quando a China entra no debate teórico, geralmente é uma questão de aplicar as principais teorias e práticas ocidentais de RI à China, em vez de extrair novas ideias teóricas, nesse ponto Acharya (2014) destaca que:

No doubt, this theorizing will have implications for specific IR theories. Yet its main purpose is not about validating or testing a particular theory, or a particular national school of IR theory for that matter. Rather, it is about reflecting on more meta-theoretical issues such as knowledge-production, power, identity, ontology, relationality, and spirituality. In this sense, it shares some of Global IR's attempts to

‘develop concepts and approaches from non-Western contexts on their own terms and to apply them not only locally, but also to other contexts, including the larger global canvas’ (Acharya, 2014, p. 650 apud Pankavalski, 2018, p.12)<sup>6</sup>

Segundo Do (2016), acadêmicos das RI perceberam que, caso a China não fosse a potência que é, o discurso sobre a existência ou não de uma Escola chinesa de RI não chamaria tanta atenção. Com isso, pode-se dizer que existem algumas relações causais inerentes entre poder material e produção de conhecimento, como se vê no domínio das RI estadunidense nos estudos em âmbito global. Além das conexões entre poder e conhecimento, a questão de como a ascensão geopolítica da China realmente molda os debates e as práticas acadêmicas não são analisadas da melhor forma (Do, 2016, p.17).

Por fim, qual o papel dos acadêmicos no enfrentamento dessas dificuldades? O campo de estudo das RI e as universidades como um todo estão fortemente relacionadas ao governo desde o seu surgimento, conforme explanado na primeira seção. Desta forma, muitos profissionais são levados a trabalhar em diferentes setores governamentais, representando o país em assuntos internacionais. Na perspectiva de Shambaugh, (2011), o tempo gasto nessas atividades equivale a tempo não gasto em pesquisa e outras produções acadêmicas, justificando a dificuldade em se formular uma Escola de RI chinesa. Ainda de acordo com o autor, a quantidade de produção acadêmica chinesa não é um problema, visto que apresentam uma grande quantidade de publicações. A problemática no caso é a qualidade que essas pesquisas apresentam, revelando a necessidade de maior sofisticação em suas produções.

#### **4. Pensadores Chineses em Perspectiva**

Convém destacar a participação dos acadêmicos chineses nas RI que trabalham de alguma forma com a China, e que discutem em suas produções acadêmicas sobre a existência de contribuições chinesas para a área, seja com teoria ou Escola Chinesa. No livro *Constructing a Chinese School of International Relations* (2016), Wang Jiangli e Barry Buzan realizam uma comparação entre a Escola Inglesa com uma possível Escola

---

<sup>6</sup> “Sem dúvidas, essa teorização terá implicações para teorias específicas de RI. Ainda assim, seu propósito principal não é validar ou testar uma teoria particular ou uma escola nacional de teoria de RI específica. Em vez disso, trata-se de refletir sobre questões mais meta-teóricas, como produção de conhecimento, poder, identidade, ontologia, relação e espiritualidade. Nesse sentido. Ela compartilha algumas das tentativas das Relações Internacionais globais de “desenvolver conceitos e abordagens em contextos não ocidentais em seus próprios termos e aplica-los tanto localmente, quanto em outros contextos, incluindo o cenário global” (Tradução livre para o português).

Chinesa, ressaltando alguns autores como os principais contribuintes da discussão sobre RI na China. Alguns desses são apresentados na tabela 1 a fim de melhor visualizar suas obras e área de atuação.

**Tabela 01:** Acadêmicos chineses de destaque

<b>Pesquisador</b>	<b>Publicação de destaque/ano</b>	<b>Lugar de atuação</b>	<b>Área de pesquisa</b>
<b>Yan Xuotong</b>	<i>Ancient Chinese thought, modern Chinese power</i> , (vol. 5) / 2013  <i>The rise of China and Chinese international relations scholarship</i> / 2013	Universidade de Tsinghua	Relações Exteriores da China, Desafios de Segurança Internacional
<b>Hung Jen Wang</b>	<i>The rise of China and Chinese international relations scholarship</i> / 2013	Universidade Nacional de Taiwan	Econometria Aplicada, Economia Monetária
<b>Liang Shoude</b>	<i>Constructing an International Relations Theory with “Chinese Characteristics”</i> / 1997	Universidade de Pequim	Política Internacional, Política China
<b>Yongjin Zhang</b>	<i>System, Empire and State in Chinese International Relations</i> / 2001	Universidade de Bristol	TRI e história chinesa, política, transformação econômica
<b>Qin Yaging</b>	<i>Why is there no Chinese international relations theory?</i> / 2007	Universidade de Relações Exteriores da China	Direitos humanos, política externa e relações internacionais

Fonte: Wang, Buzan (2014).

No entanto, essa discussão não se resume apenas às universidades chinesas, certos institutos, conhecidos como *think tanks*, também exercem um papel importante no funcionamento e incentivo do desenvolvimento das Relações Internacionais na China. Como apresentado anteriormente, o crescente envolvimento de Pequim na comunidade internacional gerou uma demanda crescente por pesquisas e análises aprofundadas sobre política externa para auxiliar os líderes chineses nos processos de tomada de decisão. Um dos meios encontrados para suprir essa necessidade foi o sistema de institutos de pesquisa em política externa chinês (Glaser, 2013).

A Associação Nacional de História das Relações Internacionais, primeira associação nacional acadêmica chinesa voltada especificamente para às RI foi criada na década de 1980. Em 1999, mudou de nome para Associação Nacional de Estudos



Internacionais da China (CNAIS – sigla referente ao nome em língua inglesa “*China National Association for International Studies*”). A associação foi reformulada para poder englobar mais temáticas pertinentes às RI. Atualmente, a CNAIS abarca quase todas as grandes instituições de pesquisa em RI, com cerca de 68 institutos vinculados (Leite & Máximo, 2013).

Outros importantes e influentes institutos voltados a política externa são, por exemplo, a Academia Chinesa de Ciências Sociais (*Chinese Academy of Social Sciences* – CASS), o Instituto de Estudos Internacionais da China (*China Institute of International Studies* – CISS), o Instituto de Relações Internacionais Contemporâneas da China (*China Institute of Contemporary International Relations* – CICIR), Instituto de Estudos Internacionais de Xangai (*Shanghai Institute for International Studies* – SIIS), e o Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais da China (*China Institute for International Strategic Studies* – CIISS) (Zhao, 2013, p. 128).

No entanto, é importante ressaltar que as organizações de pesquisa com mais poder de influência quanto aos assuntos de política externa do Estado chinês são aquelas que estão diretamente ligadas ao governo, às forças armadas e ao PCCh, uma vez que dispõem de canais para fornecer informações diretamente aos tomadores de decisão (Glaser, 2013). Ainda assim, os acadêmicos das Universidades e dos institutos também desempenham um papel de saliência.

## **5. O Papel dos Acadêmicos na Construção da Política Externa Chinesa**

É crescente a participação de professores universitários em discussões políticas que reúnem especialistas de diferentes unidades de pesquisa. (Glaser & Saunders, 2002). Tanto no âmbito da política externa quanto no da segurança nacional, os tomadores de decisão procuram e recebem, mesmo que às vezes de forma não solicitada, informações, conselhos e sugestões das organizações de pesquisa (Glaser, 2013).

Apesar de não serem tão expressivas, as organizações de pesquisa disponibilizam informações, análises e aconselham os tomadores de decisão, agregando na formulação da política externa. Além disso, os pesquisadores também são convidados a ministrar palestras para unidades de trabalho do governo e até de fábricas por toda a China, por exemplo. Os tópicos das palestras incluem análises de conjuntura do sistema internacional, relações sino-estadunidenses, Taiwan, segurança, dentre outros (Glaser & Saunders, 2002).

Uma das funções desempenhadas pelos institutos e os acadêmicos (de forma individual) é informar às lideranças quais questões podem se tornar desafios no âmbito internacional, bem como fornecer novas ideias para auxiliar os tomadores de decisão de formulação de políticas mais efetivas (Glaser, 2013). Como exemplo, os acadêmicos foram cruciais para que o governo chinês adotasse uma postura pró-multilateralismo no final dos anos 1990. Acadêmicos dos institutos e que trabalhavam diretamente para o governo chinês colaboraram com oficiais do Ministério das Relações Exteriores do país para promover novos conceitos como segurança-mútua, relações *win-win* (modelo de soma positiva, em contraste com as de soma-zero). Também partiu de acadêmicos alguns outros conceitos importantes que foram adotados pelo Estados chinês, como é a ideia de “ascensão pacífica”, que logo foi substituída por “desenvolvimento pacífico” (Glaser, 2013, p. 101-102).

Até o início dos anos 1990, os acadêmicos das universidades chinesas quase não tinham voz e impacto no processo de formulação da política externa do país, uma vez que não existiam meios\canais confiáveis que eles pudessem submeter suas ideias. Na mesma proporção, eles eram raramente consultados pelos oficiais do governo chinês. Então, a pesquisa e a produção acadêmica acabavam ficando restritas ao público acadêmico. Essa situação começou a tomar novos rumos a partir dos anos finais da década de 1990 (Glaser, 2013).

Então, no novo cenário, há vários canais que possibilitam os acadêmicos das universidades e dos institutos participarem no processo de construção da PEC. Um deles é a participação em reuniões governamentais: junto com especialistas do governo, os acadêmicos são convidados a participarem de reuniões organizadas pelos ministérios do governo. Os participantes são escolhidos, principalmente, de acordo com sua expertise e não tem relação com a filiação institucional do acadêmico (Glaser, 2013). Mas conexões pessoais também são um fator importante. Laços familiares, histórico escolar comum, relações professor-aluno, origem geográfica comum são alguns dos elementos de relações pessoais que podem fornecer acessos e influência para os acadêmicos (Glaser, 2013). Mas a qualificação do pesquisador é um fator indispensável. É corriqueiro também que alguns departamentos do governo solicitem *papers* para os acadêmicos das universidades e *think tanks*. Da mesma forma, algumas vezes esses pesquisadores são envolvidos na elaboração de documentos importantes (Glaser, 2013).

Enquanto os acadêmicos chineses caminham para participar cada vez mais no processo de formulação de políticas, o governo chinês também está presente dentro das universidades. As reformas mais atuais no sistema universitário, que flexibilizam a contratação e remuneração dos professores, fizeram com que a dependência das universidades diminuísse em relação ao governo. Todavia, a presença do governo ainda se estabelece de forma afirmativa nas universidades com a presença de um secretário do PCCh que tem o poder de notificar e penalizar professores que se distanciem de forma considerável dos ideais do partido (Leite & Máximo, 2013).

Pelo fato da estreita relação entre os institutos e o PCCh, a adesão dos institutos para a análise de política externa também foi impactada, tornando-se ainda mais criteriosa. Algumas instituições como o Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Nacional de Defesa e o instituto de pesquisa de políticas da Escola Central do Partido, tiveram que ser afastados devido a sua ligação estudiosa estrangeiros (Abb, 2013).

Os acadêmicos, diferentemente dos analistas internacionais que fazem parte do governo, possuem um pensamento menos conservador, expressando opiniões mais livremente. E conforme afirma Glaser (2013), o aumento da contribuição de pesquisadores na PEC tem ajudado a reforçar a qualidade das suas análises dentro do sistema governamental:

The increase in communication and collaboration among institute and university experts has generally resulted in greater dissemination of knowledge and information, as well as an improvement in the quality of analysis produced for the government. Policy influence is difficult to assess and measure, but the decision-making system has become more consultative over time, with an increased role played by research institute specialists (Glaser, 2013, p. 124)<sup>7</sup>.

## **6. Considerações finais**

A discussão sobre uma possível formulação de uma escola chinesa precisou passar primeiramente por uma análise histórica do surgimento do estudo das Relações Internacionais. Como mencionado, a China compreendeu o internacional propriamente após a sua relação com outros países, principalmente depois da abertura e da reforma nos

---

<sup>7</sup> “O aumento da colaboração e comunicação entre os especialistas dos institutos e universidades resultou, de forma geral, em uma maior disseminação de conhecimento e informação, bem como em uma melhora na qualidade das análises produzidas para o governo. A influência política é difícil de avaliar e mensurar, mas o sistema de tomada de decisão se tornou mais consultivo ao longo do tempo, com um papel cada vez maior desempenhado por especialistas de institutos de pesquisa (GLASER, 2013, p. 124, tradução livre para o português)”.

anos 1970, juntamente com o período de estímulo ao processo de globalização. Tal cenário possibilitou a China a entender e estudar o cenário internacional de modo mais pragmático como forma de elaborar estratégias mais assertivas para o seu país.

Com a mudança paradigmática, a área das RI foi aos poucos ganhando espaço no país, sendo inserida em muitas universidades, com diferentes especialidades de estudo, conseguindo adquirir maior liberdade para suas produções em relação ao PCCh, ainda que haja muitas necessidades de ajustes nesta relação.

O *tianxia*, como exemplo de abordagem chinesa mais eminente, representa uma das filosofias chinesas mais antigas e fortes, capaz de contribuir para uma nova perspectiva teórica das RI, embora esta ainda não seja considerada suficiente para ser utilizada como teoria. Seu caráter utópico, no entanto, demonstra como a China tem uma noção de coletividade contrastante com as demais teorias clássicas das RI, não se limitando ao Estado-nação e à anarquia do sistema internacional, mas ao contrário, esta abordagem afirma com veemência sobre a necessidade de uma ordem universal superior que está acima de todos, sem diferenças ou particularidades entre nações.

Por outro lado, apesar do *tianxia*, os acadêmicos chineses de grande destaque não costumam utilizar tais conceitos em suas produções, revelando uma certa falta de prioridade ou organização para se conduzir a uma escola de pensamento chinesa propriamente. Dessa forma, muitos acadêmicos são até críticos em relação à necessidade de se formular uma escola chinesa, ou teoria própria, visto que o campo das RI ainda precisa ganhar espaço considerável no país.

Por fim, os incentivos para a área das RI na China são variados e, ao mesmo tempo em que a China cresce como potência no sistema global, a própria ideia de hegemonia não é benquista de acordo com as suas abordagens filosóficas, pois estas visam o comum acordo da coletividade, não só chinesa, mas mundial, sem sobressalência necessária de países. Ainda assim, a China precisa de expertise na área, e conta com um crescente número de acadêmicos importantes para as RI do mundo. Consequentemente, um maior desenvolvimento de pesquisas, com maior qualidade, irá melhorar as chances da China em ser protagonista não apenas como objeto de pesquisa, mas como país atuante e contribuinte para o fazer teórico da ciência das Relações Internacionais.

## **Referências**

Abb, P. (2013). *China's foreign policy think tanks: changing roles and structural conditions*.

Acharya, A. (2008). *Theoretical perspectives on international relations in Asia*. *International relations of Asia*, 57-82.

Acharya, A. (2019). *From Heaven to Earth: 'Cultural Idealism' and 'Moral Realism' as Chinese Contributions to Global International Relations*. *The Chinese Journal of International Politics*, 12(4), 467-494.

Callahan, W. A. (2001). *China and the Globalisation of IR Theory: Discussion of 'Building International Relations Theory with Chinese Characteristics'*.

Chan, G. (1998). *International studies in China: an annotated bibliography*. Nova Publishers.

Demir, E. (2017). *Constructing a Chinese School of International Relations: Ongoing debates and sociological realities*.

Do, T. T. (2016). *The practices of knowledge claims: Reflections from the drive toward constructing 'East Asian International Relations Theory'*.

Geeraerts, G., & Jing, M. (2001). *International relations theory in China*. *Global Society*, 15(3), 251-276.

Glaser, B. S. (2012). *Chinese foreign policy research institutes and the practice of influence*. In *China's Foreign Policy* (pp. 87-124). Palgrave Macmillan, New York.

Glaser, B. S., & Saunders, P. C. (2002). *Chinese civilian foreign policy research institutes: evolving roles and increasing influence*. *China Quarterly*, 597-616.

Hellmann, G. (2011). *International relations as a Field of Study*. *International Encyclopedia of Political Science*, 1, 1296-1314.

Jian, C., & Kuisong, Y. (1945). *Chinese politics and the collapse of the Sino-Soviet alliance*. *Brothers in Arms: The Rise and Fall of the Sino-Soviet Alliance, 1963*, 246-94.

Leite, A. C. C., & Máximo, J. C. R. (2013). *Através dos olhos do dragão: um estudo sobre o campo das Relações Internacionais na China*. *Contexto Internacional*, 35(1), 231-259.

Lima, M. (2018). *A nova teoria das Relações Internacionais Chinesa e a ascensão do país: o conceito de Tianxia. A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas.

Lynch, M. (2002). *Why engage? China and the logic of communicative engagement*. *European Journal of International Relations*, 8(2), 187-230.

**Lima, Albuquerque, Barbosa, Nascimento. *As Universidades Chinesas e as Relações Internacionais***

Pan, C., & Kavalski, E. (2018). *Theorizing China's rise in and beyond international relations. International Relations of the Asia-Pacific*, 18(3), 289-311.

Qin, Y. (2007). *Why is there no Chinese international relations theory?.* International Relations of the Asia-Pacific, 7(3), 313-340.

Qin, Y. (2011). *Development of International Relations theory in China: progress through debates.* International Relations of the Asia-Pacific, 11(2), 231-257.

Roman, M., & Dresch, V. H. (2017). *Rompimento da aliança sino-soviética: a influência dos respectivos líderes e da política doméstica chinesa.* Revista Perspectiva: reflexões sobre a temática internacional, 10(19).

Shambaugh, D. (2002). *China's international relations think tanks: evolving structure and process.* The China Quarterly, 171, 575-596.

Shambaugh, D. (2011). *International relations studies in China: history, trends, and prospects.* International Relations of the Asia-Pacific, 11(3), 339-372.

Wang, J. (2009). *International Relations Studies in China.* Journal of East Asian Studies, 69-87.

Wang, J., & Buzan, B. (2014). *The English and Chinese schools of international relations: Comparisons and lessons.* Chinese Journal of International Politics, 7(1), 1-46.

Westad, Odd Arne. Introduction. In: Westad, Odd Arne (1998). *Brothers in Arms: The Rise and Fall of the Sino-Soviet Alliance, 1945-1963.* Washington: The Woodrow Wilson Center Press, 1-47.

Xinning, S. (1997). *International Relations Theory-Building in China.* Political Science, 49(1), 40-61.

Yang, R. (2004). *Toward massification: Higher education development in the People's Republic of China since 1949.* In Higher education: Handbook of theory and research (pp. 311-374). Springer, Dordrecht.

Zhang, F. (2010). *The tianxia system: World order in a Chinese utopia.* Global Asia, 4(4), 108-112.

Zhang, F. (2012). *The Tsinghua approach and the inception of Chinese theories of international relations.* Chinese Journal of International Politics, 5(1), 73-102.

Zhao, Quansheng In: Rozman, G. (Ed.). (2013). *China's Foreign Policy: Who Makes It, and How Is It Made?.* Springer.

Zhao, Tingyang (2005): *'The Tianxia System: An Introduction to the Philosophy of a World Institution.* Tianxia tixi: Shijie zhidu zhexue daolun', Social Identities 15(1): pp. 1-27.



**Lima, Albuquerque, Barbosa, Nascimento. *As Universidades Chinesas e as Relações Internacionais***

---

## **A Projeção de Mao em Xi Jinping: marxismo e universidade no fortalecimento do socialismo chinês**

*The projection of Mao in Xi Jinping: Marxism and university  
in the strengthening of Chinese socialism*

Joyce Helena Ferreira da Silva<sup>1</sup> 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.55533

*Recebido em: 29/09/2020  
Aprovado em: 27/10/2020*

**Resumo:** Este trabalho compreende que o processo de reforma e abertura, conduzido pela China, a partir de 1978, representou um instrumento de contínuo desenvolvimento das forças produtivas daquele país. A partir deste ponto, adota-se a perspectiva de que a ideologia cumpre um papel central na estabilidade política e social chinesa, sendo elemento de preocupação das lideranças do Partido Comunista. Neste sentido, o artigo propõe uma leitura da inserção do marxismo nas universidades chinesas, fazendo um paralelo entre o pensamento de Mao Tse-Tung e o discurso de Xi Jinping, bem como entre as políticas concretas em relação ao ensino superior. Assinala-se, ainda, que o fortalecimento da Teoria Marxista é alicerce de coesão interna e de ruptura paradigmática em relação ao colapsado sistema neoliberal centrado no Ocidente. Para este empreendimento, serão utilizados o texto “Sobre a arte e a literatura” (TSE-TUNG, 1979) e discursos recentes do presidente Xi Jinping, bem como algumas políticas definidas por meio do Ministério da Educação, como por exemplo, a projeção das Escolas de Marxismo.

**Palavras-chave:** Universidade chinesa. Marxismo. Xi Jinping. Mao Tse-Tung. Teoria Marxista.

**Abstract:** This work indicates that the process of reform and opening up represented an instrument for the continuous development of China’s productive forces. We adopt the perspective that ideology plays a central role in Chinese political and social stability, being an element of concern for the leaders of the Communist Party. In this sense, the

---

<sup>1</sup> Faculdade Damas. Recife, Pernambuco, Brasil. E-mail: [joyce.hfs87@gmail.com](mailto:joyce.hfs87@gmail.com)

article proposes a reading of the insertion of Marxism in Chinese universities, making a parallel between Mao Tse-Tung's thought and the speech of Xi Jinping, as well as the concrete policies in relation to higher education. It is also pointed out that the strengthening of the Marxist Theory is the foundation of internal cohesion and paradigmatic rupture in relation to the collapsed neoliberal system centered on the West. For this endeavor, the text "About art and literature" (TSE-TUNG, 1979) and recent speeches by President Xi Jinping will be used, as well as some policies defined through the Ministry of Education in the recent period, such as the institution of the Schools of Marxism.

**Keywords:** Chinese university. Marxism. Xi Jinping. Mao Tse-Tung. Marxist Theory.

## **1. Introdução**

Os primeiros traços de dissolução da URSS, antes mesmo da definitiva queda do Muro de Berlim, representaram um momento fundamental de transição no sistema internacional. O bloco soviético promovia uma alternativa ao modo de produção capitalista, impondo ao último uma rivalidade geopolítica, pela conformação de zonas de influência nas diferentes regiões do globo. Tal processo ocorreria também no plano da promoção de avanços na estrutura produtiva da sociedade e nas condições de vida dos trabalhadores, fazendo com que a própria consolidação do Estado de bem-estar social, no mundo Ocidental, estivesse fortemente atrelada à competição com os países socialistas.

A partir da década de 1970, dada a ruptura com o compromisso keynesiano-fordista, já se tem indícios de que a vitória do capitalismo significaria um substancial aumento da desigualdade social e das assimetrias entre os países. Em outros termos, o "Fim da História" representaria o triunfo de um sistema fincado na competição individual, na consolidação de sua etapa financista de acumulação de capital (ainda mais concentradora de riqueza) e na precarização das condições de vida dos trabalhadores.

Diante de tal cenário, a China emerge como um elemento contraditório, capaz de representar simbolicamente discursos ideológicos pró-liberalização, modernizantes e Ocidentalizantes; bem como, afirmar-se como o maior e mais poderoso herdeiro das revoluções socialistas do século XX. Diante desta dicotomia, este artigo compreende que a mudança social ocorrida na China, embora repactuada a partir da Reforma e Abertura de 1978, ainda se processa sobre bases socialistas e, neste contexto, a ideologia cumpre duas importantes funções: a de conferir estabilidade ao sistema político e reforçar uma postura antagonista em relação ao poder hegemônico norte-americano.

Neste sentido, assume-se como premissa a noção de que a ideologia possui centralidade “no estabelecimento, desenvolvimento e manutenção do sistema político comunista” e que este quadro se encontra em estágio de franco fortalecimento no comando político de Xi Jinping. Ou seja, “as ideias que fundamentam toda a construção estatal da Nova China estão arraigadas no marxismo que vai desde o próprio Marx, Lênin, Stálin, Mao Zedong até os desenvolvimentos mais recentes centralizados na liderança coletiva de Xi Jinping” (XUAN; DORIA, 2017, p.118).

O autor italiano de recorte anticolonial, Domenico Losurdo, compreende que a base fundamental de funcionamento da estrutura produtiva chinesa contemporânea é socialista, tendo em vista que se faz o uso instrumental do arranjo técnico-produtivo-organizacional de caráter burguês, entendendo-o como o posto avançado do desenvolvimento das forças produtivas. Mas, a grande diferença é a virtual ausência de poder político da elite econômica detentora destes meios produtivos. Tal arranjo é viabilizado pelo controle de metas a partir da ferramenta do planejamento central. Ou seja, a própria existência dos Planos Quinquenais reitera a primazia do poder político sobre o econômico, excluindo o processo de autorregulação do mercado pelo exclusivo mecanismo de preços, conforme prevê o neoliberalismo. Losurdo argumenta que

Trata-se, pois, de distinguir entre a expropriação econômica e a expropriação política da burguesia. Somente esta última deveria ser conduzida até o fim, enquanto a primeira, se não fosse contida dentro de limites bem determinados, comprometeria o desenvolvimento econômico necessário para garantir a integridade territorial e o ressurgimento do país e, conseqüentemente, o respeito do pacto social sobre cuja base os comunistas conquistaram o poder (LOSURDO, 2004, p. 145).

Esta configuração encontra expressão máxima na formulação “Socialismo com características chinesas”, termo que aparece pela primeira vez em 1982. Não sendo livre de controvérsias, esta denominação encontra definição enquanto (i) respaldo à restauração do capitalismo na China e (ii) como desenvolvimento do pensamento de Mao Tse-Tung, a saber, uma interpretação chinesa da teoria marxista (XUAN; DORIA, 2017). Nos marcos deste trabalho, utilizaremos como orientação a definição dada por Xi Jinping, quem assinala que o Socialismo com características chinesas “foi criado no novo período histórico após a China implementar a política de reforma e abertura, mas, lastrado sempre no sistema básico do socialismo já estabelecido pela Nova China” e que “apesar de grandes diferenças na construção do socialismo em aspectos do pensamento-guia,

diretrizes, políticas e trabalhos reais, essas duas etapas históricas não são isoladas nem contrárias uma à outra de jeito nenhum” (XI JINPING, 2014 apud XUAN; DORIA, 2017).

O arranjo chinês tem como horizonte um entrelaçamento entre teoria e realidade, observando as particularidades e os condicionantes históricos daquele país. Isto exige um esforço em duas direções: (i) desenvolver a produtividade e as relações de produção e (ii) consolidar o socialismo com características chinesas, o que deve assegurar que a superioridade do socialismo chinês pode ser demonstrada, justamente, através da modernização (LIU, 2018) e da melhoria nas condições de vida da classe trabalhadora. Este último fenômeno é observável<sup>2</sup> na China, em contraposição a uma tendência mundial de significativa deterioração das condições de subsistência das camadas populares.

Em alinhamento com esta interpretação, compreende-se que tal processo não seria tornado possível sem um fortalecimento da ideologia no âmbito político-institucional. Ou seja, a relativa estabilidade política interna, na China, tem como fundamento um movimento de liberalização restrita e utilização de capacidade produtiva capitalista, sem que este mecanismo tenha se tornado uma alavanca para reformas no sentido de uma liberalização política. Este argumento se fortalece a partir dos discursos do atual presidente, Xi Jinping, o qual reafirma a convicção do marxismo-leninismo como aparato teórico fundamental e norteador da ação política.

Aqui, verifica-se uma relação dialética entre os avanços capitalistas e a formação de uma sociedade socialista, inteiramente nova e baseada nas particularidades daquele país. Assim, a China assume, em termos práticos, as lições do maoísmo, no sentido de

---

<sup>2</sup> “Agora, a China alimenta 20% da população mundial com apenas 9% de terras cultiváveis do planeta, e sua produção de grãos ocupa o primeiro lugar no mundo por muitos anos consecutivos. Ao mesmo tempo, a China conseguiu grandes êxitos na erradicação da pobreza: nestes 70 anos, mais de 850 milhões de chineses saíram da linha da pobreza. Entre 2013 e 2018, anualmente 12 milhões de chineses se livraram da pobreza, contribuindo com mais de 70% da redução da pobreza no mundo” (O GLOBO, 2019). Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/parceria-brasil-china/china-contribui-para-reducao-da-pobreza-no-mundo-24074955>. Acesso em 23 de setembro de 2020.

“A China garantirá este ano a eliminação da pobreza entre todos os moradores rurais que vivem abaixo da atual linha da pobreza e em todos os distritos subdesenvolvidos, segundo um relatório de trabalho do governo submetido ao órgão legislativo nacional para deliberação na sexta-feira” (XINHUA, 2020). Disponível em [http://portuguese.xinhuanet.com/2020-05/22/c\\_139077665.htm](http://portuguese.xinhuanet.com/2020-05/22/c_139077665.htm). Acesso em 23 de setembro de 2020.

“As tarefas de alívio da pobreza do país estão quase concluídas, pois o número de pessoas empobrecidas caiu para 5,51 milhões no final de 2019 dos 98,99 milhões no final de 2012, com o número de municípios atingidos pela pobreza caindo para 52 em 2020” (XINHUA, 2020). Disponível em [http://portuguese.xinhuanet.com/2020-05/19/c\\_139069045.htm](http://portuguese.xinhuanet.com/2020-05/19/c_139069045.htm). Acesso em 23 de setembro de 2020.

que uma sociedade verdadeiramente socialista será construída a partir de suas condições históricas e materiais concretas. Diante destes argumentos introdutórios, esta investigação buscará, em termos gerais, indicar o fortalecimento do pensamento marxista nas universidades chinesas, trazendo um alinhamento entre Mao Tse-Tung e Xi Jinping.

A partir destes apontamentos iniciais, o presente artigo segue os pressupostos abaixo:

1. A liberalização chinesa é restrita ao contínuo desenvolvimento das forças produtivas, não representando uma forma de poder político inserido no Estado e nas decisões de planejamento;
2. Derivado desta última, compreende-se que a superestrutura chinesa ainda possui como fundamento o marxismo, dentro de uma lógica de constante confronto entre a teoria e a realidade concreta. Este movimento tem sua formulação na expressão “Socialismo com características chinesas”;
3. Tal aparato ideológico serve para ampliar a coesão interna e para reforçar a imagem da China no sistema internacional como um polo antagonista em relação aos Estados Unidos;
4. A condição atual da China no sistema internacional, de crescente protagonismo e de disputa em relação ao poder hegemônico, exige o reforço destas bases superestruturais, o que fica nítido no discurso e nas práticas de Xi Jinping;
5. Caso concreto em análise: as universidades como instrumento do fortalecimento do marxismo na China.

A partir destas bases, o trabalho executará uma apreciação do pensamento de Mao Tse-Tung e de Xi Jinping em relação à centralidade da ideologia marxista e de sua inserção no ensino superior. Do ponto de vista da abordagem metodológica, trata-se de um exame que coloca em perspectiva o pensamento de Mao Tse-Tung, tomando como base seu texto “Sobre a arte e a literatura”, e alguns pronunciamentos de Xi Jinping, distribuídos entre 2010 e 2020. Entende-se o discurso como elemento relevante na construção da vida social, indicando-o como forma material de ideologia. Em termos concretos, serão apresentadas algumas políticas em relação às universidades chinesas sem, entretanto, ter como norte uma exploração refinada dos períodos históricos. A aproximação entre os dois líderes se justifica pela frequência com que Xi Jinping tem sido comparado a Mao Tse-Tung, especialmente na mídia ocidental.



**Quadro 01:** Comparação entre Xi Jinping e Mao Tse-Tung em veículos de informação Ocidentais

Título da matéria	Publicação e ano	Link de acesso
“Xi Jinping ‘most powerful Chinese leader since Mao Zedong’”.	BBC, 2017	<a href="https://www.bbc.com/news/world-asia-china-41730948">https://www.bbc.com/news/world-asia-china-41730948</a>
“China equipara Xi Jinping a Mao Tsé-tung”.	DW, 2017	<a href="https://www.dw.com/pt-br/c hina-equipara-xi-jinping-a-mao-ts%C3%A9-tung/a-41085797">https://www.dw.com/pt-br/c hina-equipara-xi-jinping-a-mao-ts%C3%A9-tung/a-41085797</a>
“Is Xi Jinping now a ‘leader for life,’ like Mao? Here’s why this is dangerous”.	Washington Post, 2018	<a href="https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/02/27/is-xi-jinping-now-a-leader-for-life-like-mao-heres-why-this-is-dangerous/">https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/02/27/is-xi-jinping-now-a-leader-for-life-like-mao-heres-why-this-is-dangerous/</a>
“Xi Jinping usa viagem como chance para se alçar ao pedestal de Mao Tse Tung”.	Folha de São Paulo, 2018	<a href="https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/09/xi-jinping-usa-viagem-como-chance-para-se-alcar-ao-pedestal-de-mao-tse-tung.shtml">https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/09/xi-jinping-usa-viagem-como-chance-para-se-alcar-ao-pedestal-de-mao-tse-tung.shtml</a>
“China’s Neo-Maoist Moment”.	Foreign Affairs, 2019	<a href="https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-10-01/chinas-neo-maoist-moment">https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-10-01/chinas-neo-maoist-moment</a>

Fonte: Elaboração própria. Acesso em 19 de outubro de 2020.

A primeira parte, após esta introdução, abordará a crítica das artes e da literatura, formuladas por Mao Tse-Tung, indicando sua compreensão dos saberes, e das universidades, como ferramentas a serviço das massas. Ainda nesta seção, serão indicadas características gerais e as principais transformações ocorridas nas universidades chinesas na Era Mao.

Posteriormente, será abordada a leitura de Xi Jinping, como elemento de projeção do marxismo-leninismo enquanto orientação teórica, bem como algumas medidas concretas tomadas em seu governo, em especial a partir do Ministério da Educação. Esta etapa visa enrobustecer o argumento central de que o governo chinês tem buscado fornecer revigoramento ideológico a partir do ensino superior. Este trabalho aponta, finalmente, que o papel exercido hoje pela China faz com que seja necessário um reforço em suas bases teórico-políticas, tanto na dimensão externa quanto na dimensão interna. Tal empreendimento tem como elemento central as universidades e a produção da intelectualidade.

## 2. “Elevar o nível a partir da base”: Mao Tse-Tung e a universidade

O fazer científico, como parte da consciência historicamente determinada do homem, é elemento integrante e fundamental de manutenção do *status quo*. As universidades são braços ideológicos componentes da superestrutura, que conferem funcionalidade ao modo de reprodução da vida material. Em outros termos, estas

instituições abastecem o mercado com trabalho técnico e formulam leituras da realidade que, em boa medida, atuam como linha acessória do modo capitalista de acumulação.

Em seu escrito denominado “Sobre a arte e a literatura”, Mao Tse-Tung (1979) avalia que parte da trajetória na transição para uma sociedade socialista, que tem a massa popular como centro dinâmico do processo, deve ter como instituto basilar a disposição de seu esforço intelectual na luta e na causa das fileiras populares. Apresentando uma leitura crítica, Mao rechaça a propagação de um comportamento pequeno-burguês, que compreende que o trabalho intelectual é mais elevado e nobre do que o ofício realizado pelos operários, camponeses e soldados.

Em outros termos, o líder da Revolução de 1949 enfatiza que é tarefa fundamental dos intelectuais não apenas descrever a classe operária, de forma distanciada, mas estar entre ela e aprender com ela. A este respeito,

Vindos da pequena-burguesia e sendo eles próprios intelectuais, vários dos nossos só procuram amigos entre os intelectuais, e concedem toda a sua atenção ao estudo e à representação destes últimos. Seria justo se eles se colocassem na posição do proletariado para estudá-los e pintá-los. Mas não é assim que ocorre, ou não de todo. Eles se colocam na posição de pequena-burguesia e fazem de suas obras um autorretrato do pequeno-burguês. [...] Em muitos casos, têm a maior simpatia por intelectuais de origem pequeno-burguesa e mesmo diante de seus defeitos demonstram benevolência e chegam até a elogiá-los. Em compensação lhes faltam laços com as massas de operários, camponeses e soldados [...] tentam pintá-los, ficam com roupas de um trabalhador, mas o rosto é o do intelectual pequeno-burguês (TSE-TUNG, 1979, p. 99).

Este trecho é relevante, dado que, mesmo após a vitória do movimento revolucionário, a reprodução de formas ideológicas pequeno-burguesas é mantida, como parte de uma determinação histórica da vida material na consciência do intelectual chinês. Em outros termos, uma das grandes batalhas travadas no âmbito do socialismo é a construção de uma mentalidade, de uma moralidade, de uma subjetividade fincadas em bases coletivas e em função da coletividade, desmantelando o caráter individualista e voltado para a lucratividade e a mercantilização da vida e da natureza, presentes nas estruturas subjetivas e objetivas do capitalismo.

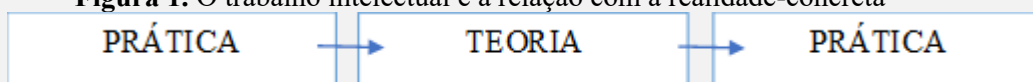
A partir deste ponto de vista, Mao indica que se deve “elevar o nível” nas artes e na literatura não como um movimento antipovo, de afastamento; mas pela integração do povo enquanto base fundante e através da elevação cultural das camadas populares:

Sendo dado que nossa arte e literatura são essencialmente para os soldados, camponeses e operários, popularização significa popularizar

entre eles; elevação de nível significa elevar o nível a partir do nível deles. Que devemos popularizar entre eles? [...] Devemos popularizar somente aquilo do qual operários, soldados e camponeses têm carência e que estão dispostos a receber bem. É por isso que antes de empreender a tarefa de educa-los é preciso aprender junto com eles. Isto é particularmente verdadeiro no que concerne à elevação de nível. Para elevar qualquer coisa, é preciso partir da base. [...] Logo, de onde devemos partir para elevar o nível? Da base da classe feudal? Da base da burguesia? Dos intelectuais pequeno-burgueses? Não, de nenhuma dessas. Somente podemos elevá-lo tomando como base a massa dos soldados, dos camponeses e operários. [...] Aqui ainda se impõe a tarefa de nos situarmos na escola do proletariado (Ibidem, p. 102).

Popularizar e elevar o nível são as tarefas básicas daqueles que atuam no trabalho intelectual. Ter o povo como fundamento faz com que o exercício intelectual possa oferecer de volta uma leitura mais próxima da realidade, em uma atividade fortemente dialética: (i) da realidade-concreta para a elaboração subjetiva; (ii) da subjetividade teórica para o povo, na tarefa de elevação cultural das massas. Conforme o esquema que segue:

**Figura 1.** O trabalho intelectual e a relação com a realidade-concreta



Fonte: Elaboração própria.

A intelectualidade deve servir como um dos instrumentos de construção da emancipação econômica, política e cultural da classe trabalhadora, libertando-a de formações alienantes que atendem aos interesses dos exploradores. Este movimento tem, segundo a leitura maoísta, uma enorme capacidade de geração de unidade e reconhecimento do inimigo em comum.

Atualmente, o problema diante do qual se encontram é que estão engajadas numa luta feroz e sangrenta contra o inimigo e que sendo analfabetos, sem cultura, por terem sido submetidos pela classe feudal e pela burguesia em longa dominação, exigem insistentemente o desenvolvimento de um amplo processo de iniciação cultural. Exigem instrução, obras de arte e literatura das quais têm uma necessidade urgente e que poderiam assimilar sem dificuldade. Aquilo que exaltaria seu entusiasmo ao combate, que fortaleceria sua fé e reforçaria sua união na luta unânime contra o inimigo (Ibidem, p. 105).

De modo concreto, o ensino superior chinês, a partir da Revolução de 1949, passou por uma importante ampliação. Em 1949, eram 180 universidades em todo o país e cerca de 80.000 estudantes matriculados; a partir de 1957, a China já conta com 440.000 pessoas regularmente matriculadas no ensino superior. Em um primeiro momento, a

adoção do modelo soviético de industrialização pesada se reflete, também, na predominância de cursos voltados para áreas técnicas e científicas (SAYWELL, 1980).

A partir de 1952, a universidade chinesa passa por um processo de modificação curricular, reduzindo a influência do sistema ocidental. Destaque especial deve ser dado aos cursos de Economia, fortemente marcados, mesmo após a Revolução de 1949, pela difusão da teoria econômica de corte ortodoxo. Gradativamente, os currículos de Economia nas universidades chinesas passaram a substituir o arcabouço tradicional pelo sistema acadêmico soviético. A maioria das universidades modificaram seus cursos “ocidentais” pela teoria econômica marxista, a partir de uma interpretação marcadamente soviética (LIU, 2018).

Posteriormente, a partir do gradual afastamento sino-soviético, é possível verificar a materialização do discurso maoísta de aproximação entre a intelectualidade e as massas populares. Especialmente a partir de 1958:

A política e os antecedentes de classe foram introduzidos como critérios de admissão à universidade. A prioridade foi dada a programas que visavam alcançar a alfabetização em massa, ampliando as oportunidades de educação rural, incentivando inovação curricular e politização da educação em todos os níveis. Muitas dessas políticas, incluindo programas como os esquemas de trabalho parcial/estudo parcial tiveram suas raízes nos comunistas chineses tradição revolucionária muito antes da Libertação e teve continuidade no início dos anos 1950 (SAYWELL, 1980, p. 2, tradução nossa,<sup>3</sup> grifo nosso).

A partir de 1959, 16 universidades<sup>4</sup> são categorizadas como “universidades-chave”, diretamente ligadas ao Ministério da Educação e ao governo central, com maiores recursos e capital humano mais capacitado. O binômio “ensino técnico”-“ensino político/de classe”, na década de 1960, volta a aparecer como uma das principais preocupações de Mao. Para ele, a ênfase no ensino técnico revela posturas revisionistas e de ampliação das fileiras capitalistas dentro do Partido Comunista Chinês. Tais inquietações, dentro de um contexto mais amplo e complexo, irão encontrar eco na Revolução Cultural, a partir de 1966.

---

<sup>3</sup> “Politics and class background were introduced as criteria for admission to university. Priority was given programmes which aimed at achieving mass literacy, providing local initiative, expanding rural educational opportunities, encouraging curricular and structural innovation and politicizing education at all levels. Many of these policies including programmes like the part-work/part-study schemes had their roots in the Chinese Communists' revolutionary tradition long before Liberation and had been continued in the early 1950's”.

<sup>4</sup> Entre elas, a Universidade de Pequim, Universidade Tsinghua, Universidade de Ciência e Tecnologia da China, Universidade de Renmin, Universidade Politécnica do Noroeste e Universidade de Fudan.

A pesquisa de Wangbei Ye e Fei Ye (2019) indica que, a partir de 1978, a China passa por um processo de declínio do ensino do marxismo na educação básica, apesar de certo impulso deste componente nos currículos do ensino superior. Antes desse período, havia maior homogeneidade na transmissão do marxismo enquanto ideologia política e do pensamento de Mao Tse-Tung nestes dois níveis. Neste sentido, majoritariamente, durante a Era Mao:

[...] Conforme declarado pelo Ministério da Educação do RPC [...] o objetivo da educação chinesa era “converter jovens em fiéis comunistas”. A relação entre a educação política na educação básica e o ensino superior naquela época destacava a cooperação. Por exemplo, a educação política nas universidades, nos primeiros anos da RPC, destinava-se a ‘equipar jovens estudantes com o marxismo-leninismo, o pensamento de Mao Zedong, proporcionando-lhes educação proletária, para cultivar sucessores da revolução forte, para cooperar com a educação política no meio escolas (Ye; Ye, 2019, p. 3, tradução nossa<sup>5</sup>).

A partir de 1985, foi lançada a “Decisão sobre a Reforma da Estrutura Educacional”, que significou uma descentralização da educação básica – maior controle por parte de governos locais e comunidades. Esta nova regulamentação implicou em alinhamento da educação básica com as demandas do mercado, substituindo a instrução política marxista em favor de qualidades morais e cívicas mais genéricas. No final dos anos 1980, os protestos de Tiananmen obrigaram o Partido Comunista a ter maior atenção em relação ao descuido sobre a instrução ideológica nas universidades naquela década, fazendo com que o governo tivesse que impulsionar a educação política no nível superior (Ye; Ye, 2019).

Esta questão sugere que existe um dilema fundamental em uma economia socialista: é possível ampliar a capacidade técnica, colocada à disposição do desenvolvimento das forças produtivas, sem que isto produza um contra-movimento fundamentado em uma subjetividade/moralidade de caráter capitalista? Em outros termos, é viável, politicamente, permitir que a universidade promova um aparato científico/tecnológico de caráter capitalista, que possa ser instrumentalizado a serviço do

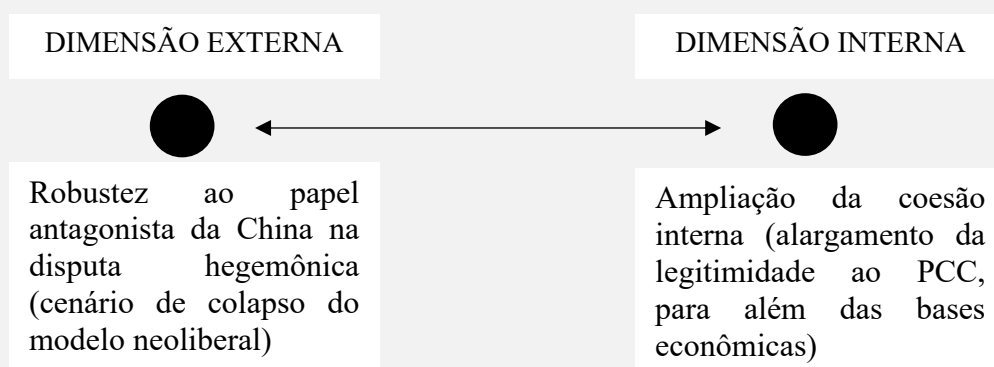
---

<sup>5</sup> “[...]As stated by the PRC’s Ministry of Education (MoE), at the time, the aim of Chinese education was to ‘convert youths into faithful communists’ (Kirby 1965, 68). The relationship between political education in basic education and higher education at that time highlighted cooperation. For instance, political education in universities, in the early years of the PRC, was intended to ‘equip young students with Marx-Leninism, Mao Zedong Thought, providing them proletarian education, to cultivate strong revolution successors, to cooperate with political education in middle schools (Zhang, 2012)”.

socialismo - como indica Losurdo (2004; 2015), no caso do uso das capacidades econômicas burguesas (destituídas de poder político)?

Este artigo não pretende responder a estas questões complexas. Identifica-se, entretanto, que a mudança de postura, na Era Xi Jinping, indica a necessidade de avigorar as bases teórico-culturais marxistas no seio da universidade chinesa. Tal procedimento, alimenta a referência antagonista na disputa hegemônica, dado o acirramento das relações sino-americanas; e, no plano interno, reforça a estabilidade social necessária para o robustecimento da legitimidade do Partido Comunista Chinês. Neste aspecto, Mao e Xi Jinping se aproximam, dentro da ideia de elevação da consciência das massas à luz do marxismo-leninismo, como tentaremos comprovar a partir de elementos do discurso do atual líder chinês.

**Figura 02:** O papel do marxismo-leninismo a partir de Xi Jinping



**Fonte:** Elaboração própria.

Portanto, assim como na elaboração maoísta, entende-se que na China atual é fundamental o resgate de uma mentalidade teórico-cultural-ideológica que reforce o projeto socialista. Neste momento de acirramento da disputa sino-americana, parece ser central o distanciamento do país asiático da moralidade e dos valores Ocidentais, especialmente em relação à configuração neoliberal. Esta opção se concretiza na personalidade política de Xi Jinping.

### **3. “Deslumbrantes raios da verdade”: Xi Jinping, marxismo e universidade**

Por ocasião da comemoração do 200º aniversário de Karl Marx, em maio de 2018, Xi Jinping diz que aquele pensador é “professor de revolução para o proletariado e os trabalhadores do mundo inteiro, o principal fundador do marxismo, criador de partidos



marxistas, pioneiro para o comunismo internacional e o mais importante pensador dos tempos modernos” e que “a doutrina de Marx ainda brilha com os deslumbrantes raios da verdade!” (XI JINPING, 2018<sup>6</sup>). Ele prossegue, afirmando que

Na Nova Era, os comunistas chineses ainda têm que estudar Marx, estudar e praticar o marxismo, continuar a extrair sabedoria científica e força teórica deste pensamento [...]. Desenvolver e defender o Socialismo com características Chinesas na Nova Era com mais determinação, confiança e sabedoria. É necessário assegurar que a grande roda que garante o rejuvenescimento na nação chinesa sempre avance na direção correta (Ibidem, 2018).

Em seguida, o Secretário-Geral do PCC reforça a imperiosa necessidade de desenvolver as forças produtivas no âmbito do socialismo, passando pelo aparato Ocidental, de caráter burguês, fazendo alusão, inclusive, ao processo de Reforma e Abertura:

As forças produtivas e as relações de produção, a infraestrutura e a superestrutura interagem entre si e se restringem, ditando do todo o processo de desenvolvimento social. A libertação e o desenvolvimento das forças produtivas sociais são um requisito essencial do socialismo, uma questão importante que os comunistas chineses costumam explorar e trabalhar arduamente para resolver. Desde a fundação da Nova China, especialmente desde a introdução da Reforma e Abertura, em menos de 70 anos o nosso Partido levou o povo a emancipar e desenvolver de forma inabalável as forças produtivas e sociais, passando pelo curso de centenas de anos de desenvolvimento no Ocidente e levando a China a se tornar a segunda maior economia do mundo. Devemos ousar aprofundar as reformas de forma abrangente e ajustar as relações de produção, conscientemente despertando o desenvolvimento das forças produtivas e sociais. Nós devemos conscientemente melhorar a adaptabilidade da superestrutura ao desenvolvimento da infraestrutura para que o Socialismo com características Chinesas se desenvolva de maneira mais consistente (Ibidem, 2018, grifo nosso).

Neste ponto, a fala de Xi Jinping fornece um encontro entre os argumentos de Domenico Losurdo (2004; 2015) e de Mao Tse-Tung (1979), ao estabelecer a importância do desenvolvimento das forças produtivas sem, em contrapartida, descuidar do arcabouço ideológico. Ele ressalta que a consciência da classe trabalhadora deve ser elevada, de acordo com uma superestrutura que esteja adequada aos seus interesses; caso contrário, se formará um entrave social:

Uma vez que a cultura ideológica avançada seja dominada pelas massas, ela será transformada em uma poderosa força material. Por outro lado, se as ideias atrasadas e errôneas não forem destruídas, elas

---

<sup>6</sup> Discurso na íntegra, disponível em: < <http://www.revistaprincipios.com.br/artigos/154/documentos/3294/discurso-em-comemoracao-aos-200-anos-de-marx-.html> >. Acesso em 16 de setembro de 2020.

se tornarão um entrave ao social. A autoconsciência teórica e a autoconfiança cultural são pontos fortes para o progresso de uma nação; valores avançados e emancipação do pensamento são a fonte da vitalidade social. A alma de um país está escrita em seus textos. Devemos a partir da China enfrentar a modernização, encarar o mundo e olhar para o futuro, consolidar a posição orientadora do marxismo no campo ideológico; desenvolver a cultura socialista avançada, fortalecer a civilização espiritual socialista e integrar os valores fundamentais do socialismo em todos os aspectos do desenvolvimento social; promover a transformação criativa e a inovação da magnífica cultura tradicional chinesa; continuamente melhorar os padrões morais, a civilidade e a consciência ideológica do povo para continuar forjando novas glórias na cultura chinesa (Ibidem, 2018, grifo nosso).

Ele também lembra, em declarações mais antigas, a necessidade de aproximação entre a intelectualidade e as massas. Em uma edição de 2010 da Revista Qiushi<sup>7</sup>, Xi Jinping elabora uma crítica muito semelhante àquela feita por Mao Tse Tung (1979<sup>8</sup>), qual seja, a de que o elevado grau de instrução dos membros do Partido não deve resultar em distanciamento das camadas populares:

Alguns quadros esqueceram da linha de massa. Muitos membros do Partido e pessoas comuns reclamam que os quadros estão mantendo uma distância maior do povo [...]. Apesar do nível mais alto de educação dos quadros, eles são menos capazes de fazer o trabalho em massa. Essas queixas refletem problemas no trabalho de massa do Partido e nas relações entre o Partido e o povo e entre os quadros e o povo. Isso é tanto um problema de posição e sentimento quanto de método de trabalho e competência (XI JINPING, 2010, tradução nossa<sup>9</sup>).

Neste mesmo texto, são demonstradas iniciativas relacionadas à Escola do Partido do Comitê Central do PCC. Em junho de 2010, foi realizada uma entrevista, pela primeira vez, com participação de jornalistas estrangeiros, tendo sido reforçado o esforço de maior abertura da instituição com o exterior. A publicação relata o crescimento da cooperação acadêmica com departamentos governamentais, institutos de pesquisa e universidades de quase 30 países (QIUSHI, 2010). Entretanto, a presente pesquisa não encontrou evidências adicionais desta abertura.

---

<sup>7</sup> Disponível em: <[http://english.qsttheory.cn/magazine/201004/201109/t20110920\\_111355.htm](http://english.qsttheory.cn/magazine/201004/201109/t20110920_111355.htm)>. Acesso em 21 de setembro de 2020.

<sup>8</sup> Ver seção anterior.

<sup>9</sup> “*Some cadres have forgotten about the mass line. Many Party members and ordinary people complain that cadres are keeping a longer distance from the people [...]. in spite of the higher level of education of cadres, they are less able to do mass work. Such complaints reflect problems in the mass work of the Party and in the relationships between the Party and the people and between the cadres and the people. This is both a problem of their stand and feeling and a problem of working method and competence*”.

Medidas mais concretas, na direção da reafirmação do marxismo como teoria mestra, podem ser verificadas através do Ministério da Educação. Em 2015, o Ministro Yuan Guiren teria, segundo o jornal *The New York Times*, definido as ideias Ocidentais como sendo perigosas para as universidades chinesas, alertando para sua crescente presença e influência. A publicação, de caráter crítico, aponta para Guiren como remanescente da Revolução Cultural e ainda expressa inquietação com as diretrizes do Ministro, alinhadas com a lealdade ideológica com o Partido, com o pensamento de Xi Jinping e com a prioridade conferida ao ensino do marxismo<sup>10</sup>.

Ainda naquele ano, o governo emitiu, através da Diretoria Geral do Comitê Central do PCC e da Diretoria Geral do Conselho de Estado, um documento contendo “sugestões para fortalecer e melhorar o trabalho de propaganda e ideologia em faculdades e universidades”. Neste comunicado, ressalta-se que “como fronteira do trabalho ideológico, as faculdades e universidades são responsáveis por estudar, pesquisar e propagar o marxismo, cultivar e promover os valores fundamentais do socialismo, a fim de alcançar o grande rejuvenescimento da nação chinesa<sup>11</sup>” (Partido Comunista Chinês; Conselho de Estado, 2015).

Neste mesmo documento, são formuladas sete orientações fundamentais:

1. Reforçar e melhorar a propaganda e o trabalho ideológico de faculdades e universidades é uma tarefa estratégica, importante e urgente;
2. Ideologia orientadora, princípios básicos e tarefas principais;
3. Promover eficazmente o sistema teórico do socialismo com características chinesas em materiais de ensino na sala de aula e na mente;
4. Melhorar vigorosamente a qualidade ideológica e política dos professores universitários;
5. Continuar a fortalecer a opinião pública e ideológica dominante nas faculdades e universidades;
6. Concentrar-se no fortalecimento da gestão da propaganda e da posição ideológica de faculdades e universidades;

---

<sup>10</sup> Disponível em <<https://www.nytimes.com/2015/02/09/world/asia/china-tells-schools-to-suppress-western-ideas-with-one-big-exception.html>>. Acesso em 21 de setembro de 2020.

<sup>11</sup> Disponível em <[http://www.gov.cn/xinwen/2015-01/19/content\\_2806397.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-01/19/content_2806397.htm)>. Acesso em 23 de setembro de 2020.

7. Fortalecer efetivamente a liderança do partido na propaganda e trabalho ideológico em faculdades e universidades<sup>12</sup>.

Em março de 2016, Yuan Guiren declarou que “o Partido Comunista da China combinou a teoria marxista com a situação prática do país para estabelecê-la como uma ideologia orientadora” e que “o valor a que nos referimos é aquele que é defendido pela ideologia marxista e que se combina com o valor tradicional da China” (XINHUA, 2016, tradução nossa<sup>13</sup>).

Em 2017, o Ministério da Educação definiu novas regras de padronização para o estudo do marxismo nas universidades, tais como: instalações, corpo docente e cursos, turmas de médio porte e avaliações. Neste quadro, diretores de departamento e representantes do Partido atuarão de forma mais alinhada, realizando reuniões periódicas; os membros do Partido também podem atuar como professores, estando diretamente ligados à prática pedagógica dos cursos. Neste cenário, as Escolas de Marxismo ganharam relativa autonomia, sendo consideradas instituições independentes, ainda que no contexto da universidade as quais estão afiliadas (Qu Qiuyan, 2017<sup>14</sup>).

O quadro 02 indica que o fortalecimento das Escolas de Marxismo é um fenômeno recente. Várias das universidades listadas abaixo já possuíam, em seus departamentos, grupos de pesquisa relacionados ao estudo da Teoria Marxista, entretanto, a instituição das Escolas de Marxismo ocorreu, majoritariamente, nos últimos 12 anos. Dentre as dez universidades bem colocadas no *QS World University Rankings*<sup>15</sup>, sete possuem tais centros.

A aproximação entre Mao Tse-Tung e Xi Jinping se justifica pela força política que o atual presidente chinês representa, em especial, por sua ampliada presença no contexto de governança global e, também, pelo seu argumento intensamente baseado em um enfoque marxista. Exemplo deste último direcionamento foi a aprovação, no 19º Congresso do Partido Comunista da China, do referencial teórico “Pensamento de Xi

---

<sup>12</sup> “《意见》分七个部分：一、加强和改进高校宣传思想工作是一项重大而紧迫的战略任务；二、指导思想、基本原则和主要任务；三、切实推动中国特色社会主义理论体系进教材进课堂进头脑；四、大力提高高校教师队伍思想政治素质；五、不断壮大高校主流思想舆论；六、着力加强高校宣传思想阵地管理；七、切实加强党对高校宣传思想工作的领导。”

<sup>13</sup> Disponível em: < [http://spanish.xinhuanet.com/2016-03/11/c\\_135176497.htm](http://spanish.xinhuanet.com/2016-03/11/c_135176497.htm)>. Acesso em 21 de setembro de 2020.

<sup>14</sup> <http://www.globaltimes.cn/content/1068750.shtml>

<sup>15</sup> QS World University Rankings – conceituado ranking acadêmico internacional, elaborado pela Quacquarelli Symonds (QS), Reino Unido.

Jinping sobre o Socialismo com Características Chinesas para uma Nova Era<sup>16</sup>”. Na ocasião, ficou definida a ampliação do estudo do pensamento do atual líder chinês, através do estabelecimento de cursos introdutórios em importantes universidades, como Pequim e Tsinghua, tendo sido o primeiro centro estabelecido na Universidade Renmin, em 2017.

**Quadro 02:** Universidades Chinesas mais bem colocadas em rankings internacionais e suas Escolas de Marxismo

UNIVERSIDADES	POSIÇÃO	POSSUI ESCOLA DE MARXISMO?	FUNDAÇÃO <sup>17</sup>
Tsinghua University	16	Sim	2008
Peking University	22	Sim	1992
Fudan University	40	Sim	2014
Zhejiang University	54	Sim	2015
Shanghai Jiao Tong University	60	Sim	2009
University of Science and Technology of China	89	Não	-
Nanjing University	120	Não	-
Wuhan University	257	Sim	2011
Tongji University	265	Não	-
Harbin Institute of Technology	277	Sim	2011

Fonte: <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2020>. Sites das universidades. Elaboração própria.

A publicação do PCC indica também uma preocupação com a articulação entre o Pensamento de Xi Jinping e as particularidades locais, mesmo em nível comunitário: “as três unidades (Renmin, Pequim e Tsinghua) adaptaram medidas às condições locais e combinaram o estudo das ideias de Xi Jinping sobre o socialismo com as características chinesas na nova era com a prática local<sup>18</sup>”. Em termos práticos, isto significa que tal estrutura teórica deve servir às necessidades de desenvolvimento específicas da região.

<sup>16</sup> Verifica-se, inclusive, a ampliação das referências a este arcabouço teórico nas empresas estatais e privadas. De acordo com a revista *The Economist* (2020), desde o 19º Congresso do Partido Comunista, ocorrido em 2017, as citações ao pensamento de Xi Jinping pelas companhias cresceram mais de 20 vezes, indicando uma ampliação da participação do Partido nas diversas instâncias da vida social. Ver: < <https://www.economist.com/leaders/2020/08/13/xi-jinping-is-reinventing-state-capitalism-dont-underestimate-it>> e < <https://revistaopera.com.br/2020/08/25/florescer-para-a-gloria-do-estado-the-economist-e-a-nova-economia-de-xi-jinping/>>. Acesso em 06 de outubro de 2020.

<sup>17</sup> Alguns destes centros já possuíam centros de pesquisa marxista consolidados, sendo renomeados e tornados independentes enquanto “Escolas de Marxismo” posteriormente. As datas aqui listadas dizem respeito a este marco.

<sup>18</sup> 三家单位因地制宜·将习近平新时代中国特色社会主义思想研究与当地实践相结合。Disponível em: < <http://theory.people.com.cn/n1/2018/0418/c40531-29932832.html>>. Acesso em 06 de outubro de 2020.

No mesmo documento, é possível identificar, ainda, a estreita relação entre a implementação do pensamento de Xi Jinping nas universidades e a atuação direta das Escolas de Marxismo no processo.

Como se verifica, o projeto de consolidação destas estruturas significa não apenas a reprodução ortodoxa, estática e eurocentrada do marxismo. Em vários momentos, Xi Jinping tem reiterado a necessidade de se desenvolver a teoria a partir de elementos contemporâneos e particulares à experiência chinesa, o que inclui o processo de reforma e abertura. Em agosto de 2020, em artigo para a Revista Qiushi, o Secretário-Geral do Partido Comunista argumenta em favor do contínuo estudo da economia política marxista, como um parâmetro para compreensão dos movimentos próprios da reprodução da vida material. Por outro lado, Xi fala da manutenção da vitalidade e da abertura de novos horizontes neste campo de estudo, essenciais para a elevação das condições econômicas e sociais do país. No mesmo texto, ele ressalta a centralidade da propriedade estatal e da maior participação da China na governança global (XINHUA, 2020<sup>19</sup>, grifo nosso).

Uma projeção internacional mais assertiva é constantemente associada à figura de Xi Jinping. Como argumentado no início deste trabalho, a postura mais firme em relação à promoção do marxismo, tanto no discurso do líder chinês quanto nas universidades parece parte de uma dinâmica de fortalecimento da posição chinesa, de seu projeto socialista, tanto internamente quanto nas relações internacionais. Esta interação entre o interno e o externo, pela mediação do marxismo enquanto teoria orientadora, é perceptível neste trecho:

Uma teoria só tem grande valor mundial se tiver uma forte identidade nacional e só é capaz de influenciar internacionalmente se for avançada. Devemos nos basear nas características do tempo e atualizar o marxismo a essas características e, ao mesmo tempo, usar o marxismo para melhor observar, interpretar e conduzir a época, entender de verdade a missão que ela nos confere e conhecer bem a trajetória do passado da história mundial e seu rumo de desenvolvimento no futuro (XI JINPING, 2019, p. 75).

A consolidação do socialismo com características chinesas passa por constante reformulação do marxismo, o que é diferente de uma posição revisionista ou de uma reabilitação do capitalismo. Aqui, compreende-se que a teoria serve para administrar o

---

<sup>19</sup> Disponível em: < [http://portuguese.xinhuanet.com/2020-08/16/c\\_139294592.htm](http://portuguese.xinhuanet.com/2020-08/16/c_139294592.htm)>. Acesso em 21 de setembro de 2020.

processo de abertura dentro de uma lógica não-Occidental e para a criação de uma moralidade que coloque o coletivo como prioridade frente ao individual. Tal princípio, de primazia da coletividade sobre o individual, seria projetado para o sistema internacional, o que pode ser verificado, por exemplo, na atuação chinesa frente à pandemia do coronavírus<sup>20</sup>, em sua postura de crescente solidariedade internacional, e no constante apelo ao multilateralismo - em um cenário de ascensão de discursos protecionistas, nacionalistas, neofascistas, etc.

#### **4. Considerações Finais**

Aqueles que não estão convencidos de que a China ainda funciona sobre alicerces majoritariamente socialistas não terão argumentos suficientes, contudo, para comprovar que se trata de uma economia capitalista plena. Empresas estatais ainda são as grandes detentoras dos recursos estratégicos, os bancos públicos exercem uma relevante função na estabilidade dos ciclos econômicos e, como referenciado no início deste trabalho, milhões de pessoas são retiradas da pobreza todos os anos.

O planejamento central, com objetivos voltados para a prosperidade econômica e social, é instrumento basilar da economia chinesa, ao mesmo tempo em que, em boa parte do globo, a sociedade caminha sobre a corda bamba dos “humores” do mercado. Mercado este que é, diariamente, enfatizado, pelos aparelhos ideológicos ocidentais, como elemento natural e ontologicamente ligado à existência humana. Esta é a tarefa diária de construção de uma mentalidade alienante, de que o ser humano é, ele mesmo, uma mercadoria, responsável por seu sucesso ou fracasso individual.

Em outros termos, é difícil sustentar o argumento de liberalização completa da China, dado que são flagrantes as diferenças entre o sistema do país asiático e o colapsado modelo neoliberal. Exemplo contemporâneo da superioridade da formulação social chinesa foi o combate ao coronavírus naquele país, capaz de apresentar resultados surpreendentes em termos de preservação da vida, de consciência coletiva e de recuperação econômica<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Em maio de 2020, durante a Assembleia Mundial da Saúde da OMS, o presidente declarou que uma eventual vacina chinesa seria um “bem público mundial” (<<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2020/05/18/eventual-vacina-chinesa-contr-o-coronavirus-sera-bem-publico-mundial.htm>>.)

<sup>21</sup> Na data de encerramento deste texto, os EUA possuíam 6.951.789 infectados e 202.344 mortes. A China, no mesmo período, apresentava um total de 90.416 pessoas contaminadas e 4.738 vidas perdidas, sendo o primeiro país afetado e aquele com a maior população mundial. Fonte: Johns Hopkins. Disponível em <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>. Acesso em 24 de setembro de 2020.



Esta contraposição ao mundo ocidental não seria possível sem uma relativa coesão interna, sem um forte direcionamento político e sem que se articulasse uma mentalidade e uma base moral diferente. Enquanto o neoliberalismo nega a ideologia, alimenta discursos de neutralidade e impõe, às mais largas camadas da população, suas instituições como neutras, naturais e superiores, amplia fortemente a desigualdade - em padrões inéditos desde o pós-Segunda Guerra. Neste modelo, a negação da ideologia se converte em seu imediato oposto.

Se este estudo tivesse como foco de análise as universidades norte-americanas, não seria difícil comprovar que, na esteira do avanço do neoliberalismo, aquelas instituições também são completamente modificadas, em função da criação não apenas de quadros técnicos, como de ideólogos, capazes de difundir os princípios alinhados àquela prática político-econômica. No documentário *Inside Job*<sup>22</sup>, de Charles H. Ferguson, fica evidente a estreita ligação entre as universidades norte-americanas e o mercado financeiro e a atuação destes agentes dentro do sistema político do país. Elementos desta natureza demonstram que para que um sistema econômico funcione, ele precisa ser alimentado por um aparato superestrutural que dê sustentabilidade a suas práticas no plano material.

Neste trabalho, procurou-se comprovar o fortalecimento da teoria marxista no âmbito do ensino superior chinês. Este aspecto tem afinidade com a consolidação de uma sociedade que opera em padrões essencialmente diversos do sistema ocidental. Tal preocupação, a saber, de um robustecimento ideológico, externalizadas nos discursos de Xi Jinping e nas políticas do Ministério da Educação, tem razão de ser na ampliação da coesão interna - para além de limitados ganhos econômicos; e na postura perante a comunidade internacional.

Xi Jinping projeta Mao Tse-Tung em sua narrativa de (i) contínua reformulação do marxismo de acordo com as bases e determinações histórico-concretas da China, (ii) em sua preocupação com a continuada formação dos quadros e sua aproximação com as massas populares e (iii) na centralidade do aparato teórico enquanto elemento norteador da ação política. O quadro-síntese abaixo apresenta os pontos de aproximação entre o

---

“[...]A China é a única grande economia com expectativa de crescimento positivo neste ano. O J.P. Morgan aumentou recentemente sua previsão de crescimento da China em 2020 para 2,5%, ante 1,3% em abril”. Fonte: Xinhua. Disponível em [http://portuguese.xinhuanet.com/2020-08/26/c\\_139318556.htm](http://portuguese.xinhuanet.com/2020-08/26/c_139318556.htm). Acesso em 24 de setembro de 2020.

<sup>22</sup> Sony Pictures, 2010.

pensamento e as práticas para o ensino superior (e a compreensão da intelectualidade, de modo mais amplo) em Mao Tse-Tung e Xi Jinping:

**Quadro 03:** A projeção de Mao em Xi Jinping – elementos teóricos e práticos para o fortalecimento do marxismo

<b>ELEMENTOS IDENTIFICADOS</b>	<b>MAO TSE-TUNG</b>	<b>XI JINPING</b>
Proximidade Partido-Povo	Discurso e prática	Discurso (prática não evidenciada nos limites desta pesquisa)
Preocupação com a Ocidentalização das universidades	Discurso e prática	Discurso e prática
Promoção de princípios norteadores básicos (consolidação de um corpo teórico em torno do líder)	Discurso e prática	Discurso e prática
Marxismo-leninismo na educação como promotor de fidelidade ao Partido Comunista e ao projeto chinês de desenvolvimento	Discurso e prática (década de 1950)	Discurso e prática (a partir do 19º Congresso do PCC, 2017)
Preocupação com a reformulação contínua da teoria em relação às realidades locais	Discurso e prática	Discurso e prática

Fonte: Elaboração própria.

## Referências

Liu, W. (2018). Combining Marxism and China's practices for the development of socialist political economy with Chinese characteristics. *China Political Economy*, 1 (1), 30-44.

Losurdo, D. (2004). *Fuga da História? A revolução russa e a revolução chinesa vistas de hoje*. Rio de Janeiro: Revan.

\_\_\_\_\_. (2015). *A luta de classes: uma história política e filosófica*. São Paulo: Boitempo Editorial.

Saywell, W. (1980). Education in China since Mao. *The Canadian Journal of Higher Education*, 10 (1), 1-27.

Tse-Tung, M. (1979). *O pensamento de Mao Tse-Tung*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Xuan, Q.; Doria, G. (2016). Socialismo com características chinesas e seu papel como ideologia guia da China. *Século XXI*, 7 (1), 115-130.

Xi, J. *A Governança da China*. Beijing: Editora de Línguas Estrangeiras, 2019.

Ye, W.; Ye, F. (2019). Teaching Marxist political economy in Chinese universities: why not earlier? *teaching in higher education*, 1 (1), 1-18.

---

# Universidades e Institutos de Pesquisa como Atores de Política Externa na China

*Universities and Research Institutes as Foreign Policy Actors in China*

Renan Holanda Montenegro<sup>1</sup>   
João Ricardo Cumarú<sup>2</sup> 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.55324

Recebido em: 19/09/2020  
Aprovado em: 17/11/2020

**Resumo:** Em paralelo ao adensamento da projeção internacional da República Popular da China, está em curso um amplo processo de descentralização decisória e proliferação de atores em sua política externa. Em consequência, a miríade de questões com as quais o país precisa lidar no âmbito global tem acelerado a profissionalização da burocracia especializada, bem como demandado *expertise* no aconselhamento oficial. O presente artigo tem o objetivo de investigar o papel das universidades e institutos de pesquisa diante desse cenário. Para tanto, o trabalho apresenta, de início, uma breve retrospectiva da política externa chinesa contemporânea e uma visão geral a respeito das tendências recentes envolvendo o processo decisório. Em seguida, buscamos desvendar como funcionam os canais de interlocução entre os diversos *think tanks* chineses e as lideranças responsáveis pela implementação política *de facto*, norteando a discussão através de uma perspectiva histórica. Esperamos, assim, prestar uma contribuição aos estudos hodiernos sobre a complexificação da atuação internacional da China e as dificuldades de coordenação que daí emergem.

**Palavras-chave:** China; Política Externa; Processo Decisório; Universidades; Think Tanks.

**Abstract:** In parallel with the increasing international projection of the People's Republic of China, a broad process of decision-making decentralization and proliferation of foreign policy actors is underway. As a result, the myriad of issues that the country needs to deal with globally have accelerated the professionalization of specialized bureaucracy, as well

---

<sup>1</sup> Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: [renanholanda@bol.com.br](mailto:renanholanda@bol.com.br)

<sup>2</sup> Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: [joao\\_cumaru@hotmail.com](mailto:joao_cumaru@hotmail.com)

as demanded expertise in official advice. This article aims to investigate the role of universities and research institutes in this scenario. To this end, the paper initially presents a brief retrospective of contemporary Chinese foreign policy and an overview of recent trends involving decision-making. Then, we seek to discover how the channels of dialogue between the various Chinese think tanks and the leaders responsible for the policy implementation work, guiding the discussion through a historical perspective. We hope, therefore, to contribute to recent studies on the complexification of China's international agency and the coordination challenges that arise from it.

**Keywords:** China; Foreign Policy; Decision-making Process; Universities; Think Tanks.

## **1. Introdução**

Transcorridos mais de 70 anos da revolução comunista de 1949, a política externa da República Popular da China (RPC) passou por mudanças significativas desde então. Nas últimas décadas, tais mudanças foram provocadas, em um primeiro momento, tanto por readequações ocorridas no âmbito doméstico, sobretudo as reformas empreendidas a partir do final dos anos 1970, como por alterações estruturais no sistema internacional, especialmente o fim da Guerra Fria. Hoje, a presença internacional da China é muito mais saliente do que alhures, particularmente no domínio da economia e na participação ativa em arranjos multilaterais.

Nesse sentido, tem havido uma maior complexificação do processo decisório, caracterizada, entre outros fatores, pela multiplicação de atores<sup>3</sup> e pela crescente profissionalização do corpo burocrático. Assim, ainda que permaneça relativamente opaca e fortemente centralizada, é possível observar alguma democratização na política externa chinesa. É bem verdade que o pináculo do processo decisório continua retido no Comitê Permanente do Politburo (CPP), composto por um grupo muito exclusivo de líderes, responsáveis pelas decisões estratégicas mais sensíveis. Na prática, questões como o relacionamento com outras potências e a reunificação de Taiwan, por exemplo, permanecem sob a responsabilidade dessa elite.

Ainda assim, o número de atores que competem para influenciar a alta liderança aumentou consideravelmente. Nesse diapasão, o Ministério das Relações Exteriores é apenas mais um entre uma miríade de atores, não necessariamente uníssonos no tocante ao que constitui o interesse nacional chinês e a melhor forma de persegui-lo na arena

---

3 Especificamente na seara da política externa, esses atores podem ser entendidos como instituições e indivíduos que têm o poder de tomar decisões diretamente, integram formalmente o processo de formulação ou buscam influenciar os *outputs* (Jakobson & Knox, 2010).

global. Atualmente, a política externa da RPC recebe influências não só das corporações ligadas ao Partido Comunista Chinês (PCCh), ao governo e às forças armadas, mas também de organizações de fora desses espaços.

Especialistas oriundos das universidades, organizações de pesquisa, academias militares, executivos de empresas estatais, diretores de bancos, autoridades da administração subnacional e representantes de mídia são alguns dos líderes que operam nas margens, fora das tradicionais demarcações oficiais (Jakobson & Knox, 2010). A este artigo, interessa particularmente compreender o espaço ocupado pelos *experts*, seja através das universidades em si ou por meio dos *think tanks* e outras instituições do tipo dedicadas à pesquisa. Como estes atores têm influenciado a política externa contemporânea da China?

Antes de adentrar na discussão, convém apresentarmos uma breve retrospectiva da política externa chinesa contemporânea, assunto da próxima seção. Em seguida, o artigo percorre as tendências recentes envolvendo o processo decisório na RPC. Depois, buscamos entender como funcionam os canais de interlocução entre os *think tanks* (ligados ou não às universidades) e as lideranças responsáveis pela implementação política *de facto*, trazendo uma evolução histórica sobre o assunto, bem como alguns exemplos. Ao fim, são levantadas as anotações conclusivas.

## **2. Política Externa Chinesa Pós-1949: uma breve síntese**

Os primeiros momentos da atuação internacional da China no contexto pós-revolucionário foram marcados pela determinação de Mao Zedong em garantir a estabilidade do regime – principalmente pela recuperação da economia, destrozada por guerras em sequência – e evitar qualquer ameaça externa. Àquela altura, a alta cúpula do PCCh via como iminente a chance de um conflito militar direto com os Estados Unidos, possivelmente em Taiwan, na Indochina ou na península coreana, como de fato acabou acontecendo poucos meses após a proclamação da RPC.

A política externa chinesa durante esse período, pode-se afirmar, esteve bastante atrelada à própria visão de mundo de Mao, que enxergava o imperialismo norte-americano como a grande ameaça a ser eliminada (Mao, 1966; Hunt, 1996). De fato, uma ampla análise de conteúdo dos discursos públicos dos líderes chineses demonstrou que as crenças operacionais de Mao eram fortemente orientadas ao conflito (Feng, 2007), em grande parte devido ao seu histórico enquanto ideólogo revolucionário e à permanente

desconfiança com os dois polos do conflito bipolar, exposta na conhecida teoria dos Três Mundos.

Por sua vez, o premier Zhou Enlai adotava uma perspectiva mais diplomática. Não à toa, ele desempenhou um relevante papel na inserção internacional da China no pós-guerra, tendo uma atuação destacada na Conferência de Bandung (1955) e na articulação com os países africanos (Abegunrin & Manyeruke, 2020). Na medida em que as hostilidades da Guerra Fria foram arrefecendo, paulatinamente as lideranças responsáveis pela política externa da China reinterpretaram o lugar do país no mundo.

A década de 1970 – marcada pela substituição de Taipei por Pequim nas Nações Unidas (1971), a morte de Mao (1976), a chegada ao poder de Deng Xiaoping e o estabelecimento de relações diplomáticas formais com os Estados Unidos (1979) – constituiu um importante ponto de inflexão. Desde então, com as reformas graduais implementadas por Deng, o desenvolvimento econômico passou a ser a prioridade maior. Um conflito direto com os Estados Unidos ou mesmo com a União Soviética já não era visto como algo inevitável.

Inaugurou-se, então, uma política externa voltada à costura de relações amigáveis e cooperativas com todo e qualquer país, desprendida de orientações político-ideológicas. Essa postura, colocada em prática com maior vigor nos anos 1980, tinha um objetivo duplo: ao mesmo tempo em que garantiria um ambiente internacional pacífico para a integração chinesa à ordem existente, também ajudaria a consolidar o poder do PCCh “em casa” (Wang, 2011).

Por meio de uma atuação global baseada em um baixo perfil, a RPC, reinventada sob Deng Xiaoping, passou a ser observadora das normas estabelecidas, entusiasta do *status quo* e, sobretudo, atenta às janelas de oportunidade. Daí o conhecido aforismo denguista: “*Observe calmly; secure our position; cope with affairs calmly; hide our capacities and bide our time*” (Bronwn, 2017, p. 19). Essa postura pouco assertiva da política externa chinesa se manteve, com breves ajustes<sup>4</sup>, durante as presidências de Jiang

---

4 Jiang Zemin previu um período de 20 anos de oportunidade estratégica e a gestão de Hu Jintao pautou a atuação internacional do país sob o rótulo do “desenvolvimento pacífico”. O desenrolar dos fatos no início do presente século, contudo, em particular os atentados de 11 de setembro e a crise financeira do *subprime*, que readequaram a estratégia global dos Estados Unidos, precipitou o abandono de uma política externa discreta na China.

Zemin (1993-2003) e Hu Jintao (2003-2013), sendo abandonada recentemente com a chegada de Xi Jinping ao poder<sup>5</sup>.

Em paralelo à sucessão de novas gerações de líderes (atualmente na quinta), a projeção internacional da China ganhou proporções outrora inimagináveis. Ao passo em que o país crescia a taxas anuais de dois dígitos, naturalmente a noção de interesse nacional passou a expandir-se, assim como a quantidade de atores envolvidos nesse percurso. No século XXI, os grandes líderes políticos da RPC, como Xi Jinping e o atual premier Li Keqiang, a despeito dos esforços para retomar os níveis de centralização observados no passado, precisam dividir a ribalta no que tange à atuação internacional do país. Ao presente artigo, convém reforçar, interessa analisar a participação das universidades e dos institutos de pesquisa diante do referido cenário.

### **3. Processo Decisório na RPC: visão geral e dinâmicas recentes**

Mesmo em regimes políticos relativamente centralizados, como é o caso da China, o processo decisório em política externa nunca é exclusivamente personalista. Trocando em miúdos: não importa quão influente seja um chefe de Estado e/ou de governo, ele terá de recorrer a alguma dinâmica de grupo em ordem a tomar e implementar decisões. Sendo assim, um bom ponto de partida para a discussão proposta nesta seção repousa no fato de que o Estado não é um ator racional unitário (Hudson, 2014).

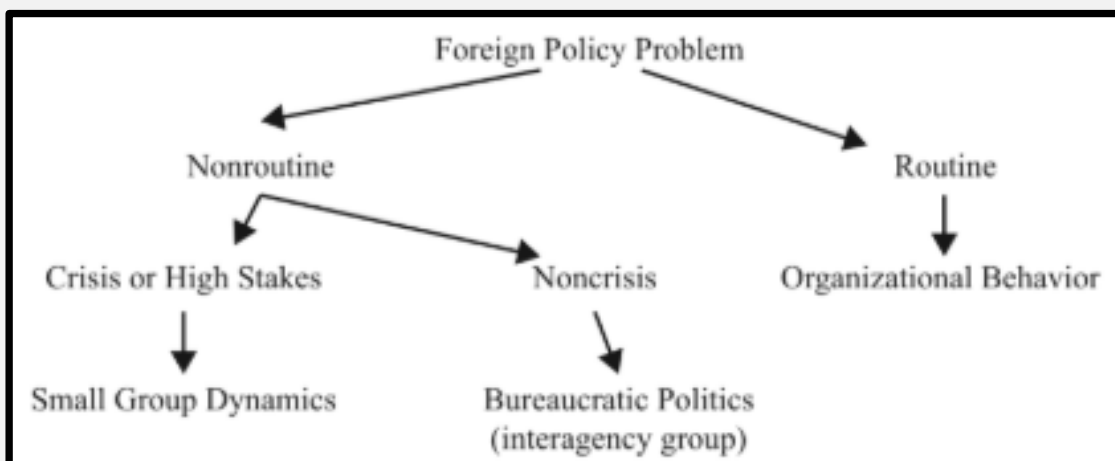
Na subdisciplina de Análise de Política Externa (APE), uma divisão relativamente consensual em termos de problemas de política externa se dá entre assuntos rotineiros e não-rotineiros. No caso dos primeiros, o comportamento organizacional, através de procedimentos operacionais padronizados, é suficiente para produzir os *outputs* necessários. Por sua vez, as questões não-rotineiras são separadas entre aquelas que envolvem situações de crise, quando normalmente se demanda uma deliberação restrita a uma pequena elite, e de “não-crise”. Estas últimas tendem a ser resolvidas por meio de um complexo jogo doméstico protagonizado por múltiplos atores individuais e corporativos (organismos oficiais em geral), envolvendo barganha, coalizões e manipulação dos canais de interlocução. A figura 1 sintetiza a discussão.

---

<sup>5</sup> Foge ao escopo do artigo discutir as nuances da assertividade recente na atuação internacional chinesa. Para um amplo debate a respeito, ver: Christensen (2011), Johnston (2013), Chen & Pu (2014), Yan (2014), Zhang (2015), Chang-liao (2016) e Poh & Li (2017).



**Figura 01:** Grupos domésticos e tomada de decisão em política externa



Fonte: Hudson (2014, p. 73)

O regime de governança implantado pelo PCCh é composto por três “sistemas” verticais: o próprio Partido, o governo e os militares. Cada um desses braços tem suas próprias subdivisões, que operam segundo alguns grandes setores funcionais (e.g. assuntos militares, assuntos administrativos, propaganda), supervisionados por um integrante do CPP. Como mencionado na introdução, o CPP é a maior instância decisória do país. Composto por menos de dez membros, o comitê é o locus privilegiado de interação das principais lideranças políticas do país. O CPP é formado a partir do Comitê Central do Partido, sendo uma espécie de braço executivo deste. O Comitê Central e o Conselho de Estado, além do Congresso Nacional do Povo, menos importante que os dois anteriores, são as instâncias cardinais de coordenação do sistema político doméstico.

É importante ter em mente que Partido, governo e militares se sobrepõem frequentemente nas diversas frentes de ação do Estado chinês, mas há certa preponderância do PCCh. No limite, este controla o uso da força – afinal, o Exército Popular de Libertação (EPL) é uma ala armada do Partido, e não um exército estatal convencional – e os mecanismos consultivos do Estado (Jakobson & Manuel, 2016). No que diz respeito à política externa, a mais alta instância decisória é a Comissão Central de Relações Exteriores, ligada ao Comitê Central do Partido e comandada desde 2013 por Yang Jiechi, um dos arquitetos da atuação global contemporânea da China. O Ministério das Relações Exteriores, um órgão do governo, tem menos poder dentro desse organograma.

No frígido dos ovos, faz-se mister salientar, os grandes líderes do país, em maior ou menor medida, continuam responsáveis por parte significativa das decisões. Este é o traço

distintivo de continuidade da política externa chinesa. Por outro lado, o papel desempenhado por *experts* no aconselhamento junto ao governo tem crescido consideravelmente. Em adição, a burocracia também vem passando por uma ampla profissionalização e complexificação de sua atuação, de modo que as decisões em questões rotineiras ou de “não-crise”, em especial aquelas que necessitam de um grau elevado de conhecimento específico e experiência, podem restringir, e mesmo constringer, a ingerência das altas elites políticas.

The Chinese policy-making process, therefore, presents the analyst with two faces. With regard to major issues of strategy, the setting of broad agendas, and crisis management, the senior elite still has considerable latitude (...) At the same time, in its myriad dealings with the rest of the world on routine issues ranging from arms control to economic relations, Beijing increasingly speaks, often with multiple voices, in terms familiar to the rest of the world, and policy changes gradually. In this realm, decisions tend toward global and professional norms, against the ever-present backdrop of realpolitik and considerations of national interest. (Lampton, 2001, p. 2)

Em suma, podemos elencar ao menos três grandes tendências inter-relacionadas que têm impactado a forma como decisões de política externa são tomadas na China: (i) a proliferação de organizações, grupos e indivíduos ao longo do referido processo<sup>6</sup>; (ii) o incremento das capacidades técnicas das burocracias e a necessidade recorrente de se convocar *experts* em determinados assuntos; e (iii) a descentralização do processo decisório como um todo (Lampton, 2001; Jakobson & Knox, 2010). Compreender os meandros desses condicionantes domésticos, portanto, é imperativo para se investigar a política externa hodierna da RPC.

Talvez por ignorarem tais idiosincrasias da China, diversos analistas ocidentais – especialmente europeus e norte-americanos – enxergam uma grande estratégia assertiva na projeção internacional do dragão asiático. Para eles, a atuação global chinesa é fruto de um cálculo racional dos seus dirigentes em resposta ao crescente poderio e influência do país (Christensen, 2013). Já os analistas chineses oferecem uma visão distinta: a China está em busca de uma grande estratégia e, nessa jornada, precisa lidar com o desafio duplo

---

<sup>6</sup> Grosso modo, o processo de tomada de decisão envolve várias etapas – reconhecimento do problema, *framing*, priorização de metas, planos de contingência, avaliação das opções à disposição, etc. – e diferentes níveis de análise. Ademais, uma decisão, não raro, é reavaliada e modificada com o passar do tempo. Trata-se, na prática, de uma “constelação de decisões tomadas em referência a uma situação específica” (Hudson, 2014, p. 4).

## **Montenegro, Cumarú. *Universidades e Institutos de Pesquisa como Atores de Política Externa na China***

de coordenar os diversos braços governamentais e gerenciar a diversidade de pontos de vista entre as elites e o público em geral (Wang, 2011)<sup>7</sup>.

É diante do referido contexto que os especialistas oriundos da academia e outros espaços de pesquisa – ligados ou não ao governo/Partido – têm ganhado algum espaço. Tais especialistas desfrutam de relativo “capital simbólico” junto aos decisores, muito embora não possuam a mesma capacidade de influenciar a opinião pública ou os cálculos de ordem política. Ainda assim, eles “são socialmente reconhecidos como detentores privilegiados de conhecimento, o que lhes confere certa autoridade intelectual. Essa posição permite que não apenas forneçam informações aos governos, mas também ajudem a construir o quadro cognitivo através do qual as informações são filtradas e interpretadas” (Morin & Paquin, 2018, p. 196).

Na China, essa capacidade de influência dos acadêmicos era praticamente nula até a década de 1980 e em boa parte dos anos 1990. Àquela altura, quase não haviam canais de interlocução com o governo e/ou o Partido. Adicionalmente, tais especialistas raramente eram procurados pelos altos funcionários para qualquer tipo de consulta. Como resultado, poucos estudos produzidos no ambiente universitário tinham uma conotação de orientação política. Depoimentos de alguns membros da Academia Chinesa de Ciências Sociais (ACCS daqui em diante; CASS, em inglês) revelam que, em meados da década de 1990, ocorreu uma reviravolta nesse cenário.

An analyst from the CASS Institute of American Studies recalled his institute first receiving attention from policy makers after the Clinton administration granted a visa to Taiwan President Lee Teng-hui. The State Council informed the leadership that no visa would be granted based on what Vice Premier Qian Qichen believed to be a promise from US Secretary of State Warren Christopher. However, experts from the Institute of American Studies correctly predicted that Lee would be granted a visa. Following that episode, the analyst recounted, the MFA sought advice more frequently from outside specialists. An expert from the CASS Institute of World Economics and Politics dated the beginning of government attention to his institute and the process of government consultation with scholars to the Asian Financial Crisis in 1997. (Glaser, 2013, pp. 102-103)

---

<sup>7</sup> Somente no que diz respeito a assuntos marítimos, os seguintes organismos, entre outros, competem por influência: Ministério da Defesa; Administração de Pesca, sob o Ministério da Agricultura; Administração Oceânica do Estado, sob o Ministério de Terras e Recursos; Administração de Segurança Marítima, sob o Ministério dos Transportes; Ministério de Proteção Ambiental; Ministério de Ciência e Tecnologia; e, acima de todos, a Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma, responsável pelo desenvolvimento econômico em geral e pelos recursos em particular (Jakobson, 2014).

Já nos anos 2000, logo após ser nomeado secretário-geral do PCCh, Hu Jintao iniciou uma prática de convocar sessões de estudo coletivo no âmbito do Politburo, quando especialistas do Partido, do governo, do EPL ou das universidades eram convidados a realizar uma palestra sobre um tópico específico de interesse (Jakobson & Knox, 2010). Nota-se, então, que a transformação da academia e outros institutos de pesquisa em atores de política externa é um fenômeno extremamente recente, ainda que as reformas iniciadas no final da década de 1970 tenham desempenhado um papel fundamental. Na seção seguinte, discutimos o assunto em detalhes.

#### **4. O desenvolvimento dos *think tanks* na China**

Para fins de clareamento, faz-se mister, de antemão, definir nosso objeto de estudo central na presente seção: os *think tanks* (*zhiku* 智库 ou *sixiangku* 思想库). Diversos são os tipos de *think tanks* e suas vinculações institucionais na China: (i) instituições de pesquisa sob coordenação de ministérios e agências governamentais (a maioria é compartimentada em departamentos a fim de atender a necessidades específicas); (ii) institutos acadêmicos sediados nas províncias e outras unidades administrativas subnacionais; (iii) instituições de pesquisa em universidades; (iv) instituições de pesquisa nas escolas do Partido Comunista; (v) instituições de pesquisa no âmbito militar; e, até mesmo, (vi) instituições de pesquisa estabelecidas por fundações não públicas, empresas estatais ou ainda financiadas por outros recursos (Zhang, 2013). Trata-se, então, de arranjos dos mais variados, que podem estar submetidos aos três sistemas verticais da RPC, às empresas estatais, às universidades, bem como a organizações não necessariamente ligadas a algum organismo público.

A presença de especialistas no debate público e no aconselhamento político, como discutido anteriormente, é um traço distintivo da política externa chinesa contemporânea. Nunca antes a elite cultural, política e econômica do país esteve tão atenta e engajada aos *think tanks* e à expansão da capacidade de pesquisa das universidades e outros centros produtores de conhecimento, espaços hoje reconhecidos como instrumentos de orientação no processo de tomada de decisão. Na medida em que as relações exteriores da RPC foram se expandindo, resultado do crescimento econômico interno e das políticas de internacionalização das empresas nacionais, o mesmo aconteceu com a demanda por mais informações sobre os novos parceiros do país e outras temáticas de alcance global (Abb,

## **Montenegro, Cumarú. *Universidades e Institutos de Pesquisa como Atores de Política Externa na China***

2013; Li, 2009; Zhang, 2013). De toda forma, em linhas gerais, os *think tanks* não são exatamente uma novidade na China.

A chamada “primeira geração” de *think tanks* remonta às décadas de 1950, 1960 e parte dos anos 1970. Esses espaços foram constituídos, em grande medida, sob o molde dos institutos de pesquisa soviéticos, estando fortemente ligados a ministérios específicos e suas respectivas missões institucionais (Tanner, 2002). Desde o estabelecimento da RPC, faz-se mister salientar, o papel e a influência dos *think tanks* dependia amplamente das preferências e características do líder principal. Assim, a despeito de já estarem presentes no contexto imediato pós-revolução, tais arranjos nem de longe desafiavam o matiz centralizador do processo decisório na China maoísta.

Com o fim da era Mao e as reformas do período Deng, percebeu-se que o atraso na ciência e na tecnologia constituía um sério entrave ao desenvolvimento nacional. Nas Ciências Sociais, a pesquisa em Economia e Estudos Estrangeiros foi designada como crucial para o projeto de reforma, levando à reconstrução e expansão sistemática do arcabouço institucional existente. Foi nessa época, fim da década de 1970, que surgiu a Academia Chinesa de Ciências Sociais (ACCS)<sup>8</sup>, criada a partir da divisão de Filosofia e Ciências Sociais da abrangente Academia Chinesa de Ciências (CAS, em inglês), sendo colocada sob o controle direto do Conselho de Estado, que a designou como unidade de nível ministerial. Até hoje a ACCS é a mais importante instituição de pesquisa da China na grande área das Ciências Sociais e Humanidades (Abb, 2013).

No início dos anos 1980, com o desenvolvimento da “segunda geração”, muitas instituições de pesquisa passaram a ganhar cada vez mais espaço. Isso aconteceu porque as principais lideranças do país, com destaque àquelas de orientação mais reformista, acreditavam que os relatórios políticos que recebiam dos departamentos tradicionais do PCCh e dos ministérios eram inadequados para balizar a reorientação econômica em curso. Tais lideranças, então, começaram a demandar alternativas mais bem orientadas teórica e empiricamente, inovadoras e cosmopolitas, menos ideológicas e burocráticas (Tanner, 2002).

Àquela altura, quase todas as agências estatais envolvidas em política externa procuraram construir um corpo próprio de especialistas. O governo de Deng, assim, foi marcado por uma transição onde práticas de estilo soviético no sistema de pesquisa foram

---

<sup>8</sup> Utilizaremos o acrônimo em português apenas para a Academia Chinesa de Ciências Sociais, mais famosa, mantendo em inglês as siglas das demais instituições analisadas.

### **Montenegro, Cumarú. *Universidades e Institutos de Pesquisa como Atores de Política Externa na China***

abolidas em favor das reformas de inspiração ocidental. Entre outros acontecimentos, convém destacar: a descentralização do financiamento da ciência; pesquisadores e institutos tiveram mais liberdade para lançar os próprios projetos e contratar pesquisas; e as universidades foram autorizadas a projetar os currículos de maneira autônoma (Tanner, 2002; Abb, 2013).

A repercussão do episódio na Praça da Paz Celestial (*Tiananmen*), em 1989, deu início ao que se chamou de “terceira geração” de *think tanks*. A repressão pôs em xeque a atuação dos órgãos que eram ligados, sobretudo, às políticas de reforma. No caso dos *think tanks* de segurança pública, o ocorrido em *Tiananmen* ajudou a redefinir toda a agenda de pesquisa, provocando inicialmente debates sobre a culpa pelas manifestações e a condução inadequada desencadeada, forçando os analistas a refletirem com sofisticação sem precedentes sobre os aspectos sociais, econômicos e políticos daquela agitação em uma sociedade socialista em reforma (Tanner, 2002). Apesar disso, por outro lado, *Tiananmen* não representou um ponto de inflexão na mesma medida para os *think tanks* dos setores militar, de relações internacionais e de política externa (Tanner, 2002; Abb, 2013).

A partir do presidente Jiang Zemin (1993-2003), os *think tanks* consolidaram decisivamente seu espaço e influência junto ao governo central. Durante os anos 1990, Jiang Zemin frequentemente recebia conselhos de acadêmicos de instituições de Xangai, como a Universidade de Fudan, a Universidade de Ciência Política e Direito da China Oriental, a Academia de Ciências Sociais de Xangai e o Instituto de Estudos Internacionais<sup>9</sup>. Ao longo da década, vários jovens estudiosos com experiência no campo das relações internacionais se mudaram de Xangai para Pequim, onde trabalharam em colaboração com o presidente em áreas como planejamento de políticas, propaganda, questões relacionadas à Taiwan e relações exteriores (Li, 2009).

A imensa maioria dos *think tanks* chineses de política externa é oriunda do governo<sup>10</sup>, das universidades e dos institutos afiliados ao PCCh. As estruturas institucionais dos *think tanks* são projetadas de modo a formarem uma parte crítica do

---

<sup>9</sup> Antes de chegar à presidência, Jiang Zemin foi prefeito de Xangai. Segundo especialistas, ele lidera uma coalizão dentro do PCCh. Para mais informações: <https://edition.cnn.com/2012/10/23/world/asia/china-political-factions-primer/index.html>.

<sup>10</sup> Alguns exemplos a nível ministerial são o Instituto de Estudos Internacionais da China (CIIS, em inglês), sob coordenação do Ministério de Relações Exteriores (MFA); o Instituto de Relações Exteriores da China (CICIR, em inglês), submetido ao Ministério de Segurança do Estado; e a Academia Chinesa de Comércio Internacional e Cooperação Econômica, ligada ao Ministério do Comércio.



### **Montenegro, Cumarú. *Universidades e Institutos de Pesquisa como Atores de Política Externa na China***

governo (Abb & Kollner, 2015). Todos esses grupos compartilham uma característica importante: estão imbricados no nexo de poder entre Estado e Partido, embora de maneiras diferentes e em graus variados. Tal ligação entre o governo e o PCCh é algo valorizado pelos *think tanks* chineses, já que conexões estreitas com as lideranças são critérios de confiança e credibilidade, ao contrário dos *think tanks* ocidentais, que prezam pela independência (Li, 2009; Abb & Kollner, 2015; Akanni, 2019).

As universidades e os institutos de pesquisa que atuam como *think tanks* na China publicam relatórios de pesquisa, artigos e livros que abrangem questões tanto domésticas quanto externas. Essas análises frequentemente são elaboradas na forma de relatórios de políticas públicas, feitos a pedido de agências governamentais ou conforme projetado pelas próprias instituições de pesquisa. Não raro, pesquisadores e acadêmicos são convocados a integrar discussões internas dos gestores e solicitados a escrever e comentar propostas de políticas públicas. Além disso, é comum os funcionários do PCCh, do governo e das forças armadas fazerem apresentações e participarem de discussões em seminários e *workshops* acadêmicos (Jakobson & Knox, 2010). A interlocução oficial acontece por diversas vias, seja por vínculos administrativos ou através de laços pessoais<sup>11</sup> (Zhu, 2009).

Um levantamento recente da Universidade da Pensilvânia aponta que a China possui atualmente 507 *think tanks*, atrás dos Estados Unidos (1.871) e muito próxima à Índia (509). Na lista dos 100 principais institutos de pesquisa do mundo, destacam-se os seguintes: *China Institutes of Contemporary International Relations* (CICIR), 18º lugar no ranking geral, melhor colocação da China; *Chinese Academy of Social Sciences* (CASS), 38º lugar; *China Institute of International Studies* (CIIS), 50º lugar; *Development Research Center of the State Council* (DRC), 56º lugar; *Center for China and Globalization* (CCG), 76º lugar; *Institute of International and Strategic Studies* (IISS), 81º lugar; e *Shanghai Institutes for International Studies* (SIIS), 96º lugar (McGann, 2019).

A seguir, apresentamos brevemente algumas dessas instituições de pesquisa, bem como três universidades que têm papel-chave na formulação de políticas na China (Pequim, Fudan e Tsinghua).

---

11 É o que na China se chama de *guanxi*, 关系.



## **Montenegro, Cumarú. *Universidades e Institutos de Pesquisa como Atores de Política Externa na China***

### *4.1. Academia Chinesa de Ciências Sociais – ACCS (中国社会科学院)*

A ACCS é a principal organização acadêmica e um centro de pesquisa abrangente da RPC nos campos da Filosofia e das Ciências Sociais, afiliada ao Conselho de Estado. Criada em maio de 1977, é hoje composta por 31 institutos e 45 centros de pesquisa subordinados, responsáveis por atividades que cobrem quase 300 subdisciplinas. Atualmente, a ACCS tem cerca de 4.200 funcionários, dos quais mais de 3.200 são pesquisadores profissionais.

Segundo o governo chinês, a realização de um amplo intercâmbio acadêmico internacional constitui uma das diretrizes primordiais da ACCS, objetivo que ganhou impulso nos últimos anos. A quantidade de pesquisadores que participam de intercâmbios acadêmicos passou de dezenas de pessoas divididas em 10 lotes em 1979 para mais de 4.100 pessoas divididas em 1.398 grupos em 1995. Enquanto isso, a ACCS estabeleceu um relacionamento construtivo com mais de 200 organizações e institutos de pesquisa, instituições de ensino superior, fundações e departamentos governamentais relacionados, cobrindo mais de 80 países e regiões.

A organização, hoje, tem parcerias com instituições de 41 países asiáticos, 11 países africanos, 36 europeus, 12 latino-americanos, além de 3 áreas regionais (Taiwan, Hong Kong e Macau; Estados Unidos e Canadá; Austrália e Nova Zelândia<sup>12</sup>). Em 2019, a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), no Brasil, tornou-se a primeira universidade latino-americana a sediar um centro próprio da ACCS, com o propósito de refletir sobre as oportunidades e desafios que a ascensão do país asiático apresentam para o Brasil e o desenvolvimento de novas parcerias educacionais, científicas, culturais e comerciais entre os países (China Hoje, 2019).

### *4.2. Instituto de Relações Internacionais Contemporâneas da China – CICIR (中国现代国际关系研究院)*

O Instituto de Relações Internacionais Contemporâneas da China (CICIR) é um complexo de pesquisa e consulta de longa data, extenso e multifuncional, com foco em estudos estratégicos e de segurança internacional, criado em 1980 a partir do Ministério de Segurança do Estado. Por anos, realizou intercâmbios acadêmicos internacionais.

---

12 Para mais detalhes sobre as informações descritas nesta seção, ver: <http://casseng.cssn.cn/>.

### **Montenegro, Cumarú. *Universidades e Institutos de Pesquisa como Atores de Política Externa na China***

Possui programas de mestrado e doutorado e três publicações acadêmicas: *Xiandai Guoji Guanxi*, *Contemporary International Relations* e *Guoji Yanjiu Cankao*.

Em 2015, o CICIR foi designado como uma unidade piloto para a construção dos principais *think tanks* da China. Atualmente, o organograma inclui 11 (sub)institutos, duas divisões de pesquisa, oito centros de pesquisa e vários departamentos administrativos. Ao todo, a equipe possui 380 pessoas, entre as quais 150 são professores<sup>13</sup>.

#### *4.3. Instituto de Estudos Internacionais da China – CIIS (中国国际问题研究所)*

O CIIS realiza pesquisas sobre questões internacionais para servir ao corpo diplomático chinês. Trocando em miúdos, trata-se do *think tank* do Ministério de Relações Exteriores. O CIIS foi fundado em 25 de novembro de 1956 e conduz pesquisas e análises principalmente sobre questões políticas de médio e longo prazo de importância estratégica, particularmente aquelas relacionadas à política e à economia mundial. Também realiza estudos e oferece recomendações de políticas sobre grandes eventos e questões prementes.

O CIIS assumiu o nome atual em dezembro de 1986. Antes, atuou sob os títulos de “Instituto de Relações Internacionais (IIR)” submetido à “Academia de Ciências da China”. Em 1998, o Centro de Estudos Internacionais da China (CCIS), anteriormente uma instituição de pesquisa do Conselho de Estado, foi incorporado ao CIIS.

A equipe do CIIS é composta por quase cem pesquisadores e outros profissionais. Entre eles estão diplomatas seniores, especialistas em estudos de área e especialistas de destaque nas principais áreas de relações exteriores. Todos os jovens bolsistas do CIIS têm diplomas universitários avançados em relações internacionais ou disciplinas relacionadas. O Instituto tem sua própria biblioteca profissional, que abriga mais de 260.000 livros. Segundo o Ministério de Relações exteriores, a coleção sobre assuntos internacionais está entre as melhores do país<sup>14</sup>.

#### *4.4. Institutos de Estudos Internacionais de Xangai – SIIS (上海国际问题研究院)*

---

13 Mais informações: <http://www.cicir.ac.cn/NEW/en-us/index.html>.

14 Detalhes: [http://www.ciis.org.cn/english/2019-01/10/content\\_40639859.html](http://www.ciis.org.cn/english/2019-01/10/content_40639859.html).

## **Montenegro, Cumarú. *Universidades e Institutos de Pesquisa como Atores de Política Externa na China***

Fundado em 1960, os Institutos de Estudos Internacionais de Xangai, ligados ao governo, são uma organização de pesquisa abrangente para estudos de política internacional, economia, estratégia de segurança e relações externas da China. Entre outros assuntos, o *think tank* se dedica à reflexão sobre a modernização da China e a abertura e o desenvolvimento econômico de Xangai.

Ao todo, o SISS possui 14 subdivisões, incluindo centros de estudos (por exemplo: Centro de Estudos Ásia-Pacífico, Centro de Estudos para a Rússia e Ásia Central, Centro de Estudos Europeus), institutos (Instituto de Estudos sobre Economia Mundial, Instituto de Estudos sobre Política Externa, etc.) e departamentos (há somente dois: *Department of International Exchanges* e *Department of Research Management*). Após esforços empreendidos por várias gerações de pesquisadores, o SIIS ganhou renome nacional e internacional e hoje figura entre os principais *think tanks* do mundo<sup>15</sup>.

### *4.5. Universidade de Pequim – Beida (北京大学)*

Fundada em 1898, a Universidade de Pequim é uma das universidades chinesas mais prestigiadas do mundo. Em outubro de 2013, a universidade estabeleceu um Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IISS) como um *think tank*, com o objetivo de aumentar sua influência sobre os principais tomadores de decisão da China.

Anteriormente com o nome de Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais da Universidade de Pequim, criado em maio de 2007, o IISS é afiliado à Escola de Estudos Internacionais. Seu Conselho de Administração é composto por acadêmicos e especialistas seniores dentro e fora da Escola de Estudos Internacionais, e o sistema de responsabilidade do presidente é implementado sob a liderança do Conselho<sup>16</sup>.

Também sob a governança da Universidade de Pequim, está o Instituto de Pesquisa da Pobreza, instituição dedicada à pesquisa sobre desenvolvimento social e econômico relacionada à pobreza, produzindo análises e relatórios direcionados ao governo central<sup>17</sup>.

### *4.6. Universidade de Fudan (复旦大学)*

---

15 Mais informações: <http://www.siis.org.cn/EnIndex>.

16 Para mais detalhes: <http://en.iiss.pku.edu.cn/>.

17 Detalhes em: <https://onthinktanks.org/think-tank/北京大学贫困地区发展研究院/>.

## **Montenegro, Cumarú. *Universidades e Institutos de Pesquisa como Atores de Política Externa na China***

A Universidade de Fudan foi fundada em 1905, inicialmente como Escola Pública Fudan. Há, ao todo, 18 institutos de pesquisa incubados na Universidade, que promovem soluções e estudos interdisciplinares em Desenvolvimento Regional, Governança Ecológica, Economia Industrial, Governança Digital Tecnologia e Inovação, etc. Entre esses institutos está uma abrangente rede que conta com o *Global Think Tank Center*, o Consórcio Universitário Fudan-América Latina e a Liga das Universidades do BRICS.

Outro exemplo surgiu em agosto de 2013, quando o Centro de Pesquisa Política para a Economia Chinesa, um projeto de *think tank* proposto pelo Centro de Estudos Econômicos da China na Universidade de Fudan, foi oficialmente aprovado pela Comissão de Educação de Xangai. É importante destacar também a atuação do *Fudan Development Institute* (FDDI), uma organização global de pesquisa com foco em Estudos de Desenvolvimento. O FDDI, de caráter multidisciplinar, é um dos *think tanks* acadêmicos pioneiros estabelecidos após o lançamento da política de reforma e abertura em 1978<sup>18</sup>.

### *4.7. Universidade de Tsinghua (清华大学)*

Fundada em 1911, a Universidade de Tsinghua é considerada por muitos como a melhor universidade da China, tendo sido responsável pela formação de relevantes nomes, como os prêmios Nobel Tsung-Dao Lee e Yang Zhenning, além do ex-presidente Hu Jintao e do atual presidente Xi Jinping.

A universidade estabeleceu seu Centro de Pesquisa em Inovação Técnica em 2000, como um centro-chave de pesquisa em Ciências Humanas e Sociais. Sendo um *think tank* nacional, ele se concentra no gerenciamento de inovação técnica, estratégia e política para C&T e empreendimentos de alta tecnologia.

Em 2009, a Tsinghua também impulsionou a criação do *China Data Center*, destinado a fornecer uma plataforma de dados para auxiliar a pesquisa acadêmica e o ensino nas disciplinas relevantes. Espera-se que o centro sirva como um *think tank* para o governo, com foco em pesquisas aprofundadas sobre os principais problemas da sociedade chinesa. Além destes, outros dois braços da Universidade também têm destaque nacional: o Instituto de Relações Internacionais Modernas e o Instituto Internacional de Estratégia e Desenvolvimento<sup>19</sup>.

---

18 Detalhes em: <http://fddi.en.fudan.edu.cn/>.

19 Detalhes em: <https://www.tsinghua.edu.cn/en/index.htm>.

## **5. Considerações Finais**

O presente artigo buscou discutir, partindo de uma breve contextualização a respeito da atuação internacional chinesa e as tendências recentes envolvendo o processo decisório, o papel ocupado pelos especialistas enquanto atores de política externa. Vimos que a demanda por *expertise* se consolidou no organograma da RPC, uma consequência natural do adensamento da projeção global do país. Essa expansão do interesse nacional para além das cercanias imediatas da Ásia ampliou também a quantidade de parceiros e as frentes de interlocução da China em nível global.

Nesse cenário, os institutos nacionais de pesquisa, inicialmente projetados nos moldes soviéticos, passaram a constituir um importante lócus de interação entre especialistas e líderes políticos. Embora vários desses institutos estejam ligados ao governo ou ao Partido, na prática eles desempenham uma função muito similar à das universidades. Estas, aliás, também são fundamentais dentro do processo contemporâneo de elaboração e implementação da política externa chinesa.

Não à toa, cada vez mais os especialistas oriundos desses espaços vêm adquirindo renome no debate público como um todo, e na disciplina das Relações Internacionais em particular. Nomes como Wang Jisi, Yan Xuetong e Qin Yaqing – diretores, respectivamente, da Escola de Estudos Internacionais da Universidade de Pequim; do Instituto de Relações Internacionais Modernas da Universidade de Tsinghua; e da Universidade de Relações Exteriores da China (CFAU), ligada ao MFA – já integram, podemos dizer, um seleto rol de grandes especialistas da área, por muito tempo composto somente por norte-americanos e europeus, salvo raríssimas exceções.

Este esforço de pesquisa aqui desenvolvido, salientamos à guisa de conclusão, ainda é incipiente. A experiência da China em integrar especialistas ao processo decisório merece, a nosso juízo, uma atenção mais cuidadosa da parte da comunidade acadêmica e política no Brasil e em outras nações em desenvolvimento. Trabalhos futuros que busquem realizar estudos de caso mais aprofundados a respeito da atuação dos institutos de pesquisa chineses são, nesse diapasão, extremamente bem-vindos, sobretudo no momento atual, em que a Nova Rota da Seda (*Belt and Road Initiative*) se apresenta como o ápice dessa jornada de projeção internacional da RPC. Certamente, especialistas chineses das mais diversas áreas desempenham um papel fundamental para o sucesso dessa iniciativa. Cabe acompanharmos de perto.

**Referências**

Abb, P. (2013). China's Foreign Policy Think Tanks: Changing Roles and Structural Conditions. **GIGA Working Papers**. GIGA Research Unit: Institute of Asian Studies. No. 213, January.

Abb, P., & Kollner, P. (2015). Foreign policy think tanks in China and Japan: characteristics, current profile, and the case of collective self-defence. **International journal: Canada's journal of global policy analysis**, 70(4), 593–612.

Abegunrin, O., & Manyeruke, C. (2020). **China's Power in Africa: A New Global Order**. New York: Palgrave Macmillan.

Akanni, L. (2019). **Chinese Think Tanks with Chinese Characteristics: some lessons for African think tanks**. Disponível em: <https://onthinktanks.org/articles/chinese-think-tanks-with-chinese-characteristics-some-lessons-for-african-think-tanks/>. 23 de agosto.

Brown, K. (2017). **China's World: What Does China Want?**. London: I.B. Tauris.

Chang-Liao, N. (2016). China's New Foreign Policy under Xi Jinping. **Asian Security**, 12:2, pp. 82-91.

Chen, D., Pu, X. (2014). Correspondence: Debating China's Assertiveness. **International Security**, 38:3, pp. 176–183.

China Hoje (2019). **Unicamp recebe primeira unidade da CASS da América Latina**. Disponível em: <http://www.chinahoje.net/unicamp-recebe-primeira-unidade-da-cass-da-america-latina/>. Acesso em 31/07/2020.

Christensen, T. (2011). The Advantages of an Assertive China. **Foreign Affairs**, March/April.

\_\_\_\_\_. (2013) More Actors, Less Coordination? New Challenges for the Leaders of a Rising China. In: Rozman, Gilbert (ed.). **China's Foreign Policy: Who Makes it, and How is it Made?** New York: Palgrave Macmillan.

Feng, H (2007). **Chinese Strategic Culture and Foreign Policy Decision-Making: Confucianism, Leadership and War**. United Kingdom: Routledge.

Glaser, B. (2013). Chinese Foreign Policy Research Institutes and the Practice of Influence. In: Rozman, Gilbert (ed.). **China's Foreign Policy: Who Makes it, and How is it Made?** New York: Palgrave Macmillan.

Hudson, V. (2014). **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory**. 2nd Edition. Maryland: Rowman & Littlefield.

Hunt, M. (1996). **The Genesis of Chinese Communist Foreign Policy**. New York: Columbia University Press.

**Montenegro, Cumarú. *Universidades e Institutos de Pesquisa como Atores de Política Externa na China***

Jakobson, L. (2014). China's Unpredictable Maritime Security Actors. **Lowy Institute for International Policy**, Report. December.

\_\_\_\_\_; Knox, D. (2010). New Foreign Policy Actors in China. **SIPRI Policy Paper No. 26**.

\_\_\_\_\_; Manuel, R. (2016). How are Foreign Policy Decisions Made in China? **Asia & the Pacific Policy Studies**, 3:1, pp. 101–110.

Johnston, A. (2013). How New and Assertive Is China's New Assertiveness? **International Security**, 37:4, pp. 7–48.

Lampton, D. (2001). **The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000**. Stanford: Stanford University Press.

Li, C. (2009). China's New Think Tanks: Where Officials, Entrepreneurs, and Scholars Interact. **China Leadership Monitor 29**, August.

Mao, T. (1966). **Quotations From Chairman Mao Tse-Tung**. Beijing: Foreign Language Press.

McGann, J. (2020). 2019 Global Go To Think Tank Index Report. **TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports**. In: [https://repository.upenn.edu/think\\_tanks/17](https://repository.upenn.edu/think_tanks/17).

Morin, J., & Paquin, J (2018). **Foreign Policy Analysis: A Toolbox**. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.

Poh, A., & Li, M. (2017). A China in Transition: The Rhetoric and Substance of Chinese Foreign Policy under Xi Jinping. **Asian Security**, 13:2, pp. 84-97.

Tanner, M. (2002). Changing Windows on a Changing China: The Evolving “Think Tank” System and the Case of the Public Security Sector. **The China Quarterly**, 171, pp. 559-574.

Wang, J. (2011). China's Search for a Grand Strategy. **Foreign Affairs**, March/April.

Yan, X. (2014). From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement. **The Chinese Journal of International Politics**, 7:2, pp. 153–184.

Zhang, J. (2015). China's new foreign policy under Xi Jinping: towards ‘Peaceful Rise 2.0’? **Global Change, Peace & Security**, 27:1, pp. 5-19.

Zhang, Y. (2013). The Role of Think Tanks in China – The Case of CASS. **Japan Spotlight**, January/February, pp. 24-26.

Zhu, X. (2009). The Influence of the Think Tanks in the Chinese Policy Process. **Asian Survey**, 49:2, pp. 333–357.



---

# Uma Análise do Sistema de Ensino Superior Chinês (1949-2019): políticas, avanços e desafios

*An analysis of the Chinese higher education system (1949-2019): policies, advances and challenges*

Marcos Costa Lima<sup>1</sup> 

Pedro Fonseca<sup>2</sup> 

Amanda Salvino<sup>3</sup> 

Júlia Benning<sup>4</sup> 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.55346

Recebido em: 20/09/2020  
Aprovado em: 16/11/2020

**Resumo:** Este artigo tem como objetivo analisar historicamente o sistema educacional superior chinês, apresentando suas principais políticas e avanços. É percebido que o desenvolvimento chinês é surpreendente, e o papel dessas reformas educacionais tem contribuído com os avanços, tanto em recursos humanos quanto em inovação, bem como em infraestruturas educacionais. O ensino superior tem sofrido reformulações desde 1949, quando massivas reformas foram implantadas com o intuito de dotar o sistema superior chinês de maior capacidade de atender as demandas sociais e política da China. Desse modo, entre 1993 e 2010, as reformas tiveram ênfase na massificação, descentralização, liberação e privatização. O trabalho incide ainda na explicitação de dois projetos, o primeiro intitulado de Projeto 211, implementado em 1995, com o governo buscando investir em cerca de 100 universidades para dotá-las de maior capacidade técnico-científica no século XXI. Já o segundo projeto, lançado em 1998, foi chamado de o Projeto 985 e tinha como objetivo criar universidades de nível mundial no século XXI. Por fim, o trabalho apresenta desafios ainda existentes para o desenvolvimento do ensino superior.

**Palavras-chave:** Universidades; Universidades na China; Reformas do Ensino Superior na China; Políticas de desenvolvimento.

---

<sup>1</sup> Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: [marcosfcostalima@gmail.com](mailto:marcosfcostalima@gmail.com)

<sup>2</sup> Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: [pe.fonseca@outlook.com](mailto:pe.fonseca@outlook.com)

<sup>3</sup> Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: [amandasalvinocpri@gmail.com](mailto:amandasalvinocpri@gmail.com)

<sup>4</sup> Universidade Católica de Pernambuco. E-mail: [juliabenning1194@gmail.com](mailto:juliabenning1194@gmail.com)

**Abstract:** This article aims to analyze historically the Chinese higher education system, presenting its main policies and advances. It is perceived that Chinese development is surprising, and the role of these educational reforms has contributed to advances, both in human resources and in innovation, as well as in educational infrastructure. superior education has undergone reformulations since 1949, but in the post-reform and opening-up period, when massive reforms were implemented in order to provide the Chinese superior education system with greater capacity to meet social demands and China's policy. Therefore, between 1993 and 2010, reforms emphasized massification, decentralization, liberation and privatization. The work also focuses on explaining two projects, the first entitled Project 211, implemented in 1995, with the government seeking to invest in around 100 universities to provide them with greater technical and scientific capacity in the 21st century. The second project, launched in 1998, it was called Project 985 and aimed to create world-class universities in the 21st century. Finally, the work presents challenges that still exist for the development of higher education.

**Keywords:** Chinese university. Marxism. Xi Jinping. Mao Zedong. Marxist Theory.

## 1. Introdução

Este artigo tem por objetivo principal apresentar as transformações do sistema de ensino superior Chinês. Para isso, fez-se necessário apontar alguns elementos do Sistema Educacional do País, visto que um sistema observado de forma estanque sempre prejudica uma compreensão holística do processo. O ensino superior tem sofrido reformulações desde 1949, mas no período pós reforma e abertura, o ponto de inflexão no ensino superior veio ocorrer em 1993 quando massivas reformas foram implantadas com o intuito de dotar o sistema superior chinês de maior capacidade de atender as demandas sociais e política da China. Desse modo, entre 1993 e 2010, as reformas tiveram ênfase na massificação, descentralização, liberação e privatização.

Dessa forma, o presente artigo está dividido da seguinte maneira, para contextualizar o leitor sobre a educação chinesa, o capítulo 2 apresenta uma breve evolução do sistema de ensino básico chinês. Do início da Revolução Cultural até 1978, o financiamento das escolas ou era realizado pelas comunidades locais (*minban*), ou gerenciados pelo Estado (*gongba*), mas as dificuldades eram inúmeras. Além de estabelecer cronologicamente as principais mudanças, o capítulo também debate ainda as três teorias que serviram de base para pensar o Sistema Educacional na China: a Teoria da Modernidade, a Teoria do Capital Humano e a Mentalidade Pós-colonial (Li, 2017).

O capítulo 3 trata da especificamente do sistema superior, desde a revolução em 1949 até 2019. Buscou-se apresentar os 3 períodos de reformas universitárias, que começam já em 1980, quando há o distanciamento com o modelo soviético, e parte-se

para uma aproximação com o modelo norte-americano; num momento seguinte, uma visão mais pragmática do ensino; e, na terceira etapa, a partir do ano de 1993, quando teve início a uma série de reformas no ensino superior, com destaque ao “Esboço para Reforma e Desenvolvimento da Educação na China” (CC-PCCh, 1993).

O capítulo 4 analisa as principais políticas para o ensino superior, o *Projeto 211* e *Projeto 985*, a fim de fazer um estudo de caso. A primeira delas foi o *Projeto 211*, iniciado em 1995, que fazia referência ao slogan “Dirija uma centena de universidades no século 21”, em tradução livre do original em mandarim<sup>5</sup>, onde o governo buscou investir em cerca de 100 universidades para dotá-las não apenas de maior capacidade técnico-científica, mas torná-las universidades de referência mundial no século 21 (Wan, 2003; Zhao & Zhu, 2010).

A segunda política denominada de *Projeto 985* foi lançado após o discurso do ex-presidente Jiang Zemin, em 4 de maio de 1998, no centenário da Universidade de Beijing. O seu objetivo maior foi criar universidades de nível mundial para o século XXI. O projeto envolveu as esferas nacional e local e buscou investir num grupo seletivo de Universidades (Cai, 2013).

Por fim, capítulo 5 e 6 tratam dos avanços e desafios das reformas. A China percebe que para avançar é necessário o investimento em educação de qualidade e na ciência. Isso fica claro a partir de Xi Jinping, que com a materialização da ideia do rejuvenescimento nacional, passa a dar uma nova centralidade a educação (Xinhua, 2020). O capítulo 7 é dedicado às considerações finais.

## **2. A educação chinesa: Uma breve evolução do sistema educacional e políticas para o ensino básico.**

O crescente impacto das reformas educacionais no conjunto do Sistema educacional Chinês tem sido objeto de mudanças sem precedentes (Oyniran & Uwamahoro, 2017). O aumento do impacto dessas reformas educacionais tem proporcionado significativos avanços, tanto em recursos humanos quanto na inovação, bem como nas infraestruturas educacionais, o que facilitou e deu consistência ao progresso no desenvolvimento econômico, político, cultural e social do país. Desse modo, essa seção busca apresentar os principais pontos da evolução do sistema de ensino chinês.

---

<sup>5</sup> 面向21世纪办好百所高校 (*Miànxìàng 21 shìjì bàn hǎo bǎi suǒ gāoxiào*)

Se tomarmos como comparação o sistema educacional chinês ao longo da Revolução Cultural, veremos os grandes avanços conquistados. Segundo Emily *et al* (2008), documentos da época indicam que muito do financiamento das escolas durante a Revolução Cultural estava ao encargo das comunidades locais (*minban*), ou gerenciados por pessoas, professores e escolas, que são distintos dos (*gongba*), ou professores e escolas administrados pelo Estado. Como parte deste processo, muitos dos professores primários em áreas rurais eram compensados com “pontos de trabalho” ao invés de salários e reclassificados como residentes rurais (Tsang, 2000).

O ensino tipo *Minban* cresceu rapidamente durante a Revolução Cultural, primeiro nas zonas rurais e depois nas cidades. As autoridades educacionais cederam responsabilidade sobre as escolas primárias administradas pelo estado a equipes ou brigadas locais de produção, comunas, fábricas, empresas, comitês revolucionários de bairro e outras instâncias da administração chinesa (Tsang, 2000; Wang, 2002).

Durante este período, os professores *minban* eram pagos em rações de grãos e subsídios em dinheiro suplementares por unidade de trabalho com base nos pontos de trabalho que conquistavam, enquanto os professores do Estado recebiam salários dos governos. Importante dizer sob esse arranjo que os custos diretos do ensino eram raramente custeados pelas famílias, mesmo nas comunidades rurais e que cada criança do meio rural estava apta a cursar a escola primária sem custo durante os anos finais da Revolução Cultural (Han, 2001).

No final dos anos 1970, uma agenda diferenciada guiou a política educacional, à medida em que os líderes pensavam em promover reformas de mercado e a modernização econômica. Em março de 1978 Deng Xiaoping fez um discurso de abertura no *National Symposium on Science and Technology em Beijing*. Nesse discurso, ele reiterou a importância da ciência e tecnologia para a modernização econômica e afirmou que “a base para treinar a ciência e a tecnologia se baseia na educação” (Shen, 1994).

Desde 1978, a política educacional chinesa passou por quatro estágios, a saber: i) a recuperação e reconstrução da ordem educacional (1978-1984); ii) o início de uma reforma total do sistema educacional (1985-1992); iii) ajuste da política educacional capaz de enfrentar a reforma do sistema econômico de mercado (1993-2002); iv) e o novo desenvolvimento da política educacional sob o comando das perspectivas científicas sobre desenvolvimento (2003- 2009).

Li (2017) destaca que o ponto de partida se dá no ano de 1985 quando a governo traça objetivos de longo prazo, tais como a consolidação do sistema educacional compulsório de 9 anos e maior autonomia a educação superior. Esses objetivos foram sendo modernizados ao longo do tempo para dialogar com as necessidades da China. Dessa forma a essa modernização resultou num aumento de políticas educacionais, como pode ser observado no período de 2000 e 2017, quando o Estado chinês promulgou 22 documentos referentes a políticas educacionais (Li, 2017).

Além disso, o autor destaca que ao longo dos anos, três tipos de teorias - foram justapostas para criar as políticas de desenvolvimento chinesas. Quais sejam a Teoria da Modernidade, a Teoria do Capital Humano e a Mentalidade Pós-colonial. Esses raciocínios são baseados em um conceito filosófico de Confúcio (*Zhong-Yong*). Li (2017) o descreve como um “modelo confuciano de desenvolvimento”.

A Teoria da Modernização sustenta que os líderes chineses sempre perseguiram a modernização. Sendo assim, viam a educação como a estrutura de fundação para as reformas. Ou seja, a educação possuía um papel instrumental no rejuvenescimento nacional. Por sua vez, os teóricos do Capital Humano viam a educação como o maior investimento em capital humano que poderia ser feito. Dessa forma, os líderes chineses utilizavam raciocínio de que a reformas educacionais deveriam elevar a qualidade da educação e o desenvolvimento estudantil. Consequentemente, isso iria produzir uma força de trabalho mais qualificada, gerando maior modernização e desenvolvimento. Dessa forma, haveria o crescimento econômico e a conquistas de metas nacionais, elevando, por fim, a competitividade nacional (Li, 2017).

Dessa forma, para Li (2017), o Modelo Confuciano de Desenvolvimento, baseado nessas três mentalidades, resultou em mudanças significativas nas últimas décadas. Especialmente, ampliação do acesso à educação, expansão da educação superior, otimização do sistema e estrutura educacional e melhoria da formação dos professores.

A realização da educação obrigatória de nove anos forneceu uma base suficiente para uma reforma adicional da educação para o novo século. A reforma abrangeu todas as etapas de formação, da educação pré-escolar à educação continuada, incluindo objetivos educacionais, papel dos professores e pesquisadores e cooperação internacional (Li, 2017).

O artigo 19 da Constituição da República Popular da China de 1982 estipula que “o Estado desenvolve a educação socialista para elevar o nível cultural e científico de

todo o povo” (CRPC, 1983). Em 27 de maio de 1985, a decisão sobre a reforma do sistema educacional foi proferida pelo Comitê Central do Partido Comunista Chinês (CC-PCCh) (Ming, 1986). Em 1986, a China promulgou a Lei de Educação Compulsória, que garantia a implementação de nove anos de educação obrigatória, que passa a ser aplicada em todo o território nacional, de acordo com a Lei, que estipula que toda a criança e adolescente devem receber educação sem custo, obrigatória e universal (MoE, 2009).

Em 1993 o Programa de Reforma e Desenvolvimento Educacional da China foi emitido pelo CC-PCCh e pelo Conselho de Estado (Yang, 2009). Em 1995 um grande esforço foi lançado para aumentar as taxas de ensino secundário e da educação terciária. A reforma foi concebida para atingir um certo número de objetivos, entre os quais estavam: i) generalizar a educação compulsória de nove anos, quando na época, apenas 75% estavam matriculados; ii) acabar com o analfabetismo; iii) desenvolver o ensino médio técnico, educação de adultos e educação continuada; iv) melhorar o nível de educação das meninas e das minorias nacionais em áreas pobres; v) construir, reformar edifícios para pesquisa e o ensino, visando ampliar o número de alunos.

Avançando para o século XXI, em 2007, a cobertura da educação compulsória e a alfabetização alcançavam 98% (MoE, 2007). Em 2010, 50,94% dos alunos do ensino médio estavam inscritos nas escolas secundárias vocacionais e estudantes inscritos em todas as formas de faculdades superiores profissionais representavam 46.92% do número total inscrito no ensino superior (Statistical Bulletin for National Educational Development, 2010, p.34).

Por fim, ao final de 2011, a China tinha tido amplo sucesso em atingir a meta da “Educação Universal Compulsória de Nove Anos” em todo o país com uma taxa de inscrição que atingia 100% (MoE, 2013). De acordo com o Ministério da Educação a taxa bruta de matrículas nas escolas secundárias atingiu 100,1% (MoE, 2012a, p.34). Em 2013, 100% das localidades no nível do município atingiram o objetivo de universalizar o ensino obrigatório de 9 anos. Em 2015, o total da taxa de matrícula bruta no ensino superior foi de 36% (Sang, 2015, p.35).

### **3. O sistema superior chinês de ensino (1949-2010)**

A origem do nível superior chinês pode ser remontando ao período antigo, e Shuyuan<sup>6</sup> (academia de aprendizado clássico chinês) na Dinastia Tang (618-907 d.C) é um protótipo dele (Cai, Kivistö & Zhang, 2011). No entanto, o desenvolvimento de universidades modernas e do sistema de ensino superior na China é relativamente recente. A primeira instituição considerada como a contraparte da universidade ocidental foi criada em 1895, a saber, *Beiyang gongxue* - o precursor da Universidade de Tianjin. Posteriormente, o Universidade de Shanghai Jiaotong (南洋公學 *Nanyang gongxue*) e a Universidade Imperial (Universidade de Beijing) foram sucessivamente fundadas em 1896 e 1898.

Após o estabelecimento da República Popular da China (RPC) em 1949, houve uma reformulação do ensino superior, assim como estava ocorrendo em outras áreas da sociedade chinesa. Dessa forma, para fins de melhor entendimento, Chen (2012), em sua análise, divide o processo em três etapas temporais: o legado destrutivo do antigo modelo soviético e da Revolução Cultural (1949-1976); segunda reorganização da universidade e seu desenvolvimento paradoxal na transição econômica (1977-1997) e a expansão do ensino superior e o reconhecimento do valor intrínseco do conhecimento na economia do conhecimento (1998-2010).

A primeira etapa é definida pela ampla influência do modelo soviético, que é caracterizado por mecanismos planejados centralmente, como “governos alocando recursos do ensino superior, nomeando líderes de universidades, designando empregos para graduados e decidindo números de matrículas para instituições individuais” (Cai, 2004, p. 158). Além disso, houve a reestruturação das universidades chinesas em “um aparato político e um instrumento econômico para o desenvolvimento político e econômico socialista” (Chen, p. 102, 2012). Isso resultou numa perda da liberdade e da autonomia das universidades e de seus acadêmicos em detrimento da ideologia política do Partido Comunista Chinês (PCCh).

---

<sup>6</sup> Filósofo, educador e erudito confuciano, Zhan recebeu seu diploma jin shi durante o reinado de Hongzhi (1488-1505) e foi nomeado presidente da Academia Imperial Nanjing em 1524. Mais tarde tornou-se ministro do Gabinete de Ritos, depois do Gabinete de Pessoal, e depois do Gabinete de Guerra em Nanjing. Famoso educador, durante sua vida fundou mais de 40 Shu yuan (academias confucianas). Como filósofo, foi seguidor de Zhu Xi (1130-1200), erudito confuciano da dinastia Song e que se tornou figura principal da Escola de Princípios e o racionalista neo-confuciano mais influente na China. Também foi amigo de longa data do filósofo Wang Yangming (1472-1529) e, embora seus caminhos intelectuais acabassem por divergir, compartilhou com Wang uma apreciação do xin xue (idealismo), taoísmo e budismo.



A partir do final da década de 1970, juntamente com a introdução de uma política de “portas abertas”, a China lançou continuamente uma série de reformas, especialmente na esfera econômica<sup>7</sup>. Com o tempo, o país foi gradualmente transformado de uma economia planejada centralmente para uma economia orientada para o mercado. A partir desse momento, há uma mudança de propósito das universidades chinesas, ou seja, as universidades deixam de ter um propósito do conhecimento como um fim em si mesmo, para ter um propósito de desenvolvimento funcional e técnico da sociedade (Chen, 2012; Li, 2017).

A partir de segunda fase em diante, o que caracterizou as reformas no ensino superior chinês desde os anos 1980 foi o distanciamento do modelo soviético em direção a uma abordagem de influência americana, excetuando-se os programas de ensino superior de 2 a 3 anos de orientação profissional, herdados da antiga União Soviética, que permaneceram com algumas modificações sob a influência alemã (Cai *et al.*, 2011).

Inseridas nesse contexto de mudança, as universidades chinesas sofreram uma reorganização, das quais se destaca dois pontos. O primeiro diz respeito a fusão de antigas faculdades especializadas em universidades de cunho mais abrangentes (Chen, 2012). Já o segundo ponto foi, de certa forma, a mercantilização das universidades, ou seja, as universidades foram estimuladas a irem ao mercado para gerar receita (Chen, 2012). Isso decorre devido ao contexto de reformas que a China estava passando, houve uma retração do papel do Estado no que se refere ao investimento.

Por fim, a última etapa é caracterizada pelo reconhecimento do papel estratégico que as universidades teriam no desenvolvimento chinês. Como exemplo dessa percepção foi o *boom* da internet no final dos anos 90 na China, onde a maioria dos líderes de negócios de tecnologia da informação (TI) e empresários de *startups* de alta tecnologia eram graduados nas principais universidades chinesas, como a Universidade Tsinghua, a Universidade de Beijing e a Universidade de Ciência e Tecnologia da China. Desse modo, Chen (2012) afirma que:

A produção e transferência de conhecimento não eram mais serviços periféricos como um dos três usos da universidade (Kerr, 1995), mas uma fonte essencial de crescimento econômico e criação de riqueza, que é plenamente reconhecida pelos líderes chineses após a crise econômica asiática em 1997 (Chen, p. 103, 2012)

---

<sup>7</sup> A política está inserida no contexto de reforma e abertura realizada por Deng Xiaoping em 1978. Esse novo comportamento buscou integrar a China no ambiente internacional.

Cabe destacar que, dentro da terceira etapa apresentada por Chen (2012), o ano de 1993 é considerado como o ponto de inflexão, pois foi nesse ano em que se deu início a uma série de reformas no ensino superior, com destaque ao “Esboço para Reforma e Desenvolvimento da Educação na China” (Yang, 2000, p. 48). Essas reformas foram implementadas com o intuito de dotar o sistema superior de chinês de maior capacidade de atender as demandas sociais e política da China.

Entre as estratégias utilizadas foram introduzir forças de mercados no intuito de liberalizar a educação, criando o impulso para as mudanças. Além disso, o governo se utilizou da legislação para regular as relações sociais, práticas e comportamentos que surgiram a partir da entrada das forças liberalizantes (Cai, 2013). Ou seja, o governo chinês buscou maximizar os pontos positivos de uma educação mais liberal, porém procurou criar mecanismos de controles às externalidades negativas que viriam, resultantes da maior liberalização. Desse modo, entre 1993 e 2010, as reformas tiveram ênfase na descentralização, liberação e privatização (Cai, 2013).

Aliado a isso, em 1999, o Ministério da Educação da China dá início a universalização do ensino superior, com o aumento de 50% na oferta de matrículas e a contínua ampliação das matrículas nos próximos dez anos. A expansão do ensino superior foi baseada no entendimento político de educação chinesa: transformar seu tamanho populacional em um ativo através do desenvolvimento de capital humano (Levin & Xu, 2006). Ou seja, mais pessoas nas universidades significa mais capital humano gerado para apoiar a economia do conhecimento e enfrentar a concorrência global (Chen, 2012, p. 103). Dessa maneira, os principais objetivos das reformas políticas de massificação do ensino superior foram os de atingir a demanda crescente do rápido desenvolvimento da economia, uma forma de minimizar o problema urbano do desemprego e de promover a utilização dos recursos humanos de forma qualificada (Wu & Zheng, 2008).

É válido pontuar que as reformas no período de 1980 a 2000 alcançaram resultados notáveis, incluindo expansão maciça do ensino superior, progresso no desenvolvimento do corpo docente, descentralização da administração, diversificação do financiamento, privatização da oferta de educação, desenvolvimento de universidades competitivas e internacionalização (Wang & Liu, 2009).

No entanto, as reformas também encontraram problemas e dilemas, incluindo a deterioração das condições e da qualidade do ensino, fraca capacidade de cultivar pessoal excelente e talentoso, diferença entre as habilidades ensinadas nas universidades e as

demandas da indústria, condições instáveis e inadequadas para o desenvolvimento sustentável do ensino superior e a pressão pelo emprego de graduados universitários (Cai *et al.*, 2011). Essas questões sobre os resultados e os dilemas foram melhor debatidas e apresentadas nas seções a seguir que cobrem os avanços e os desafios do sistema de educação superior chinês.

#### **4. Políticas e governança do ensino superior chinês: uma análise dos Projetos 211 e 985.**

Apesar do senso comum entender o sistema político chinês como sendo um bloco monolítico, a realidade se apresenta de maneira contrária. Apesar do fato da China ter um governo em que apenas um partido detém o controle<sup>8</sup>, a distribuição de poder e, por sua vez, a administração, é regida pela relação entre governo central e governos locais. Dessa maneira, as instituições de ensino superior (IES) públicas regulares<sup>9</sup> são administradas a partir desses dois níveis. Assim, no nível do governo central, 73 instituições de ensino superior são administradas pelo Ministério da Educação (MOE) e 40 por outros ministérios (MoE, 2015)

Já no nível provincial, em 2014, 1.684 instituições foram administradas pelos governos das províncias, regiões autônomas ou municípios (MoE, 2015). No que diz respeito ao acesso ao ensino superior chinês, o país possui o *gaokao* (高考) ou Exame Nacional de Ingresso no Ensino Superior. O ensino superior no nível de graduação incluiu programas de graduação de três anos (*dazhuan*) e programas de graduação de quatro anos.

As políticas implementadas pelo Estado Chinês foram formuladas no contexto da década e 1990, ou seja, num período de descentralização, liberação e privatização (Cai, 2013). Entre os objetivos traçados estavam as seguintes prioridades: transformação da governança no ensino superior, reestruturação das instituições de ensino superior, 'massificação' do ensino superior, construção de universidades de classe mundial e aprimoramento engajamento social e internacionalização da universidade (Cai, 2013).

Dentre essas políticas públicas de educação para o nível superior, duas se destacam por motivos de direcionarem grandes fluxos de investimentos as universidades e por possuírem objetivos de dotar as instituições de ensino em grandes centros de produção científica global. A primeira política implementada foi o Projeto 211, iniciada em 1995. Tendo esse nome em

---

<sup>8</sup> Apesar de haver outros partidos na China, cabe ao PCCh a liderança do país, como pode ser analisado a partir da constituição da chinesa (Conselho de Estado, 2019). Além disso, o PCCh ocupa os principais órgãos chaves do Estado chinês, como o Congresso Nacional e o Conselho de Estado.

<sup>9</sup> O termo "regular" é usado para distinguir essas instituições das instituições de ensino superior "adultas"; que supostamente recebem uma parcela marginal de todas as matrículas.

referência ao slogan “Dirija uma centena de universidades no século 21”<sup>10</sup>, o governo buscou investir em cerca de 100 universidades para dotá-las de maior capacidade técnico-científica no século 21.

No início, cada universidade recebeu um investimento de ¥ 400 milhões do governo central, além dos investimentos dos governos locais (Ma, 2007)<sup>11</sup>. Analisando o período entre 1995 a 2005, Zhang *et al* (2013, p.767) apontam que os investimentos gerais no Projeto 211 totalizaram ¥ 36,836 bilhões, dos quais ¥ 16,541 bilhões de foram alocados na construção de disciplinas-chave e ¥ 7,1 bilhões no estabelecimento de um sistema de serviço público. Além disso, ¥ 2,409 bilhões foram destinados para fortalecer o corpo docente e ¥ 10,771 bilhões para a construção de infraestrutura.

No que diz respeito a fundos especiais, em 2008 o então Diretor do Departamento de Educação, Ciência e Cultura do Ministério das Finanças, Zhao Lu afirmou que na primeira fase do Projeto 211, foram investidos cerca de ¥ 2,755 bilhões em fundos especiais; já na segunda fase, foram alocados ¥ 6 bilhões e, por fim, a terceira fase do projeto aproximadamente ¥ 10 bilhões (Lu, 2008).

Apesar de representarem apenas 6% de todas as instituições de ensino superior chinesas, as universidades que estão dentro do Projeto 211 são responsáveis por treinar 4/5 dos estudantes de doutorado, 2/3 dos estudantes de pós-graduação, 1/2 dos estudantes no exterior e 1/3 dos estudantes de graduação. Além disso, oferecem 85% dos principais assuntos/temas de interesse direto do Estado; detêm 96% dos principais laboratórios do Estado; e utilizam 70% do financiamento da pesquisa científica (Lu, 2008).

A segunda política de educação para o nível superior de maior destaque foi o Projeto 985. Tal projeto foi lançado após o discurso do ex-presidente Jiang Zemin, em 4 de maio de 1998, no centenário da Universidade de Beijing. Com o objetivo de criar universidades de nível mundial no século XXI, o *Projeto 985* envolveu as esferas nacional e local e buscou investir num grupo seletivo de universidades, construindo novos centros de pesquisa, melhorando instalações, atraindo professores de renome mundial e acadêmicos visitantes, além de ajudar os professores chineses a participar de conferências no exterior.

Inicialmente, o projeto contou com duas instituições, a Universidade de Beijing e de Tsinghua, que receberam ¥ 1,8 bilhões nos primeiros três anos de projeto, sendo ¥ 300 milhões em 1999, ¥ 600 milhões em 2000 e ¥ 900 milhões em 2001 (Chen, 2013, Zhang *et al*, 2013). Em

---

<sup>10</sup> 面向21世纪办好百所高校 (*Miànxìàng 21 shìjì bàn hǎo bǎi suǒ gāoxiào*).

<sup>11</sup> Como exemplos dos investimentos dos governos locais, Ma (2007, p.33) destaca que o governo de Shanghai contribuiu com cerca de ¥ 120 milhões na Universidade de Fudan e na Universidade de Shanghai Jiao Tong em 1995.

2011, quando o programa foi encerrado, o projeto contava com 37 instituições<sup>12</sup> de ensino superior, além das citadas anteriormente.

Durante a primeira fase do projeto (1999–2003), o governo central fez uma alocação de ¥ 14 bilhões para universidades e na segunda fase (2004-2007), com o “Plano de Ação para o Rejuvenescimento da Educação 2003–2007”, a alocação de ¥ 18,9 bilhões, em que ¥ 12,9 bilhões foram destinados para a formação de professores, resultando na criação de 372 plataformas de inovação científica e tecnológica e bases de inovação em filosofia e ciências sociais (Ying, 2011, p. 23).

Dessa forma o Projeto 985 teve o êxito de melhorar significativamente a competitividade internacional e aprimorar a inovação tecnológica chinesas (Ying, 2011). Além disso, Zhang *et al* (2013) apontam que, dentro do Projeto 985, as universidades de segundo e terceiro porte<sup>13</sup> tiveram um desempenho melhor do que as de primeiro porte, mas que de maneira geral, houve um aumento na taxa de publicações para universidades do Projeto 985, demonstrando que os pesquisadores chineses estão publicando mais em periódicos internacionais.

Por fim, além desses dois projetos, em 2017, o governo chinês lançou um terceiro projeto conhecido como “*Classe Mundial Dupla*”. Com o objetivo desenvolver outras 42 instituições de ensino superior e cursos específicos em outras 95 universidades. Essa política tem como objetivo continuar o processo de evolução da educação superior chinesa a um nível comparado a instituições de reconhecido renome global (Xinhua, 2017).

## **5. Avanços**

---

<sup>12</sup> São elas: Universidade de Xiamen; Universidade de Nanjing; Universidade de Fudan; Universidade de Tianjin; Universidade de Zhejiang; Universidade de Nankai; Universidade de Xi'an Jiao Tong; Universidade do Sudeste; Universidade de Wuhan; Universidade de Shanghai Jiao Tong; Universidade de Shandong; Universidade de Hunan; Universidade Renmin da China; Universidade de Jilin; Universidade de Chongqing; Universidade de Ciência Eletrônica e Tecnologia; Universidade de Sichuan; Universidade de Zhongshan; Universidade de Tecnologia do Sul da China; Universidade de Lanzhou; Universidade do Nordeste; Universidade Politécnica do Noroeste; Instituto de Tecnologia de Harbin; Universidade de Ciência e Tecnologia de Huazhong; Universidade do Oceano da China; Instituto de Tecnologia de Beijing; Universidade de Tecnologia de Dalian; Universidade de Beihang; Universidade Normal de Beijing; Universidade de Tongji; Universidade do Sul Central; Universidade de Ciência e Tecnologia da China; Universidade Agrícola da China; Universidade de Ciência e Tecnologia de Defesa Nacional; Universidade Minzu da China; Universidade Normal da China Oriental; Universidade de Agricultura e Silvicultura do Noroeste.

<sup>13</sup> Zhang *et al* (2013) destaca que o porte das universidades é definido de acordo com sua inclusão no Projeto 985 e através de sua reputação no ranking de universidades internacional. As universidades de primeiro porte entraram no projeto em 1999 e são consideradas universidades de elite. As de segundo porte também entraram no projeto em 1999, mas estão abaixo das universidades de primeiro porte no ranking internacional e são responsáveis por conquistar reconhecimento internacional. As de terceiro porte entraram no projeto também em 1999 e se desenvolvem com o objetivo de ser universidades reconhecidas nacionalmente.

O Estado chinês tem mantido sua política de ampliação do ensino superior. Para tanto, lançou o Plano Nacional de Reforma e Desenvolvimento da Educação de Médio e Longo Prazo (2010-2020) no qual busca, entre outros objetivos, transformar a China num país com enorme sistema educacional para um com um forte sistema internacional, melhora a qualidade e o nível de educação, visando pesquisa e serviço e formar um sistema que agregue os valores culturais chineses com os padrões globais.

A Educação 2020 é voltada para a educação em todos os níveis e com base na ideologia de que “a educação é a pedra angular do rejuvenescimento nacional e do progresso social, e uma maneira fundamental de melhorar a qualidade dos cidadãos e promover seu desenvolvimento geral, com a esperança de milhões de pessoas” (MoE, 2010, s.p).

**Tabela 01:** Comparativo entre o número de matrículas de graduação (2000-2010).

Ano/País	China	EUA	União Europeia
2000	495.624	1.254.618	1.077.459
2005	1.465.786	1.456.401	1.264.903
2010	2.590.535	1.668.227	N/A

Fonte: Science and Engineering Indicators.

De um modo geral, enquanto as reformas do ensino superior antes de 2010 podem ser caracterizadas pela expansão do ensino superior principalmente em termos de quantidade, a reforma desde então tem se engajado na melhoria da qualidade em todos os aspectos. Importante verificar na tabela 1 o salto chinês quando comparado aos dos Estados Unidos e União Europeia<sup>14</sup>.

**Tabela 02:** Desenvolvimento do Ensino Superior na China 1998-2010

Ano	Nº de Instituições de Ensino Superior	Média de Estudantes por Instituição	Nova Entrada de Estudantes Universitários (1000)	Taxa de crescimento da Entrada de estudantes sobre o Ano anterior (%)
1998	1022	3335	1,083.60	8.32
1999	1071	3815	1,548.60	42.91
2000	1041	5289	2,006.10	29.54
2001	1225	5870	2,682.80	33.73
2002	1396	6471	3,037.60	13.22
2003	1552	7143	3,821.70	25.81
2004	1731	7704	4,473.40	17.05
2005	1792	7666	5,044.60	12.77
2006	1867	8148	5,460.50	8.24

<sup>14</sup> Valores agregados do Reino Unido, França, Alemanha, Itália e Espanha.

2007	1908	8571	5,659,20	3.64
2008	2263	8931	6,076,60	7.38
2009	2305	9086	6,349.60	5.24
2010	2358	9298	6,617.60	3.48

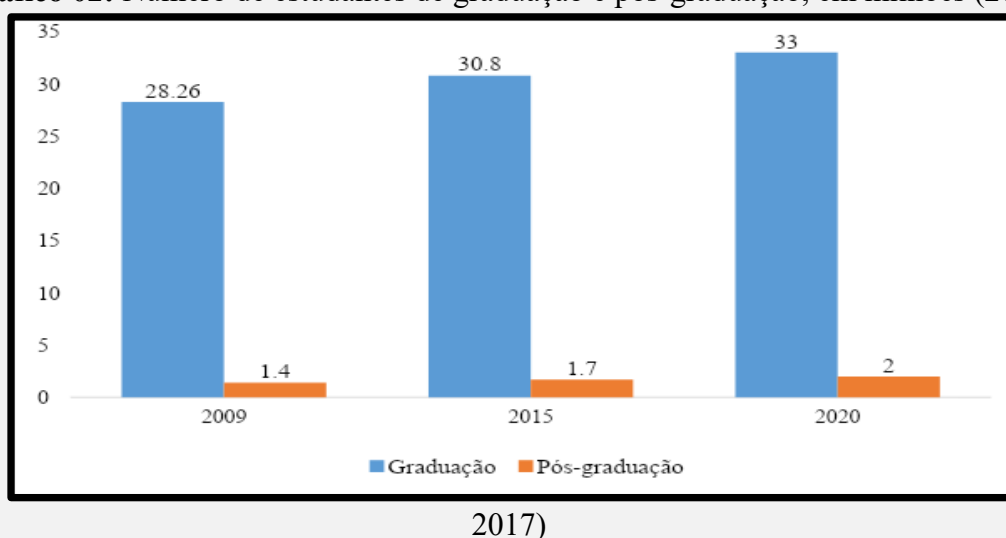
Fonte: Cai & Yan (2017).

Na Tabela 02, verifica-se, entre 1998 e 2010, o grande salto do número de Instituições chinesas de ensino superior com mais de 1.336 novos estabelecimentos sendo criados no período. Também a média de estudantes entre essas universidades impressiona, pois eram 3.335 estudantes em média em 1998, passando a 9.298, um incremento médio de um pouco menos de 3 vezes em apenas 13 anos. Também o número de novas matrículas deu um pulo de um milhão novos estudantes em 1998 para 6 milhões e seiscentos e dez mil novos universitários em 2010.

A partir destes dados, podemos ver que a política de massificação do ensino superior chinês, em que pesem seus objetivos econômicos, atingiu suas metas em termos de taxas de matrícula, pois no país, essa taxa jamais havia ultrapassado 4% até 1992. Já em 2010, a taxa de matrícula havia alcançado 26.5%. O sucesso também criou novos problemas, sobretudo o declínio da qualidade do ensino, a desigualdade do acesso ao ensino superior e altas taxas de desemprego dos graduados (Cai & Yan, 2017, p.180).

Os dados apresentados no gráfico 1 mostram que o planejamento de expansão das universidades tem ocorrido de maneira a proporcionar a ampliação do acesso do ensino superior. As matrículas totais tiveram um aumento de 19%, passando de quase 30 milhões para 35,5 milhões no período entre 2009 e 2015.

**Gráfico 02:** Número de estudantes de graduação e pós-graduação, em milhões (2009-

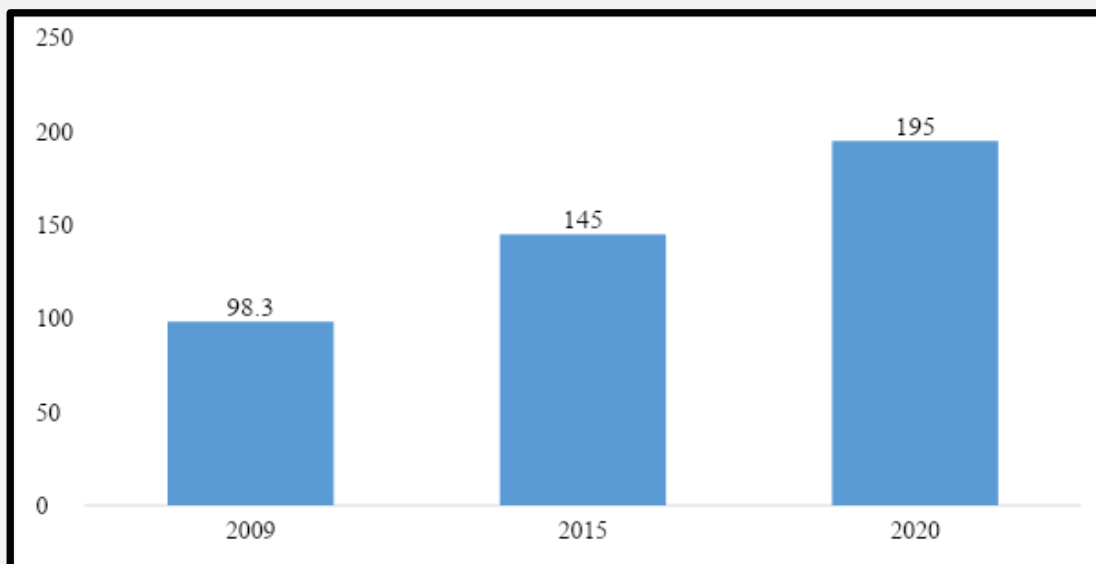


Fonte: Elaboração própria com base em Cai (2013)



Por fim, temos o número de indivíduos com nível superior e a porcentagem dos que trabalham. O gráfico 3 demonstra um aumento considerável no número de pessoas com nível superior. Entre 2009 e 2015, o número de pessoas com diploma saltou de 98.3 milhões para 145 milhões e em 2020 se estipula que chegue a 195 milhões, um aumento de 98%.

**Gráfico 03:** Número de chineses com nível superior, em milhões (2009-2020)



Fonte: Elaboração própria com base em Cai (2013)

Dentre essa população com nível superior, a porcentagem dos que trabalham demonstra o principal desafio das políticas educacionais chinesas. Apesar do aumento em 2009 e 2015, de 9.9% para 15%. Ou seja, em 2009, 9.7 milhões de chineses com nível superior estavam empregados, já em 2015 esse número sobe para 21 milhões. Em 2020, espera-se que a taxa seja de 20% (39 milhões).

Entretanto, o Estado chinês tem enfrentado problemas e dilemas na busca de desenvolver um sistema educacional pleno. Devido aos objetivos buscados, a massificação da educação superior, o desenvolvimento de universidades de padrão global e de alta qualidade, há problemas como a falta de mecanismos que garantam a qualidade das instituições, a distribuição e acesso desigual de recursos e de diferentes grupos sociais (Cai, 2013) e o conflito entre as ideologias do Partido Comunista Chinês (PCCh) e o Ocidente (Cai, 2013).

Apesar de sua finalidade econômica, a política de massificação alcançou suas metas em termos de taxas de matrícula. Na China, a taxa bruta de matrículas no ensino superior nunca havia excedido 4% até 1992. Em 2010, a taxa já havia atingido 26,5%

(Cai, 2013). Apesar dessa conquista, o rápido crescimento das matrículas gerou uma série de problemas, particularmente um declínio da qualidade da educação, desigualdade de acesso ao ensino superior e alta taxa de desemprego dos graduados.

## **6. Avanços**

Apesar do sucesso das políticas implementadas, há desafios que ainda persistem e outros que são produtos das políticas implementadas, como por exemplo a queda na qualidade do ensino devido a universalização. Entre os desafios e dilemas postos para o desenvolvimento do ensino superior chinês, podemos classificar em três áreas aqueles que ainda persistem. São eles. i) as desigualdades rurais e urbanas; ii) os contrastes e paradoxos no interior do sistema educacional e iii) as desigualdades regionais.

Segundo Gao (2014) existe um grande desnível nas oportunidades educacionais entre os estudantes das áreas rurais e aqueles das cidades. Gao também observou que em torno de 60 milhões de estudantes na área rural são crianças “deixadas para trás”, que vivem aos cuidados dos avós à medida em que os pais buscam trabalho em cidades distantes. Enquanto muitas das crianças urbanas vão a escolas equipadas com instalações de última geração, além de professores bem treinados, os estudantes rurais frequentemente encontram dificuldades no que tange a infraestrutura física escolar e no entendimento de tópicos avançados, como inglês e química, em meio a uma escassez de instrutores qualificados (Gao, 2014, p.39).

No que diz respeito aos contrastes no interior do sistema internacional, pode-se pontuar a desigualdade salarial entre professores nas áreas rurais são menos preparados e recebem salários menores do que os da área urbana. Em 2001, a proporção de professores com ensino superior na cidade era de 40.94% para o primário e 23.51% para as faculdades, enquanto nas áreas rurais estas proporções eram respectivamente de 20.25% e 9.35% (Yixian & Yanshu, 2004 *apud* Oyniran & Uwamahoro, 2017).

Contudo, desafios ainda permanecem devido à falta de financiamento que é o foco principal também de outras questões socioeconômicas. De fato, nas zonas urbanas quase todas as crianças frequentam escolas, mas a taxa escolar e as mensalidades são muito caras. O exemplo das escolas Respeitáveis de Beijing é que as taxas são de pelo menos ¥ 1000 por mês, cerca de U\$S 170 por criança de 0 a 6 anos. No momento em que a China muda para ser e ter mais influência no mundo ela ainda tem uma disparidade imensa entre o meio rural e urbano em termos de qualidade educacional (Collins, 2016, p.40).

No que tange as desigualdades regionais, desde 2009, 2.305 faculdades e universidades se habilitam a ser universidades de pesquisa e iniciam programas de mestrado e doutorado. No entanto, as condições para o desenvolvimento sustentável do ensino superior ainda não são adequadas nem estáveis. Muitas faculdades e universidades estão endividadas, calcula-se que a dívida chegue a ¥ 250 bilhões de no total (Sang, 2015. p. 43)

De acordo com Grenier e Belotel-Grenié (2006), a descentralização do financiamento da educação ampliou as disparidades regionais: três quartos são analfabetos nas áreas rurais e 72,7% deles são mulheres, segundo o censo de 2000. Certamente, grandes esforços foram feitos pelas autoridades por décadas para aumentar o nível educacional na China. Relatórios do *China Development Bank* (CDB, 2015) confirmaram o progresso educacional, bastando mencionar que após introduzir um novo currículo compulsório em 1986, o país atingiu uma taxa de matrícula de 100% em 2011, enquanto o analfabetismo foi reduzido a 1.08% entre os adultos (CDB, 2015, p. 44)

Com todos esses esforços, a qualidade das universidades chinesas ainda fica atrás daquelas de outros países do centro do poder mundial. Dados do *Times Higher Education World University Rankings* 2016-2017, um prestigiado aferidor da posição das universidades mundiais, inclui apenas duas universidades chinesas entre as 100 mais universidades mundiais, que são a Universidade de Tsinghua e Beijing no 22º e 31º lugar respectivamente (THE, 2019.)

Outro ponto a ser destacado diz respeito sobre a distribuição geográfica das universidades de alto nível. As universidades chinesas são geralmente divididas em quatro níveis, sendo o primeiro nível aquelas que recebem investimentos substantivos do governo central para criar centros mundiais de excelência. Estas estão situadas nos municípios e províncias ricas. Cinco delas, dentre as 10 melhores, estão localizadas em Beijing e Shanghai. Quando se observa a distribuição das universidades do Projeto 985, a desigualdade é maior. No estudo de Zhang *et al* (2013), de 24 universidades examinadas, três estão localizadas em Beijing, três em Shanghai, duas em Guangzhou e outras nove nas capitais do Leste. Apenas sete universidades do programa estão localizadas na região oeste e central da China.

Por fim, as matrículas no ensino superior chinês, como já apresentado, também refletem a forte divisão entre educação urbana e rural da China. No nível nacional, pouco mais de um quarto da população em idade universitária do país está matriculado em uma

instituição terciária. Shanghai, um dos municípios mais ricos da China, possui uma taxa de matrícula de 70%, enquanto províncias como Guangxi sofrem com taxas de matrícula abaixo de 20%.

## **7. Considerações Finais**

O presente estudo buscou realizar uma análise histórica do sistema educacional superior chinês, apresentando suas políticas de desenvolvimento, os avanços e os desafios que o país asiáticos teve durante todo o processo. Optou-se, como estudos de caso, analisar duas dessas políticas, os Projetos 211 e 985. A partir disso, entende-se que embora enfrente desafios, como a grande desigualdade entre regiões do país devido as disparidades entre o campo e cidade, o projeto de expansão e aprimoramento das políticas educacionais chinesas mostram-se eficazes nas diversas metas atingidas, sobretudo no que diz respeito a número de matrículas.

Ainda, mesmo que o presente artigo desenvolva o recorte referente às universidades da China a menção às políticas obrigatórias para o ensino de base a maneira como os chineses pensam modernização e planejam o desenvolvimento nacional a longo prazo é imperiosa ao entendimento aprofundado dos planos para expansão do ensino superior na China. Pois, põe em foco não apenas uma política pública afiada, mas a maneira única de pensar e planejar um país a longo prazo mesclando a inserção econômica em plano internacional e a ambição de uma projeção chinesa que não seja apenas numerosa, mas significativa. Isto, aliado às metas de crescimento e desenvolvimento de seu povo.

Os números colhidos durante a pesquisa demonstram em sua maioria o sucesso das iniciativas postas em prática pelo Governo chinês, o maior obstáculo materializando-se num dilema conhecido para a China, não apenas no recorte da educação superior, e que costuma estar presente em outras problemáticas enfrentadas pelo país é o abismo social, tecnológico e de desenvolvimento entre as zonas rural e urbana da China, uma vez que, sendo aplicadas massivamente as medidas e programas de estudos faz com que a população jovem, e sobretudo feminina, encontre grandes dificuldades ao acompanhar o andamento do ensino, seja pelo nível das aulas ou pela disparidade na capacitação dos profissionais da educação lecionando em cada uma das regiões. Afetando também, em consequência, a horizontalidade no acesso às universidades do país.

Apesar das dificuldades, percebe-se que, na estrada daquilo que ambiciona para o futuro, a China caminha bem nas políticas que tem aplicado e transparece estar ciente dos obstáculos e disparidades citadas durante a discussão e percebidas pelos autores ora citados. Assim como suas ações e políticas educacionais, alinham-se e convergem para alavancar a posição crucial relevância em diversos aspectos da esfera internacional.

### **Referências**

Cai, Y. (2004). Confronting the global and the local--a case study of Chinese higher education. *Tertiary Education and Management*, 10(2), 157-169.

Cai, Y., Kivistö, J., & Zhang, L. (2011). Introduction. In Y. Cai & J. Kivistö (Eds.), *Higher education reforms in Finland and China: experiences and challenges in post-massification era* (pp. 9-17). Tampere: Tampere University Press.

Cai, Y. (2013). Chinese higher education: The changes in the past two decades and reform tendencies up to 2020. In L. d. C. Ferreira & J. A. G. Albuquerque (Eds.), *China and Brazil: Challenges and Opportunities* (pp. 91-118). Campinas: Anablumme.

Cai, Y., & Yan, F. (2017) Higher Education and University. In W. J. Morgan, Q. Gu, & F. Li (Eds.), *Handbook of Chinese Education* (pp. 169-193): Edward Elgar.

CBD, China Development Bank. (2015) La chine a misé sur l'éducation et la formation professionnelle pour développer les compétences. *Rapports de la Banque chinoise de développement (CDB). Experience with China's Literacy and Compulsory Education et Experience with the Development of Vocational Education in China*. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/Africa/Investing%20in%20Africa%20Forum/2015/investing-in-africa-forum-education-and-vocational-training-for-skills-development-in-china-fr.pdf>>. Acesso em: 15 de maio de 2020.

CC-PCCh, Comitê Central do Partido Comunista da China. (1993). Notice of CCCPC and the State Council on Issuing Program for the Reform and Development of Education in China.

Chen. S.-Y. (2012). Contributing knowledge and knowledge workers: the role of Chinese universities in the knowledge economy. *London Review of Education*. Vol. 10, No. 1, 101–112.

China Power. (2018). How does education in China compare with other countries? Em: <<https://chinapower.csis.org/education-in-china/>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2020.

Collins, J. (2016). Positive Changes for Chinese Adult Education. *BORGEN Magazine*.

Conselho de Estado (2019). Constitution of the People's Republic of China. Disponível em: <[http://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content\\_WS5ed8856ec6d0b3f0e9499913.html](http://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content_WS5ed8856ec6d0b3f0e9499913.html)>. Acesso em: 10 de novembro de 2020.

Emily, H.; Behrman, J.; Meyan, W.; Jihong, L. (2008). Education in the Reform Era. In: China's Great Economic Transformation. Cambridge University Press.

Gao, H. (2014). China's Education Gap. The New York Times.. Disponível: <[https://www.nytimes.com/2014/09/05/opinion/sunday/chinas-education-gap.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2014/09/05/opinion/sunday/chinas-education-gap.html?_r=0)>. Acesso em: em 20 fevereiro 2020.

Grenié, M., & Belotel-Grenié, A. (2006). Education in China in the Era of Reform. *Transcontinentales*, 3, 67-85.

Han, D. (2001) Impact of the Cultural Revolution on Rural Education and Economic Development: The Case of Jimo County. *Modern China*. 27(1), pp. 59–90.

Jun, L. (2017). Educational Policy Development in China for the 21<sup>st</sup> Century: Rationality and Challenges in a Globalizing Age, *Chinese Education & Society*, 50:3, 133-141.

Kerr, C. (1995). *The uses of the university*. Cambridge, MA: Harvard University Press

Levin, H.; & Xu, Z. (2006). Issues in the expansion of higher education in the People's Republic of China. In *Education, globalization and social change*, ed. H. Lauder et al., 620–41. Oxford University Press.

Lu, Z. (2008). Over 10 billion yuan to be invested in "211 Project". Disponível em: <<http://en.people.cn/90001/6381319.html>>. Acesso em: 03 de março de 2020.

Ma, W. (2007). The flagship university and China's economic reforms. Em: Altbach, P., Balan, J. (Eds.), *World-Class Worldwide: Transforming Research Universities in Asia and Latin America*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 31–53.

Ming, C. K. (1986). China's Recent Education Reform: the beginning of an overhaul. *Comparative Education*, 22(3), 255–269.

MoE, Ministry of Education. (2001) *Outlines of the reforms of basic education curriculum*.

\_\_\_\_\_. (2007). Ministerial Press Release on the Development of Compulsory Education and Literacy Education. Beijing. Disponível em: <<https://www.kpmg.de/docs/education-in-china-201011.pdf>>. 05 de abril de 2020.

\_\_\_\_\_. (2009). *Compulsory Education Law of the People's Republic of China*. Beijing. Disponível em: <[http://en.moe.gov.cn/documents/laws\\_policies/201506/t20150626\\_191391.html](http://en.moe.gov.cn/documents/laws_policies/201506/t20150626_191391.html)>. Acesso em: 08 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. (2010). *A Blueprint for Educational Modernization*. Beijing. Disponível em: <<http://old.moe.gov.cn//publicfiles/business/htmlfiles/moe/s3501/201010/109029.html>>. Acesso em: 04 de março de 2020.

\_\_\_\_\_. (2012). Statistical newsletter of educational development in 2010. 2012. Disponível em: [http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe\\_633/201203/1326](http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_633/201203/1326)>. Acesso em: 15 de março de 2020.

\_\_\_\_\_. (2015). 高等教育学校（机构）数 (number of Higher Education Institutions). Disponível em: [http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe\\_560/jytjsj\\_2014/2014\\_qg/201509/t20150901\\_2\\_04585.html](http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/jytjsj_2014/2014_qg/201509/t20150901_2_04585.html)>. Acesso em: 03 de março de 2020.

Oyeniran, R.; & Uwamahoro, E. (2017). Impacts of Reforms in Chinese Educational System. *International Journal of Education*. Vol. 9, No. 1. 2017.

Sang, G. (2015). Barriers of Educational Development. [PowerPoint slides]. Reprinted from Lecture Notes entitled Education Systems, Policy and Management in China Faculty of Education of Beijing Normal University. International PhD/MA Program in Comparative Education (Education Management and Leadership).

Shen, A. (1994). Teacher Education and National Development in China. *Journal of Education*. 176(2), pp. 57–71.

THE, Times Higher Education. (2019). World University Rankings 2019. Disponível em: [https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2019/world-ranking#!/page/0/length/25/locations/CN/sort\\_by/rank/sort\\_order/asc/cols/stats](https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2019/world-ranking#!/page/0/length/25/locations/CN/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/stats)>. Acesso em: 4 de novembro de 2020.

Tsang, M. (2000). Education and National Development in China Since 1949: Oscillating Policies and Enduring Dilemmas. *China Review-An Interdisciplinary Journal on Greater China*, pp. 579–618.

Yang, M. (2009). *Educational System in China*. Zhejiang University Press.

Yixian, Z.; & Yanshu, Z. (2004) *Rural Education: Progress and Problems*. China's Education Blue Book, (pp. 150-175). Beijing: Higher Education Press.

Ying, C. (2011). Uma reflexão sobre os efeitos do projeto 985. *Educação e Sociedade Chinesa*, 44 (5), 19-30.

Wan, Y. (2003). Merger in Chinese higher education: What can we learn from the international experience? Paper presented at the International Conference on Higher Education Reform in China, Xiamen, China.

Wang, C. (2002). Minban Education: The Planned Elimination of the 'PeopleManaged' Teachers in Reforming China. *International Journal of Educational Development*. pp. 109–129.

Wang L. B. (2005). *Basic Education in China*. China: Zhejiang University Press. Wang, R.



Wang, X. (2014). L'éducation en Chine, entre tradition et modernization, Colloque: L'éducation en Asie en 2014.

Wu, B., & Zheng, Y. (2008). Expansion of higher education in China: Challenges and implications. The University of Notttingham, China Policy Institute, Briefing Series, (36).

Xu, X.; & Mei, W. (2009). Educational Policies and Legislation in China. Zhejiang University Press.

Xinhua. (2017). China strives for world-class universities, courses. Disponível em: <[http://en.moe.gov.cn/Specials/Review/Highlights/201806/t20180606\\_338548.html](http://en.moe.gov.cn/Specials/Review/Highlights/201806/t20180606_338548.html)>. Acesso em 03 de março de 2020.

\_\_\_\_\_. (2020). Citações de Xi sobre respeito aos professores e valorização da educação. Disponível em: <[http://portuguese.xinhuanet.com/2020-09/10/c\\_139358501.htm](http://portuguese.xinhuanet.com/2020-09/10/c_139358501.htm)>. Acesso em: 12 de novembro de 2020.

Zhao, L., & Zhu, J. (2010). China's higher education reform: What has not been changed? East Asian Policy, 2(4), 115-125.

Zhang, H., Patton, D. & Kenney, M. B. (2013). global-class universities: Assessing the impact of the 985 Project. Research Policy, 42(3), 765–775.

## Universidades, Inovação e Automação: um estudo de caso chinês

*Universities, Innovation and Automation: A Chinese Case Study*

Marcos Costa Lima<sup>1</sup>   
Nathália Viviani Bittencourt<sup>2</sup>   
Ana Carolina Costa<sup>3</sup> 

10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.55299

Recebido em: 17/09/2020  
Aprovado em: 18/11/2020

**Resumo:** Como a China tem atuado, em termos de políticas públicas para a educação superior, a fim de garantir o seu progresso tecnológico e econômico face aos impactos sociais da automação? Fazemos um estudo de caso das políticas públicas da China na persecução de tornar-se uma potência global no desenvolvimento da Indústria 4.0. Com efeito, alguns pesquisadores argumentam que existe uma nova espécie de guerra tecnológica, na qual tanto a China quanto os EUA batalham pela supremacia de capital humano e produção industrial. Metodologicamente, foi utilizada estatística descritiva e revisão bibliográfica para entender a dimensão histórica das idiossincrasias chinesas na busca pelo progresso tecnológico, bem como a análise documental de dois documentos estatais estratégicos na área de inovação. Como resultados, entendemos que a China se revela com força expressiva na produção científica em alguns setores industriais, mas ainda permanece atrás no sentido de capital humano em comparação com os EUA

**Palavras-chave:** China; Progresso Tecnológico; Universidades; Geopolítica; Automação.

**Abstract:** How is China acting, in terms of public policies for higher education, in order to guarantee its technological and economic progress in the face of the social impacts of automation? We make a case study of China's public policies in the pursuit of becoming a global power in the development of Industry 4.0. Indeed, some researchers argue that there is a new kind of technological war, in which both China and the United States are

<sup>1</sup> Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: [marcosfcostalima@gmail.com](mailto:marcosfcostalima@gmail.com)

<sup>2</sup> Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: [nvbittencourt@gmail.com](mailto:nvbittencourt@gmail.com)

<sup>3</sup> Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: [scostacarolina@gmail.com](mailto:scostacarolina@gmail.com)

fighting for the supremacy of human capital and industrial production. Methodologically, descriptive statistics and bibliographic review were used to understand the historical dimension of Chinese idiosyncrasies in the search for technological progress, as well as document analysis of two strategic state documents in the area of innovation. As a result, we understand that China is showing itself with significant force in scientific production in some industrial sectors, but it still remains behind in the sense of human capital compared to the USA.

**Keywords:** China; Technological Progress; Universities; Geopolitics; Automation.

## **1. Introdução**

Como a China tem atuado, em termos de políticas públicas para a educação superior, a fim de garantir o seu progresso tecnológico e econômico face aos impactos sociais da automação? A Era da Indústria 4.0 e o desenvolvimento maciço em tecnologias emergentes provocam mudanças significativas sociais e econômicas para todo o mundo. Do ponto de vista desta última, o progresso tecnológico de um país é capaz de aumentar seus fatores de produção em larga escala, o que produz crescimento ao seu poder de mercado e ao padrão de vida populacional.

Em contrapartida, no que tange ao fator social, a automação gera diversos impactos, sobretudo no ramo do trabalho em razão da substituição de mão de obra intensiva pela condução de máquinas. A China, enquanto um país que apresenta taxas de crescimento e modernização singulares desde 1978, e por seu extenso investimento no setor educacional, torna-se objeto de estudo fundamental para entender as novas dinâmicas voltadas para suas estratégias em relação aos investimentos em capital humano. Acemoglu e Restrepo (2016), por exemplo, argumentam que a longo prazo esse fenômeno da automação pode gerar novas tarefas, porém essas exigem capital humano especializado para novas habilidades. Esse modelo também ilustra que, de início, a desigualdade se amplia em razão da heterogeneidade entre trabalhos não qualificados, os quais são diretamente afetados pelo aparelhamento das máquinas, e a necessidade de prover novas tarefas que necessitem de habilidades específicas. Dessa forma, observa-se que essa realidade impõe aos Estados desafios modernos no que se refere ao desenvolvimento tecnocientífico e a salvaguarda de direitos sociais, como emprego e qualidade de vida.

Sob esse prisma, Atkinson (2015) assevera que os Estados possuem papel central no investimento saudável da inovação e da necessidade de que seja mantida a “dimensão humana na oferta de serviços”. Para tanto, o autor indica que o fomento à pesquisa

científica e a políticas públicas regulatórias são passos fundamentais na consecução da diminuição da desigualdade. Nesse sentido, a formação de capital humano qualificado por meio do investimento em educação (básica e terciária) é um elemento-chave nesse processo. Nessa perspectiva, a China tem-se destacado no cenário internacional pelas suas estratégias nacionais de desenvolvimento tecnocientífico. Em sua busca por ocupar um novo espaço no Sistema Mundial de múltiplos de atores, Xi Jinping (XI, 2014) deixou claro que a prosperidade da sua nação deve alinhar-se com o progresso tecnológico. Para tanto, muitas medidas foram tomadas para alinhar os investimentos estatais em alta tecnologia com a maximização da oferta de recursos e o capital humano especializado.

Dessa forma, o presente artigo inicia a sua discussão teórica por um exame da nova configuração da geopolítica em relação às novas disputas de poder pelo desenvolvimento da indústria da informação. Afinal, parte da literatura recente das Relações Internacionais argumenta que existe, para além da guerra comercial sino-estadunidense, uma nova corrida pelo domínio de sistemas complexos altamente computadorizados, dos quais a inteligência artificial tem o maior destaque. Assim, buscaremos entender os mecanismos utilizados pelo Império do Meio para aumentar a sua competitividade econômica internacional, a partir do foco especial nas políticas públicas voltadas para o desenvolvimento de novas tecnologias nas Universidades. Por certo, a educação superior do país passou por múltiplas reformas na última década, e a pesquisa em inovação tem um papel fundamental ao alcance de progresso socioeconômico e à adaptação de mão de obra qualificada e especializada ao novo modelo de indústria robotizada.

No intuito de responder à pergunta inicial de pesquisa e de sistematizar a tríade políticas públicas, universidades e automação na China, este artigo foi organizado da seguinte forma: em primeiro lugar, far-se-á uma breve explanação sobre os aspectos metodológicos utilizados nesta pesquisa, depois iniciamos uma contextualização do tema, a fim de apresentarmos os desafios da atual conjuntura em relação aos avanços da tecnologia de ponta pela busca expressiva do governo chinês por *Réncái* [人才 (indivíduos talentosos)]. Logo depois, apresentamos a discussão teórica, no qual apresentamos algumas estatísticas e sistematizamos as principais teorias e estudos que abordam a automação, competição internacional por sistemas complexos de informação e as estratégias nacionais chinesas; em seguida, trazemos os resultados da análise documental e, por último, nossas considerações finais.

## 2. Aspectos Metodológicos

O desenho de pesquisa deste trabalho se baseia no uso da estatística descritiva e de análise documental dos artigos oficiais do governo chinês listados abaixo:

- a) Plano de Desenvolvimento em Inteligência Artificial para a Próxima Geração - Conselho de Estado (2017);
- b) Plano de Ação e Inovação em IA para Instituições de Ensino Superior -Ministério da Educação (2018).

Além disso, quanto à estatística descritiva, foram acessados indicadores de diversas instituições em plataformas digitais com o auxílio do Programa SPSS = *Statistical Package for Social Scientists* (IBM SPSS *Statistical Package* - 26, 2019), os quais podem ser verificados abaixo. Acreditamos que essa análise quantitativa será fundamental para enaltecer as nossas conclusões em relação à nossa pergunta de pesquisa.

- a) *China AI Development Report*, 2018. Neste relatório, utilizamos os dados referentes ao corpo de talentos em inteligência artificial no mundo, bem como a categorização das Universidades chinesas que possuem laboratórios específicos para a inovação;
- b) Indicadores de investimentos em pesquisa e desenvolvimento no mundo da OCDE (*Organization for Economic Cooperation and Development*)
- c) Indicadores de estoque operacional de robôs da IFR (*International Federation of Robotics*);
- d) *Mind the (AI) Gap Report*, 2018. Utilizamos os dados referentes aos setores em que empresas da China e dos EUA mais investem em IA, 2018;
- e) *National Science Board (NSB)* - Indicadores de graduados e doutores em engenharia da computação nos EUA, China e dados agregados dos seis membros da União Europeia que produzem o maior número desses diplomas em engenharia da computação, 2016: França, Alemanha, Itália, Polônia, Espanha e Reino Unido.

A partir dessa exposição dos aspectos metodológicos do nosso trabalho, seguiremos com uma breve contextualização do tema.

## 3. Contextualização

Em Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento<sup>4</sup>, discutiu-se sobre a transformação da estrutura global e o aumento da desigualdade em

---

<sup>4</sup> Nota do Secretariado da UNCTAD - *United Nations Conference on Trade and Development*. *Structural transformation, Industry 4.0 and inequality: Science, technology and innovation policy challenges*,

razão das inovações trazidas pela Indústria 4.0<sup>5</sup>, principalmente pela Inteligência Artificial e a Robótica. Essa moderna forma de produção é capaz de mudar completamente as regras do jogo das nações que estão enveredando pelo caminho da automação. Um dos pontos destacados da ruptura econômica e social é justificada pelo desmantelamento das atuais relações de trabalho, desemprego em massa e a alta concentração de mercado por poucas empresas dominantes da indústria digital.

Além da ilustração dessa conjuntura, apontam-se caminhos para que os Estados possam usufruir dos benefícios das tecnologias fronteiriças sem os seus efeitos deletérios. O papel das políticas regulatórias na ciência e tecnologia, bem como os investimentos públicos em educação digital inclusiva são reconhecidos como as principais formas de se promover estabilidade social e diversificação de seu fomento. Sendo assim, uma das grandes motivações deste artigo é, sem dúvida, entender a forma pela qual os atores estatais estão enfrentando esse dilema da automação

Além disso, selecionamos a China como estudo de caso pela sua relevância no sistema internacional, seu desenvolvimento maciço em tecnologias de ponta na última década e sua configuração de sistema político singular. Por meio desse mecanismo descritivo, podemos fazer uma imersão histórico-analítica dos principais fatores que justificam a tecnologia ter-se tornado um dos principais motores dessa sociedade.

Ademais, Kai-fu Lee (2019) cientista e investidor em tecnologia nos EUA e na China, pontua que este último atravessa um momento *Sputnik* em inovação, sobretudo com a execução da estratégia nacional dos “Made in China 2025” (2015) e do “Plano de Desenvolvimento em Inteligência Artificial para a Próxima Geração” (2017). O autor assenta que há uma nova ordem mundial acentuada pela crescente competição de ambos os países pela dominância de mercado e desenvolvimento de tecnologias, sobretudo no que tange às possibilidades de sistematização de grandes quantidades de dados (*big data*) emanadas pela inteligência artificial (doravante IA). O autor afirma que existe um deslumbramento na China em IA, principalmente pela execução de tarefas específicas com mais acurácia do que os humanos, o que torna esse mercado bastante atrativo no

---

2019. Disponível em: [https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ciid43\\_en.pdf](https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ciid43_en.pdf). Acesso em 25 de março de 2020.

<sup>5</sup> Apresenta-se a definição da Indústria 4.0 como “(...) (it) refers to the increased use of automation and data exchange in manufacturing – a current trend – resulting in smart and connected production systems. It is one of the major drivers of the fourth industrial revolution. Industry 4.0 is associated with increased digitization in manufacturing through connectivity, the industrial Internet of things, big data collection and analytics, new forms of interaction between humans and machines, improvements in using digital instructions due to robotics and three-dimensional (3D) printing.” Ibid., pg 4.

momento. Entretanto, Kai-Fu Lee entende os que EUA possuem uma vantagem significativa em capital humano e produção de inovação do que na China.

Diante desse cenário, o governo chinês tem demonstrado preocupação com o poder de ruptura da estabilidade social em função da rápida expansão das tecnologias fronteiriças. Em recente *White Paper* sobre Segurança e Inteligência Artificial (2018)<sup>6</sup> publicado por um *think thank* do Ministério da Indústria e Tecnologia Informacional, destacou-se como risco negativo da IA a redução ou eliminação completa de algumas tarefas, as quais podem levar o país ao desemprego estrutural. Assim, uma das alternativas propostas para evitar essa disruptura da automação é o fortalecimento de um corpo de talentos em tecnologia e indústria de IA por meio do financiamento de laboratórios em Universidades qualificadas e os investimentos de cursos específicos a essas necessidades.

Nesse sentido, propõe-se uma implementação completa do “Plano de Ação e Inovação em IA para Instituições de Ensino Superior” elaborado pelo Ministério da Educação (2018), a fim de que seja possível o fornecimento de educação profissional que promova as habilidades e as capacidades de operação colaborativa homem-máquina da IA. Desse modo, nota-se que a China, observando cautelosamente os avanços e malefícios da automação para a economia e sociedade nacional, busca minimizar esses impactos por meio, sobretudo, da reestruturação da academia científica. Segue abaixo uma tabela com estimativas de deslocamento de empregos e criação de novas tarefas em alguns setores estratégicos da China, a fim de que seja observada a diferença de impactos trazidos pela automação. A pesquisa projeta uma maioria dos ganhos líquidos de empregos para setores de serviços, onde é estimado um aumento de 29% (cerca de 97 milhões), ao passo que prevê um impacto negativo ao setor da agricultura, com perda de 10% (cerca de 22 milhões) de empregos líquidos.

**Tabela 01:** Estimativa de deslocamento e criação de empregos com IA e tecnologias relacionadas na China por setor industrial (2017 - 2037)

Setor	Deslocamento dos postos de Trabalho		Criação de Postos de Trabalho		Redes de Trabalho	
	Postos	%	Postos	%	Postos	%
Serviços	-72m	-21%	169m	50%	97m	29%
Construção	-15m	-25%	29m	48%	14m	23%
Indústria	-59m	-36%	63m	39%	4m	3%
Agricultura	-57m	-27%	35m	16%	-22m	-10%
Total	-204m	-26%	297m	38%	93m	12%

Fonte: PricewaterHouse (PcW)

<sup>6</sup> O documento completo só existe em chinês, e pode ser acessado em <[http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/201809/t20180918\\_185339.htm](http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/201809/t20180918_185339.htm)>. A tradução para inglês pode ser encontrada em <<https://seer.ufs.br/index.php/tempopresente/article/view/12590>>



Diante do exposto, a China acredita que as Universidades possuem papel fundamental no balanceamento do tripé inovação, progresso econômico e mercado de trabalho. Em relação a este último, argumentamos que o país possui muitos desafios em relação ao equilíbrio da rede de capital humano especializado e a substituição e mão de obra intensiva pela automação, mas está atuando fortemente na qualidade e massificação do Ensino Superior especializado em tecnologias emergentes como aposta para diminuir os impactos da tecnologia à desigualdade social.

#### **4. Discussão Teórica**

A presente seção alinha a revisão bibliográfica, teorias e estatísticas que abrangem o nosso tema de pesquisa. Para melhor compreensão, sistematizamos nossa estrutura em tópicos, os quais podem ser visualizados a seguir.

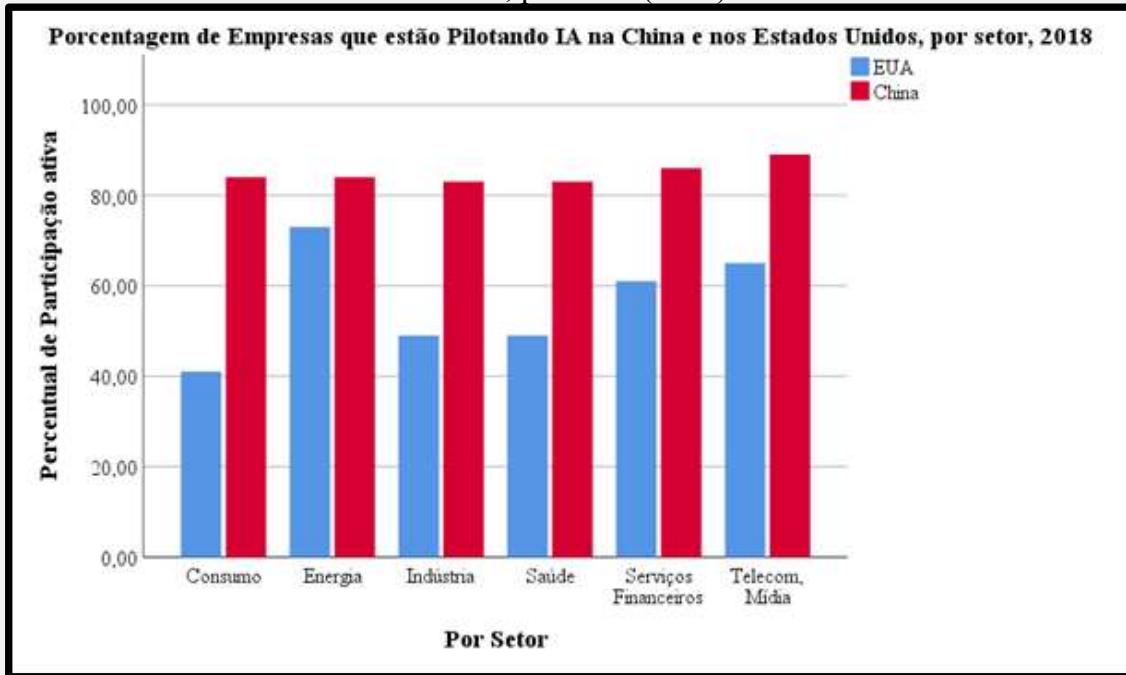
##### *4.1. Geopolítica, Guerra Tecnológica e o Sonho Chinês*

Em análise sobre as transformações históricas da Política Externa chinesa, Flint e Zhang (2019) teorizam que o contexto geopolítico internacional deve ser compreendido para fundamentar as decisões dos Estados. Nessa perspectiva, os autores argumentam que a retrospectiva histórica da Teoria dos Sistemas Mundiais é capaz de esclarecer bastante as tensões políticas atuais entre os EUA e a China que envolvem disputas pelo comércio e domínio de tecnologias emergentes, especialmente IA. Assim, nota-se que os investimentos em pesquisa e desenvolvimento científico representam um processo histórico fundamental na busca dos países pelo destaque no cenário econômico internacional (FLINT e ZHANG, 2019).

Além disso, do ponto de vista econômico, diversos pesquisadores entendem que o crescimento a longo prazo dos padrões de vida depende da capacidade de uma economia para sustentar o progresso tecnológico (BRANDT e RAWSKI, 2008; LI et al., 2019). No caso particular chinês, grande parte da sua sociedade está conectada, e empresas gigantes como Baidu, Alibaba e Tencent que trabalham especialmente com o suporte da indústria informacional e de grande volume de dados a seu favor. A exemplo dessa imersão social das cidades centrais chinesas à tecnologia, podem ser citados o uso extensivo de reconhecimento facial em lojas e o pagamento de compras somente com o celular (principalmente pelas plataformas WeChat Pay e AliPay), que tornou o dinheiro em espécie uma ferramenta quase obsoleta. Com o objetivo de ilustrar a imersão de empresas

chinesas de diversos setores que utilizam tecnologias modernas, segue gráfico que mostra o percentual do uso de IA em comparação com os EUA. Em todos os campos abaixo, é possível notar que as empresas chinesas usam mais IA do que as dos EUA, com vantagem especial em relação ao consumo, indústria e saúde.

**Figura 01:** Porcentagem de Empresas que estão usando IA na China e nos Estados Unidos, por setor (2018)



Fonte: Boston Consulting Group (BCG) (2018)

Ademais, o sistema chinês de inovação refletiu uma forte determinação do Partido de se tornar um líder mundial em C&T&I. As políticas e estratégias para o desenvolvimento econômico expressaram o sentimento de que a tecnologia estrangeira dava a base do processo chinês e que era necessário realizar uma forte mudança para uma capacidade de “inovação endógena”. Como a inovação é geralmente entendida como acontecendo em um sistema complexo, ou seja, uma rede envolvendo universidades, firmas e organizações governamentais, um sistema nacional de inovação deveria ser estruturado.

Neste sentido, a década de 1990 concretizou a intenção. Por volta de 2002, mais de 400 incubadoras e 53 zonas de alto desenvolvimento foram estabelecidas, com apoio governamental (Kjersem e Gammeltof, 2009), (Kjersem, 2006), (Gammeltof, 2006) (Huang et al, 2004). O *Zhongguancun Science Park* em Beijing, que articulou 40 universidades e 130 institutos de pesquisa, tornou-se uma das mais bem estabelecidas zonas científicas e, dada a atratividade do mercado chinês, o governo também perseguiu

uma política de “tecnologia para mercado”, onde encorajavam investidores estrangeiros para transferir tecnologia para a China (Gassman e Han, 2004).

Aliado à iniciativa empresarial na China, muitas políticas nacionais foram elaboradas desde o início de 2010 para o desenvolvimento da indústria 4.0, notadamente a Internet das coisas (IoT), robótica, computação em nuvem e IA. O *Made in China 2025*, lançado em 2015, foi um dos planos para inovação mais comentados no mundo em razão da estratégia intensiva da aceleração da informatização das indústrias e do foco na qualidade dos produtos. Essa política foi lançada como um caminho para que o país mantivesse seus altos níveis de produtividade e melhorasse a cadeia de valor em tecnologia, de modo a garantir o seu crescimento econômico com a eficiência no padrão criativo.

No entanto, a inteligência artificial<sup>7</sup> merece atenção especial devido ao seu destaque no país desde que o supercomputador AlphaGo, desenvolvido pela *Google Deepmind AI* para disputar o jogo milenar chinês weiqi (圍棋), derrotou os campeões mundiais Lee Sedol, sul-coreano, e Ke Jie, chinês, em 2016 e 2017<sup>8</sup>, respectivamente. Essas partidas despertaram muita curiosidade e popularidade em todo o país, sobretudo pela discussão da interação Homem-Máquina e as especulações sobre a superioridade da inteligência dos computadores a humanos. Em agosto de 2017, o Conselho de Estado lança uma estratégia nacional voltada somente para o desenvolvimento de IA: o “Plano de Desenvolvimento em Inteligência Artificial para a Próxima Geração” (2017), este é um dos fatores que norteou a decisão de analisar o conteúdo deste documento neste artigo.

Neste documento, um dos elementos-chave é, sem dúvida, o seu aspecto geopolítico. Roberts et al. (2019) ilustram que o plano abarca três passos para que a China se torne uma grande potência em IA até 2030: manter a competitividade com os maiores produtores dessa tecnologia e otimizar o seu ambiente de desenvolvimento; ser líder em

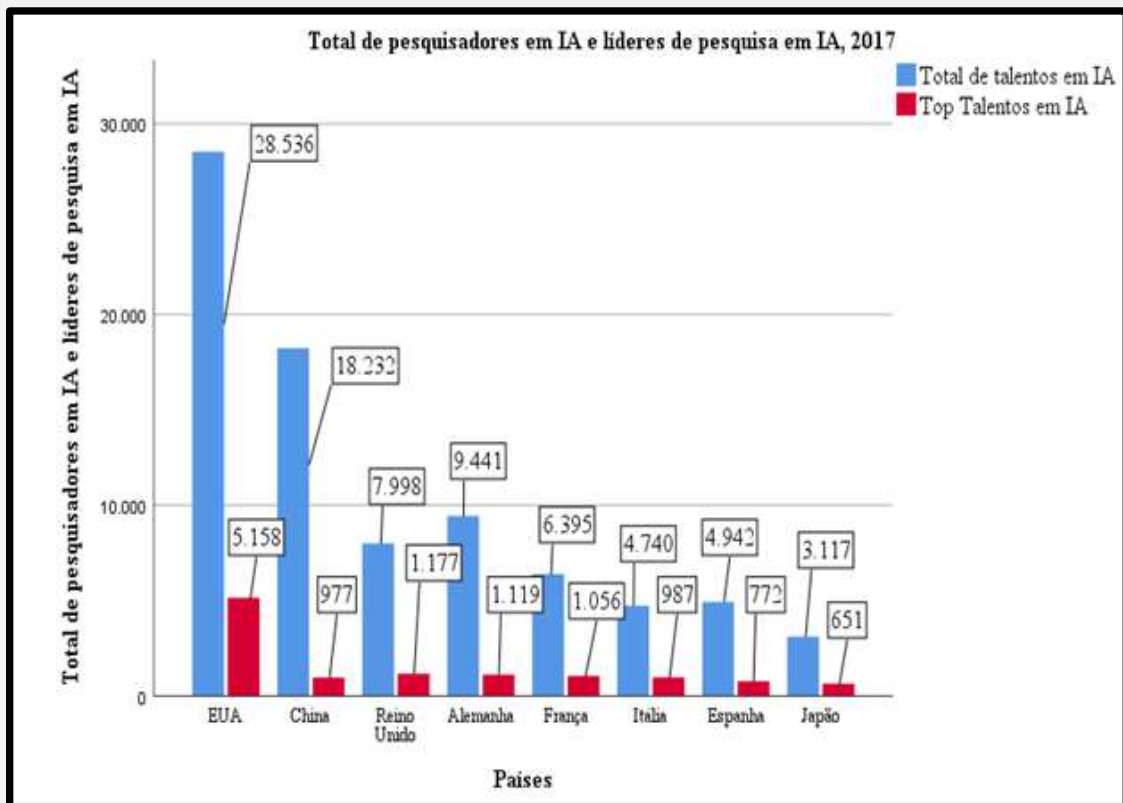
---

<sup>7</sup> De modo geral, IA é um sistema de computador que nos auxilia a tomar decisões ou as executa de forma autônoma, com base no processamento dos dados disponíveis. A evolução das técnicas em engenharia de software considera IA como um termo guarda-chuva que abrange os sistemas de aprendizagem de máquina (machine learning) e aprendizagem profunda (deep learning), cujas habilidades, especialmente em relação à última, trazem à tona discussões éticas sobre o aumento de autonomia do objeto e a dificuldade dos cientistas em tornar os seus modelos de desenvolvimento mais “explicáveis”. Diante de sua capacidade em facilitar as escolhas dos indivíduos e permitir respostas precisas a qualquer tipo de problema, agentes de IA passaram a ser amplamente utilizados por empresas, governos e indivíduos como mecanismos capazes de encontrar respostas rápidas a partir de sistemas imersos em grande quantidade de dados.

<sup>8</sup> Byford, Sam. “**Google’s AlphaGo AI Defeats World Go Number One Ke Jie**”, 2017. Disponível em: <<https://www.theverge.com/2017/5/23/15679110/go-alphago-ke-jie-match-google-deepmind-ai-2017>>. Acesso em 2 de abril de 2019.

algumas aplicações de IA e avançar em sua teoria; estabelecer-se como centro mundial de inovação em IA. Nota-se, portanto, que essa tecnologia tornou-se essencial para alavancar o seu poder na estrutura da balança internacional. Diante disso, Ding (2018) assenta que a construção do AlphaGo pela Google demonstra que os avanços em IA estão ligados ao prestígio nacional e ao *status* percebido pelas grandes potências.

**Figura 02:** Total de Pesquisadores em IA e Líderes de Pesquisa em IA (2017)



Fonte: China AI Development Report (2018)

Para além, o autor afirma que o governo está muito atento para as estratégias e avanços dessa tecnologia em países que considera destaque nessa indústria: Estados Unidos (a nação com maior corpo de talentos), União Europeia (em razão do grande projeto de reprodução do cérebro humano pela IA), Japão (maior consumidor de robôs) e Reino Unido (líder em padronização de assuntos éticos da Indústria 4.0 (DING, 2018). No que concerne aos EUA, Wang You e Chen Dingding (2018) consideram que existe uma tensão crescente deste com a China em relação à manipulação de políticas em IA. Entretanto, apesar do investimento maciço chinês para alcançá-lo, ainda existe uma enorme vantagem norte-americana quanto à sua escala industrial, qualidade do produto, teoria e, sobretudo, capital humano qualificado. Os autores concluem, assim, que “*mesmo com a oferta de salários relativamente mais alta para desenvolvedores de IA, a falta de*

*talentos continuará sendo um gargalo para o desenvolvimento da indústria de IA da China*”<sup>9</sup>(pg. 249)

A título ilustrativo, o gráfico abaixo demonstra os oito países que possuem mais pesquisadores com expertise técnica e habilidades criativas no desenvolvimento de IA (em azul), bem como os pesquisadores que lideram e se destacam nesse ramo internacionalmente (em vermelho). Conforme pode ser verificado, os EUA possuem grande vantagem em relação ao total de pesquisadores especialistas, bem como em *top talents* em IA. Interessa notar que, em relação ao volume de pesquisadores, a China encontra-se em segundo lugar, ao passo que cai para a sexta posição no que tange a especialistas líderes em IA, ficando atrás do Reino Unido, Alemanha, França e Itália.

Nesse contexto, percebe-se que o cenário internacional abrange uma disputa geopolítica e econômica sobre o desenvolvimento tecnológico e a produção de talentos que criam projetos inovadores para a indústria 4.0. A China observa a evolução da IA como uma oportunidade para destacar a sua força nacional e pioneirismo científico, e mesmo ainda longe de ultrapassar os EUA em termos de corpo de talentos, emprega muitas políticas para, no longo prazo, diminuir essa distância. O “Plano de Ação e Inovação em IA para Instituições de Ensino Superior” (2018), que será analisado na seção de resultados, é um grande exemplo dessa visão futura para transformar-se em principal centro mundial em pesquisa e desenvolvimento. Por último, torna-se oportuno ilustrar parte do discurso do presidente Xi Jinping, em 2018, ocasião na qual clama pelo desenvolvimento saudável de IA.

Acelerar o desenvolvimento de uma nova geração de inteligência artificial é um importante ponto de partida estratégico para vencermos a iniciativa na competição científica e tecnológica global. É também um recurso estratégico importante para promover o desenvolvimento da ciência e tecnologia da China, otimização, atualização industrial e salto de produtividade geral. (Xinhuanet, 2018<sup>10</sup>)

Diante do exposto, Rosales (2020) acentua que a revitalização nacional da China, por meio da integração econômica com o resto do mundo e a recepção positiva dos avanços científicos e tecnológicos modernos, foi o sonho chinês de todos os líderes que sucederam a política de fechamento de Mao Zedong. Em termos de projeção da política externa, o professor Yan (2014) alude que Xi Jinping mudou o perfil discreto (*low-*

---

<sup>9</sup> Original: “*Even with relatively higher pay for AI developers, the lack of talents will remain a bottleneck for the development of China’s AI industry*” (WANG e CHEN, p. 249)

<sup>10</sup> Original: “*加快发展新一代人工 能是我们赢得全球科技竞争主动权的重要战略抓手, 是推动我国科技跨越发展, 产业优化升级, 生产力整体跃升的重要战略资源*”.

*profile*) de relacionamento internacional para uma determinação em busca de conquistas (*striving for achievement*). Nota-se, desse modo, que a inovação tem um papel fundamental na busca do sonho chinês pela presença mundial.

A seguir, vamos fazer uma retrospectiva histórica da importância da inovação para o país, analisar as reformas educacionais na última década para a educação superior e, por fim, abordar o dilema moderno do trabalho, desemprego e automação.

#### *4.2. Dilemmas of Innovation: Challenges and Opportunities for Chinese Politics and Economy*

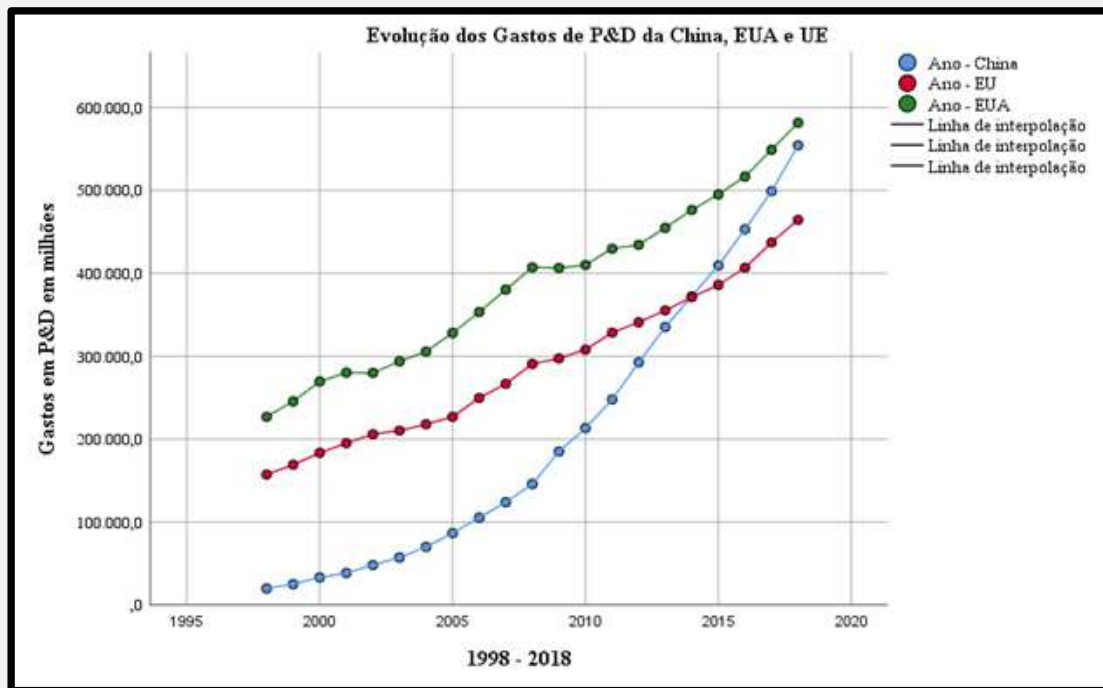
Ao analisar o papel da ciência como projeto de desenvolvimento nacional, Wu (2019) faz uma retrospectiva dos últimos 150 anos da China e argumenta que a pesquisa e tecnologia sempre estiveram fortemente arraigadas à cultura do país. Além disso, conforme apontado, a última década do século XXI foi marcada por uma busca expressiva do governo chinês por *Réncái* (人才- indivíduos talentosos), bem como investimentos maciços de políticas públicas do Governo exclusivas para a promoção da inovação no Estado.

Nesse contexto, há certo consenso na literatura de que é a partir do governo de Deng Xiaoping que a China inicia sua trajetória tecnológica e de abertura econômica que permitiram o país a alcançar o patamar que possui hoje (SHAMBAUGH, 1993). Um dos principais objetivos de Xiaoping era o de modernizar quatro áreas estratégicas para a economia chinesa: agricultura, indústria, ciência e tecnologia e defesa militar (JUNG-SEUNG, 2012). Apesar de alguns percalços ao longo da história política do país, hoje a China apresenta-se como um dos maiores investidores em tecnologia de ponta e pesquisa científica dentro de seu território. O governo chinês vem advogando por uma política de uso científico desde a sua criação, exigindo institutos de pesquisa e universidades que atendam à economia nacional, que resolvam questões práticas e problemas da indústria.

O gráfico abaixo ilustra o exponencial crescimento do investimento chinês em pesquisa e desenvolvimento (*research and development - R&D*) em comparação com os EUA e da União Europeia nos últimos vinte anos. Os dados foram extraídos da OCDE e atestam que o orçamento voltado para essa área se aproxima dos Estados Unidos, bem como ultrapassa o do bloco da UE em milhões de dólares. Desse modo, o estreitamento da curva demonstra a visão estratégica do país e continuidade do plano de desenvolvimento criado desde a abertura econômica.



**Figura 03:** Evolução dos Gastos de P&D da China, EUA e UE



Fonte: OCDE

Sob esse prisma de reformas e abertura de mercados da China, importa destacar a expectativa de mudança de estrutura política com a sua entrada na Organização Mundial do Comércio (OMC), em dezembro de 2001. Com efeito, à medida que a internet tornava o mundo irremediavelmente mais conectado, especulava-se que era impossível manter um regime político fechado perante os avanços da globalização<sup>11</sup>. Entretanto, nota-se que o sistema chinês se mostra bastante firme e conseguiu moldar-se às novas instituições e desafios que surgiram na Era Digital. De fato, construiu-se um império de dados que fortalece o sistema político centralizado, cuja base é fundamentada pela ideologia do Partido Comunista. Nesse sentido, Xi Jinping, em importante discurso proferido no aniversário de 40 anos da reforma e abertura, expressa que o modelo de socialismo com características chinesas e a liderança do partido são elementos que representam a grande força e avanços socioeconômicos de seu território. As identidades nacional e cultural estão a caminho do centro da comunidade nacional e já foram realizadas muitas

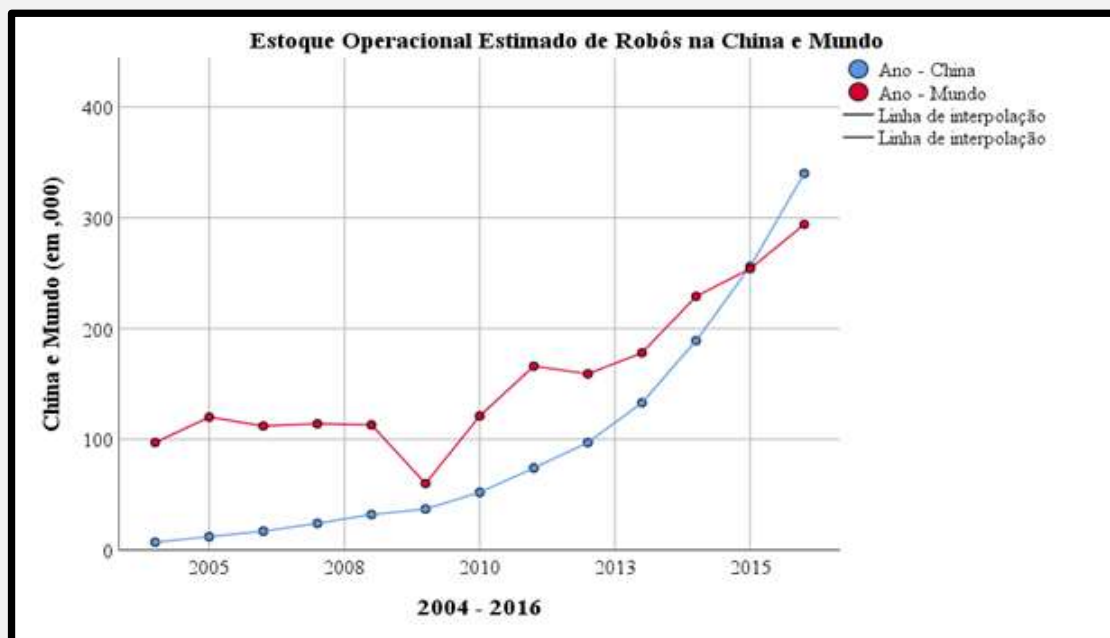
<sup>11</sup> Em 2000, o ex-Presidente dos EUA, Bill Clinton, fez um discurso com essa linha de raciocínio, argumentando que era impossível a China combater as mudanças de abertura provocadas pela massificação da internet. *“We know how much the Internet has changed America, and we are already an open society. Imagine how much it could change China. Now there’s no question China has been trying to crack down on the Internet. Good luck! That’s sort of like trying to nail Jell-O to the wall.”*. Disponível em <<https://www.nytimes.com/2000/03/09/world/clinton-s-words-on-china-trade-is-the-smart-thing.html>> em 25 de março de 2020.



contribuições ao progresso da civilização humana<sup>12</sup>. Dessa forma, pode-se afirmar que a tecnologia da informação é uma grande aliada ao funcionamento e controle da política chinesa.

Nessa esteira, a continuidade das reformas, manutenção do crescimento econômico e salvaguarda da qualidade de vida da população dependem do enfrentamento de alguns desafios modernos. Rosales (2020) argumenta que a garantia de um crescimento estável e saudável do país está ligado a algumas transições socioeconômicas que ocorrem simultaneamente: a prevalência do consumo; a mudança da manufatura tradicional à produção manufatureira inteligente; o aumento expressivo do setor de serviços; intensa urbanização e industrialização; e mudanças demográficas.

**Figura 04:** Estoque Operacional Estimado de Robôs na China e no Mundo (2004-2016)



Source: IFR - International Federation of Robotics

No que tange a esta última, o autor entende que a política do filho único, dentre outras, modificou substancialmente o cenário da população economicamente ativa do país. Apesar de ainda ser a nação mais populosa do mundo, a China deve preparar-se para uma situação na qual poderá faltar mão de obra local, haja vista o envelhecimento crescente da população. Para superar essa questão, sugere-se que a China aumente seus níveis de produtividade, momento em que a inovação, automação e a implementação do

<sup>12</sup> XINHUANET. “Highlights of President Xi Jinping’s remarks on China’s reform and opening-up”. 2018. Disponível em: [http://www.xinhuanet.com/english/2018-12/20/c\\_137687815.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2018-12/20/c_137687815.htm). Acesso em 02 de abril e 2020

plano *Made in China 2025* entram em cena. Um estudo da Federação Internacional de Robótica (IFR, 2017) constatou que o estoque operacional de robôs industriais na China marcou o nível mais alto do mundo em 2016, além de destacar a expansão da participação do mercado nacional, de modo que nunca houve um aumento tão dinâmico em tão curto período de tempo em qualquer mercado.

Entretanto, essa estratégia de manutenção do alto padrão produtivo por meio da inovação e automação também provoca demandas sociais que desafiam o desenvolvimento saudável da sociedade chinesa. Com efeito, o problema do desemprego em massa e substituição das ocupações é capaz de provocar rupturas diversas, como o aumento da desigualdade e diminuição da qualidade de vida. Spitz-Oener (2006) realizou um estudo fundamental ao correlacionar a necessidade de aumento dos requisitos de novas habilidades no local de trabalho em razão de mudanças tecnológicas. Seus resultados assentam que as ocupações aumentaram de complexidade, na medida em que atividades repetitivas e manuais são programáveis por computador, ao passo que tarefas que demandam esforço cognitivo dinâmico abarcam uma nova realidade ao trabalho. Desse modo, a análise da autora sugere que a mudança dos requisitos de habilidades ocupacionais explica uma parte significativa da atualização educacional das últimas décadas.

Diante dessa conjuntura, o trabalho de Chen et al (2019) faz uma abordagem interessante sobre os impactos da automação em cidades com diferentes estruturas de indústrias fomentadas pelo Conselho de Estado. Os resultados pontuam que as cidades com mais dinamismo em ocupações e mais investimentos do governo em reformas educacionais para o ensino superior apresentam mais resiliência em relação ao efeito do desemprego pela automação. Nesse contexto, os grandes *hubs* tecnológicos como Beijing, Shanghai, Guangzhou e Shenzhen apresentam menores desdobramentos negativos provenientes da automação do que cidades Nanyang e Zhumadian. Essas cidades, por serem especializadas em atividades isoladas, como agricultura e mineração, devem apresentar impactos de desemprego com maior incidência. Assim, os dois estudos acima demonstram uma correlação entre a implementação de reformas educacionais, a substituição de tarefas pelas novas tecnologias e a resiliência dos efeitos negativos da automação.

Ao abordar as cinco temáticas acima, fica claro o papel estruturante que o desenvolvimento econômico exerce na política chinesa e como o desenvolvimento

tecnológico apresenta-se como uma “*faca de dois gumes*”. Se, por um lado, o insumo tecnológico surge como um novo fator de desenvolvimento econômico, por outro, a falta de planejamento estatal pode ocasionar um descontrole entre a taxa de crescimento econômico e a taxa de desemprego. Isso pode ameaçar o que alguns autores conciliaram chamar de “o pacto implícito da governabilidade” (ROSALES, 2020) entre o Estado chinês e a sociedade.

Por último, torna-se importante destacar que políticas regulatórias têm sido elaboradas pelo Estado no intuito de combater alguns efeitos deletérios da Indústria 4.0. Conforme ilustrado, o *White Paper* sobre Segurança e Inteligência Artificial (2018) sugere a implementação completa do “Plano de Ação e Inovação em IA para Instituições de Ensino Superior” (2018) a fim de dinamizar o papel das novas tarefas que essas tecnologias disruptivas demandam. A seguir, vamos ilustrar as mais importantes reformas educacionais da China para, nos resultados, apresentar alguns dados significativos sobre a relação das Universidades na política de expansão da inovação no país.

#### *4.3. From Quantity to Quality: Key Educational Reforms*

As instituições educacionais chinesas apresentam tradição milenar que remetem até a Dinastia Tang (em chinês: 唐朝, 618-906). Contudo, o recorte histórico que nos interessa para este artigo é o longo processo de reformas educacionais iniciados pela Revolução Cultural de 1949, que deságua no atual contexto educacional chinês. Em 1949, o modelo de ensino superior chinês passa a ser profundamente influenciado pelo modelo vigente da antiga URSS, logo, caracterizava-se por uma estrutura fortemente focada no governo central, por meio da alocação de recursos, seleção de líderes das Universidades e no limite de matrículas por instituição. A primeira conferência nacional de educação do novo regime foi realizada em dezembro de 1949, e debateu as principais orientações normativas para a educação definidas no Programa Comum da Conferência Consultiva do Povo Chinês (CCPPC)<sup>13</sup>, o qual estabeleceu as políticas educacionais e tinha como tarefa elevar o nível cultural das pessoas e treiná-las para as obras nacionais de construção.

Naquele momento, os principais valores estabelecidos foram patriotismo, amor ao trabalho e amor à ciência. A literatura vigente acorda no entendimento de que havia um

---

<sup>13</sup> Em chinês: 中国人民政治协商会议. Órgão consultivo da China que se reúne anualmente.

compromisso político com o desenvolvimento das ciências naturais a serviço da indústria, agricultura e defesa nacional, e a aplicação de um ponto de vista científico e histórico ao estudo e interpretação da história, economia, política, cultura e assuntos internacionais. (CAI & YAN, 2017; HAYHOE, 2004). HAYOE (2004) relata que, entre 1957 e 1960, o número de instituições chinesas subiu de 229 para 1.289. Do mesmo modo, a porcentagem de estudantes matriculados em engenharia aumentou de 26% em 1949 para 37% em 1957, enquanto que a formação de professores cresceu de 10,3% para 26%.

No entanto, a década de 1970 e a política de reabertura de Deng Xiaoping trouxeram novas reformas educacionais em razão da transição de uma economia planejada para uma reabertura de mercado. CAI e YAN (2017) apontam que a efetiva transição do modelo soviético para a influência norte-americana nas universidades ocorreu somente durante o período entre 1993 a 2010, quando houve a introdução de estratégias políticas que enfatizou a descentralização, liberalização e privatização das Instituições de ensino superior. Importa destacar que o resultado dessas reformas impactou o número de Universidades controladas pelo Ministério da Educação, o qual caiu de 358 para 35 até os anos 2000.

Além disso, essas mudanças provocaram desdobramentos na porcentagem desse controle pelo governo central, que caiu de 51% em 1995 para 9% em 2002, tendo em vista a transferência da tutela dessas instituições para os governos locais (HONG, 2008). Esse último ciclo de reformas visava favorecer o ambiente de colaboração e *knowledge-transfer* entre universidades e indústria locais, o que gerou maior fortalecimento da autonomia dos *hubs* tecnológicos chineses, como Beijing, Shanghai, Guangzhou e Shenzhen. (HONG, 2008). Entretanto, FUTAO (2017) argumenta que essas reformas focadas na descentralização foram fundamentais para proporcionar menos interferência política e mais autonomia para o desenvolvimento acadêmico das províncias, mas as características básicas de governança e política interna, de modo geral, ainda são bastante influenciadas pelo Governo Central.

No tocante às reformas educacionais, importa destacar as duas mais recentes, as quais são reflexos do rápido crescimento econômico chinês e da relevância da inovação para garantir o desenvolvimento saudável das novas demandas de consumo e produção do país. Assim, por um lado, em 1993 foi publicado o “Esboço para uma Reforma Educacional e Desenvolvimento da China (1993 - 2010)” no qual foram introduzidas

estratégias que promoveram a massificação de cursos e o amplo ingresso de estudantes ao ensino superior.

Por outro lado, em 2010 o Conselho de Estado promulgou o Plano Nacional para Reforma Educacional de Desenvolvimento de Médio a Longo Prazo (2010 – 2020), a partir da ideologia de que a educação é o pilar para o rejuvenescimento da nação e progresso social. CAI e YAN (2017) asseveram que a diferença da reforma de 1993 para de 2010 é a alteração de um modelo focado na quantidade para qualidade das universidades. Chinesas. Assim, pode-se afirmar, de modo geral, que o sistema de ensino superior vem passando por profundas reformas, as quais possuem as seguintes prioridades: transformação da governança no ensino superior, reestruturação das instituições, construção de universidades de classe mundial, envolvimento social e internacionalização da universidade, cujo objetivo é conquistar mais estudantes talentosos.

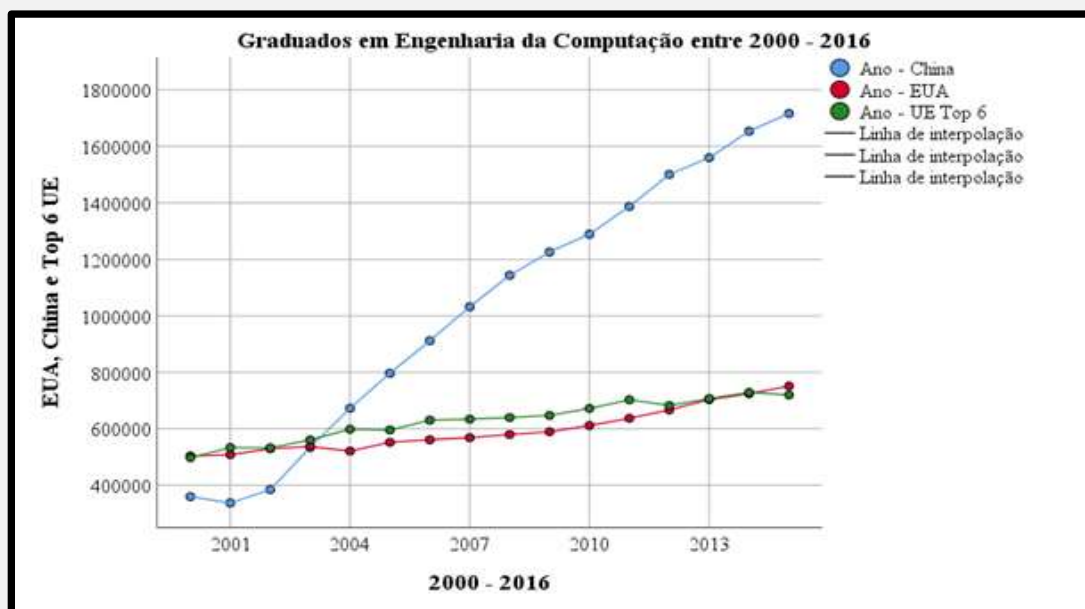
Ademais, torna-se importante destacar dois projetos nacionais que foram fundamentais para demonstrar o profundo envolvimento do partido comunista na transformação das universidades em instituições de qualidade a nível internacional. O “Projeto Nacional 211”, cujo nome é formado por “21”, o novo século, e “1”, que tem por referência a média de 100 universidades, iniciou-se em 1995 com a intenção do governo em investir maciçamente no desenvolvimento do ensino superior e melhorar os padrões de produção nacional voltados para pesquisas científicas. No total, 117 foram contempladas com o intuito de que fossem cultivados talentos para estratégias de desenvolvimento econômico e social do país.

Além disso, em maio de 1998, o governo chinês lançou o “Projeto Nacional 985”, cujo nome tem relação com a data de sua edição, maio (mês “5”) do ano de “98”, com o objetivo claro de promover a internacionalização de estudantes e estabelecer várias universidades de classe mundial. Apenas 39 (trinta e nove) instituições foram contempladas, e todas elas estão listadas no “Projeto Nacional 211”. O projeto envolve governos nacionais e locais que alocam financiamento a certas universidades, a fim de construir novos centros de pesquisa, melhorar instalações, realizar conferências internacionais, atrair professores de renome mundial e acadêmicos visitantes, além de ajudar os professores chineses a participar de conferências no exterior.

Diante disso, nota-se que a China possui uma política clara de expansão da qualidade das universidades, a fim de que atinjam níveis internacionais de produtividade

e pesquisa científica. De início, conforme analisado, a busca era de massificar a entrada de alunos em instituições de ensino superior, no intuito de ampliar esse acesso ao plano de toda a nação. Nessa perspectiva, esse esforço coordenado do Governo Central e dos locais tem promovido avanços na classificação das Universidades em índices globais de medição. A *Times Higher Education*<sup>14</sup> tem uma reputação global na medição da qualidade de ensino superior em todo o mundo, e no último *ranking* de 2021 algumas instituições chinesas tiveram destaque na classificação entre as 100 mais bem avaliadas, dentre as quais a Universidade de Tsinghua (20°), Universidade de Peking (23°), Universidade Fudan (70°), Universidade de Ciências e Tecnologia da China (87°), Universidade de Zhejiang (94°) e a Universidade de Shanghai Jiao tong (100°).

**Figura 05:** Graduados em Engenharia da Computação (2000-2016)



Fonte: IFR - International Federation of Robotics

Importa salientar que a última edição do *Shanghai Ranking*<sup>15</sup> (2020) obteve resultados similares, com destaque também para Universidade de Tsinghua (29°), Universidade de Peking (49°), Universidade de Zhejiang (58°), Universidade Shanghai Jiao Tong (63°), Universidade de Ciências e Tecnologia da China (73°) e Universidade

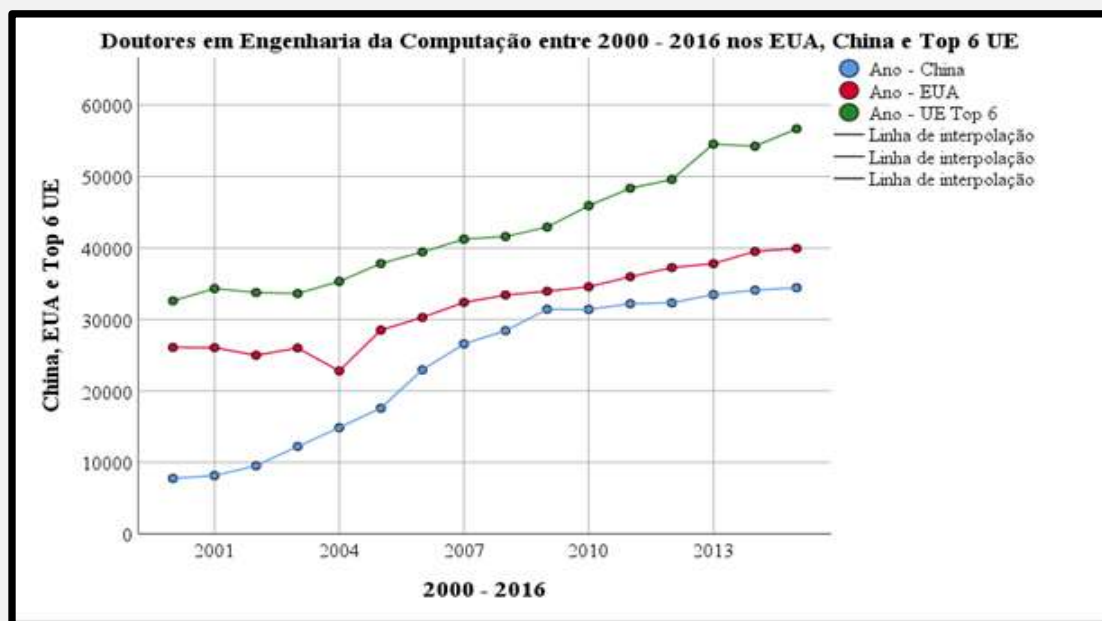
<sup>14</sup>Times Higher Education. **World Universities Ranking 2020**. Disponível em <[https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2020/world-ranking#!/page/0/length/25/sort\\_by/rank/sort\\_order/asc/cols/stats](https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2020/world-ranking#!/page/0/length/25/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/stats)>. Acesso em 20 de Abril de 2020.

<sup>15</sup>Shanghai Ranking. **Academic Ranking of World Universities**. Disponível em <<http://www.shanghairanking.com/ARWU2020.html>>. Acesso em 20 de abril de 2020.

Fudan (100°). Todas essas universidades, com exceção da Universidade de Ciências e Tecnologia da China, estão inseridas nos Projetos Nacionais 211 e 985.

No que concerne à coordenação de políticas no ensino superior para incentivar a inovação e Indústria 4.0, existe um crescimento exponencial de interesse de estudantes por cursos relacionados à computação. Nesse sentido, os dois gráficos abaixo mostram a quantidade de graduados e doutores (respectivamente) no curso de Engenharia da Computação entre 2000 - 2016 em comparação com os EUA e os 6 maiores países europeus que produzem esses diplomas (França, Alemanha, Itália, Polônia, Espanha e Reino Unido):

**Figura 06:** Doutores em Engenharia da Computação pro ano (2000-2016)



Source: IFR - International Federation of Robotics

Nota-se que a China lidera a formação de profissionais em engenharia da computação, produzindo mais de um milhão de graduados nessa área em 2016, ao passo que os EUA e os top 6 da UE não passam dos 800.000 de formados no mesmo ano. Entretanto, o gráfico muda consideravelmente em relação a formação de doutores na mesma área, tendo como liderança a UE.

Outrossim torna-se importante ilustrar que diversas universidades chinesas, atentando para as recomendações do Plano de Ação e Inovação em IA para Instituições de Ensino (a ser analisado no próximo item), possuem laboratórios integrados de tecnologias modernas aliadas a IA para a promoção de inovação. Abaixo, segue tabela com as Instituições chinesas e seus respectivos institutos:



**Tabela 02:** Lista das principais Universidades Chinesas e seus respectivos Laboratórios Integrados de Inteligência Artificial

<b>Principais Universidades Chinesas</b>	<b>Laboratórios de IA Integrados</b>
Universidade Tsinghua (Participante do Projeto 211 e 985)	Laboratório Estatal de Tecnologia e Sistemas Inteligentes
Universidade Peking (Participante do Projeto 211 e 985)	Laboratório Estatal de Processamento de Informações Visuais e Auditivas; Laboratório de Percepção de Máquinas
Academia Chinesa de Ciências e Tecnologia	Laboratório Estatal de Reconhecimento de Padrões; Laboratório de Processamento Inteligente de Informações
Universidade Zhejiang (Participante do Projeto 211 e 985)	Instituto de Inteligência Artificial; Centro de Pesquisa i-MD para Inteligência Artificial
Universidade Shanghai Jiao Tong (Participante do Projeto 211 e 985)	Laboratório de Computação Inteligente e Sistemas Inteligentes (co-desenvolvido com a Microsoft Research Asia)
Universidade Nanjing (Participante do Projeto 211 e 985)	Laboratório do Estado para a Nova Tecnologia de Software
Universidade Fudan (Participante do Projeto 211 e 985)	Instituto de Ciência e Tecnologia para Inteligência Inspirada no Cérebro
Instituto de Tecnologia Harbin (Participante do Projeto 211 e 985)	Laboratório de Processamento de Linguagem Natural e Discurso
Universidade de Ciência e Tecnologia da China (Participante do Projeto 211 e 985)	Laboratório Nacional de Engenharia para Inteligência Inspirada no Cérebro, Tecnologia e Aplicação
Universidade de Correios e Telecomunicações de Pequim (Participante do Projeto 211)	Laboratório de Robô Móvel e Tecnologia Inteligente

Fonte: China AI Development Report (2018)

Ressalta-se que algumas dessas Instituições acima são as que mais produzem *papers* em IA e que possuem maiores citações no mundo quanto ao seu desenvolvimento. Em dois *rankings* elaborados pelo *China AI Development Report* (2018) sobre as 20 maiores instituições no mundo que publicam papers e têm estes citados, muitas dessas universidades acima se destacam. Com efeito, a Academia Chinesa de Ciências e Tecnologia é a Instituição de pesquisa que mais publica artigos científicos de AI no globo, enquanto a Universidade de Tsinghua e o Instituto de Tecnologia Harbin ficaram em 5º e 6º lugares, respectivamente.<sup>16</sup> Quanto a citações no mundo de artigos em IA, a Universidade de Sistemas da Califórnia (EUA) lidera nessa classificação, seguida da Academia Chinesa de Ciências e Tecnologia (2º).

<sup>16</sup> China AI Development Report, 2018. Pg 16

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que a China avança a passos largos nos seus objetivos em conquistar Instituições de ensino superior de qualidade. No que se refere à inovação e produção científica, percebe-se que o Governo abrange as universidades como um aliado fundamental para a busca de um corpo de talentos a nível mundial, capaz de mover a nação para o progresso, competitividade internacional e desenvolvimento econômico. Entende-se, portanto, que o cultivo de uma força de trabalho altamente qualificada é fundamental para que a China seja capaz de efetuar a transição para uma economia baseada, sobretudo, na inovação.

A seguir, ilustramos os resultados da nossa análise documental de dois documentos essenciais para que possamos compreender a visão estratégica chinesa para IA e sua produção científica.

## **5. Análise Documental**

### *5.1. Análise Documental do Plano de Desenvolvimento em Inteligência Artificial para a Próxima Geração do Conselho de Estado Chinês*

O Plano de Desenvolvimento em Inteligência Artificial para a Próxima Geração é um documento emitido pelo Conselho de Estado Chinês direcionado aos governos das províncias, regiões autônomas e municípios diretamente subordinados ao governo central Chinês, bem como a todos os ministérios do Conselho de Estado e às instituições diretamente controladas por ele. O plano não só traça o objetivo político chinês em relação à C&T&I como também apresenta indícios da visão de estado chinesa. A seguir, apresentamos a inferências desta análise documental.

O Plano de Desenvolvimento do Conselho do Estado Chinês é um documento minucioso e detalhado que traça a estratégia política chinesa sobre o uso de I.A. O documento se divide de forma que apresenta a visão estratégica do Estado Chinês e os requisitos gerais que estão subdivididos em quatro categorias. Depois, delimita as tarefas essenciais que devem ser cumpridas pelo Estado e todos os órgãos subordinados a ele. São 16 tarefas subdivididas em 6 categorias estratégicas. Finalmente, o conselho apresenta como se dará a alocação de recursos, as medidas de segurança do plano estratégico, e, finalmente, versa sobre a organização e implementação da I.A para a nova geração.

No que diz respeito à visão estratégica apresentada pelo Estado, é interessante ressaltar o entendimento do governo de que: *“a inteligência artificial se tornou o novo foco da competição internacional, e acredita-se que ela seja a tecnologia estratégica que liderará o futuro; os principais países desenvolvidos do mundo consideram o seu desenvolvimento como a principal estratégia para aumentar a competitividade nacional e a segurança nacional.”* Ou seja, apreende-se uma confiança na inovação e tecnologia de ponta para garantir um novo espaço chinês no sistema internacional.

Além disso, nota-se cautela no que diz respeito ao espaço atual da China neste sistema. É possível perceber essa motivação no documento nas seguintes linhas:

“Atualmente, a segurança nacional da China e a situação da concorrência internacional são mais complexas, por isso devemos olhar para o mundo, planejar o desenvolvimento da inteligência artificial no nível estratégico nacional, compreender firmemente a iniciativa estratégica da concorrência internacional durante o novo estágio do desenvolvimento da inteligência artificial, criar novas vantagens competitivas, abrir novos espaços de desenvolvimento e efetivamente proteger a segurança nacional.” (China, 2018, p.2)

Os requisitos gerais para esse plano de desenvolvimento estão divididos em quatro categorias: o pensamento orientador, baseado na ideologia do governo chinês, e os princípios básicos que devem delinear a I.A para a nova geração. Aqui faz-se relevante citá-los um a um: liderança tecnológica, estruturas sistemáticas, todas orientadas para o mercado e de código aberto. No que diz respeito ao que significa estruturas sistemáticas, é possível observar a vontade do governo de que a I.A irá auxiliar na integração de vários setores da sociedade, tal como pesquisa, inovação e indústria, bem como é latente o entendimento de que o sistema socialista é fundamental para essa tarefa, *“já que (ele) se concentra em fazer as coisas, promover projetos e criar uma força colaborativa entre o fortalecimento da capacidade de inovação, a reforma institucional e o ambiente político.”*. As metas políticas desse plano convergem com as do segundo documento analisado, portanto, elas serão tratadas como mais especificidade na próxima sessão.

No que diz respeito a implementação geral desse plano, é válido salientar a agenda política claramente delimitada do estado chinês, a qual visa apoiar completamente a ciência e a tecnologia, o desenvolvimento econômico, social e a segurança nacional, pois compreende que através da dessa tecnologia, uma descoberta abrangente da capacidade de inovação na China poderá ser realizada. O estado visa fortalecer a indústria de inteligência artificial e cultivar a economia inteligente para criar um novo ciclo de

crescimento para os próximos dez anos ou próximas décadas de prosperidade econômica na China. Desta seção, explicitamos a seguintes linhas:

*"construiremos uma sociedade de inteligência artificial para melhorar a subsistência e o bem-estar das pessoas na sociedade e para a implementação da ideologia do desenvolvimento centrado nas pessoas; aumentaremos a força de defesa nacional da inteligência artificial para proteger e salvaguardar a segurança nacional."* (p.7)

No que diz respeito às tarefas essenciais do plano, é possível mapear seis categorias de ação: a) Construir um sistema tecnológico aberto e cooperativo de inteligência artificial; b) cultivar uma economia inteligente de ponta e eficiente; c) Construir uma sociedade inteligente segura e conveniente; d) Fortalecer a I.A no campo da integração militar-civil; e) Construir um sistema de infraestrutura inteligente seguro e eficiente; f) Estabelecer uma nova geração de grandes projetos de ciência e tecnologia da IA. Esta última categoria pode ser vista como o fio condutor desse grande empreendimento chinês, visto que é onde se insere o protagonismo do papel da pesquisa tecnológica inovativa. Como veremos na sessão seguinte, o sucesso dessa iniciativa delimitada neste documento depende do sucesso da implementação do Plano de Ação para as Instituições de Ensino chinesas.

Contudo, antes de focar na análise sobre o segundo documento, vale mencionar sobre a cautela do estado chinês que delimitou medidas de segurança para garantir o sucesso dessa iniciativa. As medidas de segurança se baseiam em seis pontos estratégicos, que são os de: desenvolver leis e regulamentos e normas éticas que promovam o desenvolvimento da I.A, aperfeiçoar as principais políticas públicas que apoiam o desenvolvimento da I.A, estabelecer padrões no sistema de propriedade intelectual voltados para a tecnologia de I.A, garantir sistemas de supervisão e avaliação de segurança para I.A, fortalecer o treinamento da força de trabalho que lida com a I.A no dia-a-dia, e executar um ampla escopo de atividades científicas ligadas à Inteligência Artificial.

## *5.2. Análise Documental do Plano de Ação e Inovação em IA para Instituições de Ensino*

O documento é o plano de ação do Ministério de Educação Chinês que serve como guia para a ação das universidades chinesas em relação ao uso da Inteligência Artificial,

emitido em 2018 e tem como meta o de incentivar as instituições de ensino superior a se concentrarem na vanguarda da ciência e tecnologia global, melhorar continuamente a capacidade de promover a inovação científica e tecnológica, a cooperação e o intercâmbio internacional, além de fornecer treinamento no campo da IA e fornecer o apoio estratégico ao *Plano de Desenvolvimento em Inteligência Artificial*, que foi o documento analisado na seção acima. A seguir, apresentamos as principais inferências desta análise documental.

Logo nos preceitos básicos deste plano de ação o que chama a atenção no discurso estatal é a preocupação com a relação cidadãos- I.A no trecho que demonstra a visão do estado de como deve ser essa relação: *“O desejo do povo chinês por uma vida boa e os requisitos para o desenvolvimento econômico de alta qualidade criaram um futuro brilhante para o desenvolvimento e a aplicação da IA na China.”*. É possível inferir uma preocupação com o bem-estar social e a noção de que o desenvolvimento da C&T&I é um recurso que pode auxiliar em relação a essa preocupação estatal.

Ainda sobre os preceitos básicos, o estado Chinês declara o entendimento de que:

*“a tecnologia da IA está permeando e reconstruindo as conexões entre as atividades econômicas de produção, distribuição, troca e consumo.”* e, portanto, é necessário *“usar a I.A para inovar em novas maneiras de fornecer treinamento, revolucionar métodos de ensino, melhorar a administração acadêmica e criar um sistema de educação inteligente, em rede, personalizado e ao longo da vida é uma medida importante para promover o desenvolvimento de uma educação equilibrada”*(p.2).

O trecho reitera o comprometimento chinês com a modernização educacional, tema tratado em nossa sessão de discussão teórica. O diferencial que se pode esperar para essa nova fase (pós-2018) é o novo papel da I.A no modelo educacional chinês. É também uma das linhas políticas gerais do Ministério da Educação o entendimento de que as universidades devem: a). intensificar suas pesquisas básicas aplicadas e aumentar os avanços nas principais tecnologias de uso geral, b) promover continuamente a ampla integração da inteligência artificial com a economia real, a fim de promover novos fatores direcionadores de desenvolvimento econômico.

No que diz respeito à ideologia condutora da política do ministério, o plano de ação reitera o compromisso com a linha política de Xi Jinping sobre o Socialismo Chinês com características para uma nova era, que é explicitado nas duas obras já publicadas do Presidente. Ademais, o ministério reafirma compromisso ideológico com: 1. filosofia de desenvolvimento focada em inovação, coordenação, sustentabilidade ambiental, abertura

e solidariedade, 2. políticas estratégicas que incluem o rejuvenescimento da China, 3. apoio à educação científica, 4. fortalecimento da China com o Réncái [Indivíduos Talentosos], 5. desenvolvimento orientado à inovação e 6. fusão civil-militar.

Ao analisar os princípios básicos do documento, é possível delinear quatro tipos de princípios: os ligados ao desenvolvimento científico, desenvolvimento cívico, desenvolvimento estrutural e desenvolvimento civil-militar. Os primeiros dizem respeito à noção de centralidade do papel da Inovação para o desenvolvimento de I.A em universidades e, conseqüentemente, na economia. O desenvolvimento cívico diz respeito ao entendimento da necessidade de fusão entre ciência e educação e implementar plenamente um plano que promova o caráter e a virtude cívica. O desenvolvimento estrutural diz respeito à intensificação de reformas estruturais e institucionais que fortaleçam a cooperação entre faculdades e universidades e governos locais, empresas e institutos de pesquisa. Também diz respeito ao objetivo de acelerar a transferência e a aplicação de realizações científicas e tecnológicas no campo da IA para as principais indústrias e setores econômicos. Finalmente, os princípios básicos em relação ao desenvolvimento civil-militar dizem respeito à vontade chinesa de fundir ativamente os sistemas de integração militar e civil da China e promover continuamente a transferência bidirecional de tecnologias militar e civil.

Conseqüentemente, o Ministério da Educação Chinês apresenta objetivos políticos ambiciosos a serem cumpridos. Delimita que até 2025 a China deverá melhorar significativamente a capacidade de inovação científica e tecnológica e a qualidade de treinamento no campo da inteligência artificial, e demonstrar internacionalmente relevância teórica no campo científico da C&T&I e da I.A, o que demonstra ambição política no desenvolvimento de hegemonia no campo cultural e científico. Além disso, pretendem até 2025 efetivar a modernização das indústrias nacionais, da transformação da economia e a construção de uma sociedade inteligente (com o ativo uso da I.A). Os objetivos traçados para até 2030 têm a meta de que até esse ano as universidades irão se tornar a principal força por trás da construção dos principais centros de inovação de IA do mundo e irão liderar o desenvolvimento de uma nova geração de talentos de IA para fornecer à China o suporte científico e tecnológico e o talento garantido para colocar o país na vanguarda dos países orientados para a inovação.

O restante do documento apresenta 18 tarefas essenciais que as universidades e seus reitores devem cumprir para garantir que os objetivos políticos sejam alcançados.

Chama a atenção o foco na cooperação acadêmica internacional que as universidades chinesas devem ter, algumas das diretrizes diz respeito ao intercâmbio de cientistas, bem como a importação de cérebros que possam ajudar nas iniciativas que visam ampliar o desenvolvimento científico e o treinamento de novos cientistas. Além disso, a profunda preocupação com a inserção da pesquisa chinesa no debate acadêmico-científico internacional. Para além dessas tarefas de ampliação do desenvolvimento da C&T&I, há latente preocupação no final do documento de transformar esse capital científico em C&T&I em produtos comerciais e de demonstrar para o mercado internacional a capacidade da aplicação da I.A em campos como finança, agricultura, arquitetura, produção, judiciário e campos afins.

## **6. Considerações Finais**

Diante de todo o exposto, podemos perceber que a busca contínua da China por *Réncái* (indivíduos talentosos) possui um objetivo mais amplo e ambicioso do que apenas garantir um corpo de talentos em pesquisa científica especializado. Há por trás dessas metas uma agenda política que visa o fortalecimento de sua nação, mas, mais do que isso, um sentimento implícito (por vezes até explícito) de participar ativamente da construção de uma nova sociedade amigável a tecnologia, e guiada por uma noção de bem estar para as pessoas. Sem dúvida, os investimentos públicos maciços e reformas educacionais no país abrangem um plano estratégico de longo prazo que inclui a salvaguarda da mudança de uma economia manufatureira para uma inovadora e voltada para serviços; um plano geopolítico de competitividade internacional no que tange ao sonho de liderança científica e tecnológica; e a aliança da inovação da Indústria 4.0 com uma nova força de trabalho altamente qualificada e que seja capaz de combater os efeitos indesejáveis da automação.

Entretanto, conforme exposto, ainda há muitos percalços para a China na sua caça a talentos e produção de inovação para liderança tecnológica, já que os EUA possuem uma larga vantagem nesse aspecto. Conforme assenta o pesquisador Zhang Jiang, “*ainda existe uma lacuna muito grande antes da China pode liderar a competição, porque carece de inovações fundamentais. A China ainda é um bom aluno, mas não um bom inovador.*” (pg. 261)<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup>CYRANOSKY, David. “**China Enters the Battle for AI Talent**”. *Nature*, 553, nº 7688 260–61. <<https://doi.org/10.1038/d41586-018-00604-6>>. 2018. Conforme original: “*There is still a very big gap*”



No que diz respeito a nossa pergunta de pesquisa: “como a China tem atuado, em termos de políticas públicas para a educação superior, a fim de garantir o seu progresso tecnológico e econômico face aos impactos sociais da automação?”, foi possível observar tanto o histórico do papel dado às universidades na política chinesa, a evolução das reformas educacionais, a evolução de autonomia dos centros de pesquisa em relação ao governo central, e o papel das universidades no *process-making* do governo chinês.

Salientamos que o desenho de pesquisa aqui utilizado, assim como todos os modelos de pesquisa, possui limitações, e por isso encorajamos o crescimento da agenda de pesquisa sobre este tema, porém é possível afirmar sobre a importância do papel das universidades chinesas e das alianças entre mercado e universidades quando observamos o avanço do uso e da pesquisa em inovação tecnológica do país. No entanto, a visão do governo chinês aparenta ser de que quanto maior o desenvolvimento econômico, maiores deverão ser os insumos para pesquisa, que conseqüentemente gerará maior desenvolvimento econômico. No entanto, esse entendimento pode supervalorizar a capacidade de consumo do mercado mundial, mas essas e outras questões não poderão ser aqui analisadas, de forma que sugerimos e incentivamos que sejam investigadas por nossos colegas pesquisadores.

## **Referências**

- Acemoglu, D., & Restrepo, P. (2018). The race between man and machine: Implications of technology for growth, factor shares, and employment. *American Economic Review*, 108(6), 1488-1542.
- Bittencourt, N. V., & da Costa Lima, K. G. (2019). Assessing China's Policy thinking on ai development. *Boletim do Tempo Presente*, 8(02).
- Barry, N. (2008). A political economy of China's economic transition.
- Cai, Yuzhuo & Yan, Fengqiao. (2017). Chinese Higher Education and University. In book: “Handbook of Chinese Education”, capítulo 8.
- Chen, H. C., Li, X., Frank, M., Qin, X., Xu, W., Cebrian, M., & Rahwan, I. (2019). Automation Impacts on China's Polarized Job Market. arXiv preprint arXiv:1908.05518. Acesso em 07 de abril de 2020.

---

*before China can lead the competition, because it lacks fundamental innovations”. China is still a good learner, but not a good innovator.”.*

“China AI Development Report” (2018). Universidade de Tsinghua. Disponível em:<[http://www.sppm.tsinghua.edu.cn/eWebEditor/UploadFile/China\\_AI\\_development\\_report\\_2018.pdf](http://www.sppm.tsinghua.edu.cn/eWebEditor/UploadFile/China_AI_development_report_2018.pdf)>.

China State Council. (2017). A New Generation of Artificial Intelligence Development Plan. Recuperado em 09 dezembro, 2020, de <<http://fi.china-embassy.org/eng/kxjs/P020171025789108009001.pdf>>

Cyranoski, D. (2018). China enters the battle for AI talent. *Nature*, 553(7688).

Ding, J. (2018). Deciphering China’s AI dream. Future of Humanity Institute Technical Report.

Flint, C., & Xiaotong, Z. (2019). Historical–Geopolitical Contexts and the Transformation of Chinese Foreign Policy. *The Chinese Journal of International Politics*, 12(3), 295-331.

Ford, M. (2015). *Rise of the Robots: Technology and the Threat of a Jobless Future*. Basic Books.

Fu, Ying (傅莹) (2019). “A Preliminary Analysis of the Influence of Artificial Intelligence on International Relations” (人工智能对国际关系的影响初析). Tsinghua University. *Quarterly Journal of International Politics (国际政治科学)*, 04, nº 01, pgs. 1–18, <http://qjip.tsinghuajournals.com/CN/abstract/abstract153607.shtml>.

Gammeltoft, P. (2006). Internationalisation of R&D: trends, drivers and managerial challenges. *International journal of technology and globalisation*, 2(1-2), 177-199.

Gassmann, O., & Han, Z. (2004). Motivations and barriers of foreign R&D activities in China. *R&D Management*, 34(4), 423-437.

*Highlights of President Xi Jinping’s remarks on China’s reform and opening-up—Xinhuanet | English.news.cn*. ([s.d.]). Acesso em 02 de abril e 2020, de [http://www.xinhuanet.com/english/2018-12/20/c\\_137687815.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2018-12/20/c_137687815.htm)

Hong, W. (2008). Decline of the center: The decentralizing process of knowledge transfer of Chinese universities from 1985 to 2004. *Research policy*, 37(4), 580-595

How Does Education in China Compare with Other Countries? (2016, novembro 15). *ChinaPower Project*. <http://chinapower.csis.org/education-in-china/>

Huang, F. (2017). Who leads China's leading universities?. *Studies in higher education*, 42(1), 79-96.

Huang, C., Amorim, C., Spinoglio, M., Gouveia, B., & Medina, A. (2004). Organization, programme and structure: an analysis of the Chinese innovation policy framework. *r&d Management*, 34(4), 367-387.

IFR. ([s.d.]). *Robots: China breaks historic records in automation*. IFR International Federation of Robotics. Disponível em: <https://ifr.org/news/robots-china-breaks-historic-records-in-automation>

Is China Ready for Intelligent Automation? (2018, outubro 19). *ChinaPower Project*. <http://chinapower.csis.org/china-intelligent-automation/>

Jung-seung, S. (2012). Another take on prospects for the foreign policy of the Chinese fifth-generation leadership. In *China's Foreign Policy* (pp. 65-83). Palgrave Macmillan, New York.

Kjersem, J. M., & Gammeltoft, P. (2008). Knowledge Exchange with Offshore R & D Units: Novo Nordisk, GN Resound, and BenQ Siemens Mobile in China. *China: business opportunities in a globalizing economy*, 1st edn. Copenhagen Business School Press, Frederiksberg, 63-89

Kjersem, J.M. (2006), *The Internationalisation of R&D – Offshoring Knowledge to China Viewed Through Case Studies of Novo Nordisk, GN Resound and BenQ Mobile*; Master's Thesis, Copenhagen Business School.

Li, X., Frank, M., Qin, X., Xu, W., Cebrian, M., & Rahwan, I. (2019). Automation Impacts on China's Polarized Job Market (No. 1908.05518).

PRC Ministry of Education. (2018). Notice of the Ministry of Education on Issuing the Artificial Intelligence Innovation Action Plan for Institutions of Higher Education 教育部关于印发《高等学校人工智能创新行动计划》的通知. Recuperado em 09 de dezembro, 2020, de [http://www.moe.gov.cn/srcsite/A16/s7062/201804/t20180410\\_332722.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A16/s7062/201804/t20180410_332722.html)

Roberts, H., Cowls, J., Morley, J., Taddeo, M., Wang, V., & Floridi, L. (2019). The Chinese approach to artificial intelligence: An analysis of policy and regulation. Available at SSRN 3469783.

Rosales, O. (2020). *El sueño chino: cómo se ve China a sí misma y cómo nos equivocamos los occidentales al interpretarla*. Siglo XXI Editores.

Shambaugh, D. (1993). Editorial Introduction: Assessing Deng Xiaoping's Legacy. *The China Quarterly*, 135, 409-411.

Spitz-Oener, A. (2006). Technical change, job tasks, and rising educational demands: Looking outside the wage structure. *Journal of labor economics*, 24(2), 235-270.

Wang, Y., & Chen, D. (2018). Rising sino-US Competition in artificial intelligence. *China Quarterly Of International Strategic Studies*, 4(02), 241-258.

Wu, S. (2019). China: How science made a superpower. *Nature* 574, 25-28, Available at: <https://www.nature.com/articles/d41586-019-02937-2>.

Yan, X. (2014). From keeping a low profile to striving for achievement. *The Chinese Journal of International Politics*, 7(2), 153-184.

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

习近平：推动我国新一代人工智能健康发展-新华网。 “习近平：推动我国新一代人工智能健康发展, (2018)” (Xi Jinping: Promovendo o desenvolvimento saudável de uma nova geração de inteligência artificial na China)|Xinhuanet. ([s.d.]). [http://www.xinhuanet.com/politics/2018-10/31/c\\_1123643321.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-10/31/c_1123643321.htm) 2018. Acesso em 03 de Abril de 2020.

---

# A Cooperação Educacional Chinesa: um estudo de caso sobre o Sistema de Bolsas de Estudo do Governo Chinês

*The Chinese Educational Cooperation: a case study on the Chinese Government  
Scholarship System*

Jéssica Querino<sup>1</sup> 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.55987

Recebido em: 30/10/2020  
Aprovado em: 05/12/2020

**Resumo:** Esse artigo tem o objetivo exploratório de responder algumas das maiores dúvidas dos alunos universitários de graduação e pós-graduação a respeito de morar na China cursando o ensino superior. Nesse sentido, o trabalho dissertará sobre o sistema de educação chinês, expondo como o mesmo funciona para que os leitores compreendam algumas diferenças e similaridades entre o Brasil e a República Popular da China. Neste sentido, mencionaremos os principais motivos para se cursar uma pós-graduação, levando em consideração as impressões pessoais da autora que cursou mestrado e doutorado no país. Para essa finalidade, será utilizado um estudo de caso sobre *a Chinese Government Scholarship* na categoria *Chinese University Program*, que é uma bolsa de estudo integral voltada para alunos de pós-graduação, detalhando o procedimento para se ter uma candidatura bem-sucedida.

**Palavras-chave:** Bolsa de estudos; Educação; China; Pós-graduação

**Abstract:** This article has the exploratory aim of answering some of the hugest doubts of undergraduate and graduate university students about living in China while attending higher education. In this sense, this paper will highlight important aspects concerning the Chinese education system, explaining how it works so that readers could understand some differences and similarities between Brazil and the People's Republic of China. Furthermore, the main reasons for pursuing a postgraduate degree in that country will be mentioned, taking into account the author's impressions of attending a master's degree and Ph.D. in that country. For this purpose, a case study on the Chinese Government

---

<sup>1</sup> Doutora em Relações Internacionais pela China Foreign Affairs University (外交学院).  
E-mail: [jessicaquerino@gmail.com](mailto:jessicaquerino@gmail.com)

Scholarship will be done, emphasizing the Chinese University Program category, a full scholarship for postgraduate students. Ultimately, the procedure for having a successful application will be detailed.

**Keywords:** Scholarship; Education; China; Postgraduate Studies.

## **1. Introdução**

A China é um país que se fechou para o mundo durante muitos anos. É por isso que os estereótipos irrealistas em relação a esta nação são comuns. Com a intenção de promover a cooperação, intercâmbio e entendimento mútuo, o governo chinês tem demonstrado bastante interesse na cooperação educacional com diversos países, incentivando estudantes, professores e acadêmicos internacionais - preferencialmente de nações em desenvolvimento -, a realizarem pesquisas em suas universidades.

Diante da abertura socioeconômica e educacional do país, observou-se que, nos últimos anos, a curiosidade dos estudantes estrangeiros de experimentar uma nova cultura e ensino superior de qualidade, aliada ao incentivo financeiro que o governo chinês oferece, tem aumentado o número de estudantes estrangeiros ingressos nas universidades desta nação. No entanto, comparada a outras nacionalidades, a quantidade de brasileiros estudando no país ainda é baixo. Tal fato se dá por diversos motivos como: pensamentos equivocados em relação ao regime comunista e o alto custo das passagens aéreas. Todavia, o ensino superior chinês vem ganhando cada vez mais prestígio e algumas das universidades do país, como a *Tsinghua University* e a *Fudan University*, estão na lista das melhores do mundo. Além disso, de acordo com os dados do Programa Internacional de avaliação dos estudantes (Pisa, 2018), que é um dos testes de qualidade educacional mais relevantes da atualidade a nível global - realizado pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento econômico) -, visando medir o prestígio educacional das instituições de ensino em vários países, a China se classificou em primeiro lugar no *ranking* mundial em termos de bom desenvolvimento nas áreas de leitura, matemática e ciência.

Nesse sentido, o artigo tem por objetivo destacar a importância da cooperação educacional internacional que a China vem desenvolvendo, fazendo um estudo de caso sobre o *Chinese Government Scholarship*, programa de bolsas de estudo do governo chinês, na categoria *Chinese University Program*, modalidade específica do programa de bolsas para estrangeiros que queiram cursar uma pós-graduação, e detalhando a

importância desse fomento financeiro para brasileiros que pretendem estudar no país. Deste modo, espera-se que esse artigo incentive mais brasileiros a cursar pós-graduação na China, assim como esclareça as principais dúvidas dos estudantes em relação à bolsa.

Para tal finalidade, além dos métodos tradicionais da pesquisa qualitativa, como as informações de *sites* oficiais do governo chinês, relatórios, livros e publicações científicas, o artigo contará com informações baseadas na experiência da autora na China, como bolsista do governo chinês, para a realização de seu mestrado e doutorado.

## **2. O Sistema Educacional Chinês**

A educação na China é um direito de todos, além de ser bem similar à Brasileira e aos países ocidentais quanto à divisão de ciclos educacionais (ensino primário, secundário e superior).

As escolas e universidades públicas do país são de altíssima qualidade, no entanto, devido à alta concorrência e grande população, as vagas nas melhores instituições governamentais são ocupadas de acordo com as notas obtidas nos exames admissionais.

Para poder adentrar o ensino médio, os estudantes chineses precisam fazer o *Zhong Kao*, um teste que verifica as habilidades dos alunos para prosseguirem os seus estudos nesse estágio e determinar se os mesmos irão para as escolas mais renomadas ou não, e de acordo com os seus percentuais na prova, serão direcionados para diferentes tipos de instituições. Existem poucas escolas privadas no país, que geralmente são colégios internacionais, frequentadas por cidadãos de classe privilegiada e por alunos estrangeiros, como filhos de diplomatas. Assim como no Brasil, os chineses têm doze anos de educação escolar, de acordo com a Lei Compulsória de Educação da República Popular da China de 1986 (义务教育法 / 義務教育法).

No Brasil, as leis mais importantes que regem o sistema educacional são a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96). Ao contrário da China, os estudantes brasileiros que cursam o ensino médio, não necessitam de uma prova específica para a testagem de conhecimentos, nesse sentido, o que determina o tipo de escola que o aluno irá frequentar, é apenas a condição socioeconômica dos mesmos.

A globalização da economia e as mudanças no sistema internacional fizeram com que o ensino superior Chinês passasse por reformas. O líder Deng Xiaoping foi o responsável pela reorientação da política educacional da República Popular da China e



mudou a estrutura de admissão à universidade de uma abordagem anteriormente baseada em recomendações para um processo conduzido por provas. Antes desse representante chegar ao poder, a educação superior no país era bastante centralizada, visto que o governo era quem planejava e administrava esse setor além de estipular o currículo dos alunos, devido ao dinheiro que investiam nos mesmos, além de escolher até mesmo onde os recém graduados deveriam trabalhar. Graças a reforma econômica de 1978, o novo sistema permitiu que alunos graduados pudessem entrar em acordo com os futuros empregadores com a intervenção reduzida do governo chinês, além de terem mais flexibilidade na aprendizagem.

Nesse sentido, após a *Open Door Policy* (Política de Portas Abertas), Deng Xiaoping percebeu quão fundamental e estratégica seria a educação para atingir ambições nacionais como a modernização, desenvolvimento econômico e progresso social, visto que, antes, a educação servia apenas à ideologia política e à estabilidade social do regime socialista. A reforma curricular, as inovações metodológicas e a cobrança da avaliação nacional do ensino beneficiam diretamente a todos os alunos. Segundo Yang (2005), esse processo de reforma, no entanto, não está isento de alguns problemas como a expansão desigual nas diferentes modalidades de ensino, o aumento das disparidades regionais no acesso e na qualidade do ensino superior e a relação entre a continuidade das boas tradições e a mudança com a internacionalização da educação acadêmica.

Atualmente os chineses têm uma prova semelhante a uma avaliação pública aos moldes do Enem brasileiro, chamado *Gaokao*, que é o Exame Nacional de Admissão à Faculdade (NCEE) e abrange conhecimentos gerais e específicos. Dentre as várias estratégias adotadas pelo governo chinês para impulsionar o estudo universitário e aumentar a quantidade de pessoas em universidades, destaca-se o subsídio do governo até mesmo para que estudantes frequentem entidades privadas. Também se observa que o país incentiva o ensino superior ao subsidiar a educação superior por intermédio da divisão de custos entre o governo e os estudantes, visto que mesmo em instituições públicas, os alunos estão submetidos a pagar taxas universitárias.

Segundo o Ministério da Educação da China (MOE, 2020), as autoridades educacionais e universidades chinesas abriram uma linha direta de ajuda financeira para estudantes universitários carentes, visando aliviar a preocupação dos mesmos e de suas famílias sobre o apoio financeiro universitário. No Brasil, também existem diversos programas de financiamento para o estudo superior para os alunos que cursam uma

universidade particular, e apresentam dificuldades em custear os seus estudos, tais como Programa Universidade para Todos (Prouni) que assim como na China, vinculado ao Ministério da Educação brasileiro, e fornece bolsa de estudos integrais ou parciais para que alunos de baixa renda possam cursar uma graduação, sendo estes selecionados de acordo com as notas obtidas no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

Cabe ressaltar que na China, alguns estudantes têm habilidades mais práticas, e não apresentam uma desenvoltura escolar muito promissora, e, portanto, acabam optando por cursos e escolas técnicas ou profissionais para entrar no mercado de trabalho sem uma formação necessariamente acadêmica, que duram entre 3 e 4 anos. Os estudantes de escolas secundárias que não frequentaram os melhores colégios públicos, também podem fazer o *Gaokao* e estudar em uma instituição vocacional superior, obtendo um Ensino Superior Profissional. No entanto, este fato é muito incomum e os mesmos optam por trabalhos mais práticos, que não exigem uma formação universitária.

No Brasil, existem também diversas escolas técnicas e cursos profissionalizantes, que geralmente tem como pré-requisito o aluno ter concluído o ensino médio. As escolas técnicas oferecem aos aprendizes um diploma de nível técnico que é reconhecido pelo MEC, e, portanto, faz todas as exigências básicas de um curso de nível superior como a apresentação de trabalho para a conclusão do curso. Já os cursos profissionalizantes não exigem aprovação do MEC, e, portanto, não necessitam de exigências mais rígidas como estágio obrigatório, são mais flexíveis quanto ao tempo de duração (6-24 meses) e não requerem um trabalho de conclusão de curso.

A China tem faculdades de ciclos curtos, que são uma espécie de educação superior mais técnica (专 科 院校 / 專 科 院校) e voltada para o mercado de trabalho. Além disso, tem-se as faculdades e universidades mais tradicionais, que duram geralmente até quatro anos, que oferecem cursos acadêmicos para bacharelado, mestrado e doutorado (Morche, 2013). Na China, o ano letivo tem dois semestres, com vinte semanas de aulas e as mesmas se iniciam de setembro até janeiro e depois de fevereiro a junho<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Para informações mais detalhadas a respeito do sistema educacional chinês acesse: Uwe, B; Jiani, Z. (2007, outubro). Higher Education in China in the light of massification and demographic change Lessons to be learned for Germany. Arbeitspapier Nr. 97. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/320267555\\_Higher\\_Education\\_in\\_China\\_in\\_the\\_light\\_of\\_massification\\_and\\_demographic\\_change\\_Lessons\\_to\\_be\\_learned\\_for\\_Germany\\_Higher\\_Education\\_in\\_China\\_in\\_the\\_light\\_of\\_massification\\_and\\_demographic\\_change\\_Lessons](https://www.researchgate.net/publication/320267555_Higher_Education_in_China_in_the_light_of_massification_and_demographic_change_Lessons_to_be_learned_for_Germany_Higher_Education_in_China_in_the_light_of_massification_and_demographic_change_Lessons).

Segundo dados do *China Educational and Research Network* (CERNET,2020), há 3.005 instituições de ensino superior em todo o país, sendo 2.740 faculdades e universidades regulares (HEI's) – das quais 1.258 são faculdades de graduação e 1.482, faculdades vocacionais superiores - e 265 faculdades para adultos. Nesta lista, isenta-se as instituições de Hong Kong, Macau e Taiwan.

**Tabela 01:** Sistemas Educacionais Brasileiro e Chinês

Nível Educacional	China	Brasil
Pré-Escola	3 anos (não obrigatória)	Educação infantil: creche (cerca de 4 anos) + Pré-escola (3 anos)
Ensino Primário e Ensino Fundamental	9 anos (compulsórios) Escola Primária (6 anos) + Escola Secundária Júnior ou Escola Vocacional Secundária Júnior (3 anos)	9 anos (obrigatórios)
Ensino Médio	Escola Sênior Secundária ou Escola Vocacional Secundária (3 anos), entrada com o Zhong Kao	3 anos Não precisa de nenhum exame de admissão
Ensino Superior	Realizar o teste Gaokao Instituição Regular de Ensino Superior (HEI's) ou Instituição vocacional Superior Graduação: 3-4 anos Mestrado: 2-3 anos Doutorado: 3-5 anos	Ingresso através do vestibular/ ENEM A depender do curso. Duração variável geralmente até 4 anos Cursos técnicos (18-24 meses)

Fonte: Elaboração Própria.

Devido a alta qualidade do ensino chinês , estudar no exterior, não é uma prioridade do regime governamental para os cidadãos do país, no entanto, existe uma agenda política do Ministério da Educação (MOE) da República Popular da China que incentiva os alunos chineses a estudarem fora e depois, retornarem ao país com os conhecimentos adquiridos<sup>3</sup>, que tem sido uma estratégia de sucesso, principalmente para os alunos de pós-graduação, visto que muitos chineses buscam o prestígio de estudar nas melhores universidades do mundo.

Segundo os dados do MOE (2019), o orçamento total dos gastos com a educação na China foi de 5.017.500.000.000,00 RMB (USD 752.625.000.000,00), sendo que, destes, 1.346.400.000.000,00 RMB (USD 201.960.000.000,00) foram investidos na educação superior. De acordo com o Portal da Transparência (2019), o governo brasileiro tinha um orçamento para a área de educação de R\$ 118.400.000.000,00 (USD

<sup>3</sup> Ver mais sobre em Ministry of Education of The People's Republic of China. (2020). The Overall Situation of Studying Abroad. Recuperado de [http://en.moe.gov.cn/cooperation\\_exchanges/201506/t20150626\\_191376.html](http://en.moe.gov.cn/cooperation_exchanges/201506/t20150626_191376.html).

22.496.000.000,00) e o total de despesas executadas para a área foi de R\$ 94.470.000.000,00 (USD 17.949.300.000,00).<sup>4</sup>

### **3. Por que cursar uma Pós-Graduação na China?**

Essa seção do artigo foi baseada nas experiências da autora como bolsista do governo chinês para o mestrado e doutorado, e, portanto, abordará questões a respeito da vivência nesta nação durante o período de seis anos. Afinal, qual a diferença de uma pós-graduação na China e no Brasil? Para que tal dúvida seja sanada para os leitores, é preciso responder esse questionamento em primeira instância.

O processo de seleção para um curso de mestrado e doutorado no Brasil, se dá geralmente da seguinte forma: provas escritas sobre conhecimentos gerais na área de interesse, um teste oral, avaliação de proficiência em línguas estrangeiras, cartas de recomendação, a apresentação de um projeto de pesquisa e em alguns casos, exigências de artigos publicados em revistas científicas de renome.

Já na China, o processo de seleção para alunos estrangeiros, é relativamente mais simples e não exige a realização de provas, apenas um bom projeto de pesquisa, cartas de recomendação de profissionais reconhecidos na área de estudo desejada e testes de proficiência em língua inglesa ou chinesa. Obviamente, outros documentos são requeridos, mas esses três elementos são os mais determinantes para se obter uma bolsa de estudos e uma candidatura bem sucedida.

O processo de seleção para ingresso de alunos chineses nos cursos de pós-graduação é semelhante ao brasileiro, mas irá depender muito da universidade e departamentos de ensino em que o aluno pretende estudar. Algumas universidades irão exigir uma prova de admissão escrita, um projeto de pesquisa e uma entrevista oral. Outras optarão somente pela entrevista e projeto aliados a demais informações necessárias requeridas pela candidatura.

Há uma ajuda diplomática na divulgação das oportunidades das bolsas de estudo chinesas tanto por parte da China, quanto do Brasil. Os candidatos podem se inscrever para bolsas de estudo por meio de órgãos governamentais de educação, instituições

---

<sup>4</sup> Para mais informações acesse Ministry of Education of The People's Republic of China. (2019). China's education spending for 2019. Recuperado de [http://en.moe.gov.cn/news/press\\_releases/202006/t20200622\\_467671.html#:~:text=In%202019%2C%20the%20total%20spending,%2C%20up%208.25%25%20from%202018](http://en.moe.gov.cn/news/press_releases/202006/t20200622_467671.html#:~:text=In%202019%2C%20the%20total%20spending,%2C%20up%208.25%25%20from%202018)

De acordo com a cotação do dia 29 de novembro de 2020, 1 RMB = 0,15 USD, enquanto R\$ 1 = 0, 19 USD.

designadas ou missões diplomáticas chinesas em seus países de origem. Até 2018, o procedimento de petição de bolsas era feito pela Divisão de Cooperação Educacional do Ministério das Relações Exteriores (DCE/MRE), mas atualmente, a mesma é solicitada diretamente com a embaixada chinesa no Brasil.

Como já mencionado no início do texto, ainda hoje existem percepções irrealistas a respeito da República Popular da China, principalmente sobre o regime político comunista, portanto, o aluno que almeja estudar no país, deverá ter uma mente aberta e disposta a experimentar uma cultura diferente, pois irá descobrir que muitos dos estereótipos vigentes a respeito dessa nação são obviamente irrealistas.

Segundo dados do Ministério da Educação chinês (MOE), a quantidade de estudantes estrangeiros que se formaram nas instituições de ensino superior do país em junho de 2020, foi equivalente a 172.571. No próximo semestre de primavera, 333.072 alunos estrangeiros já foram selecionados para estudar na China no ano de 2021. O Relatório estatístico mais recente sobre os estudantes internacionais na China (MOE, 2018) aponta que cerca de 492.185 estudantes estrangeiros vindos de 196 países estudam em 1.004 instituições chinesas, excluindo-se dessa lista os alunos internacionais situados em Hong Kong, Macau e Taiwan. Os estudantes advindos do continente asiático correspondem a 59,95% dos alunos estrangeiros na China, enquanto os africanos estão em segundo lugar com 16,57%, os europeus em terceiro com 14,96%, os americanos em quarto com 7,26% e por fim, os da Oceania com apenas 1,27%. Até os dias atuais, a quantidade de alunos brasileiros, é relativamente baixa se comparada a outros estrangeiros no país, devido a barreiras culturais e idiomáticas. Os dados do MOE (2018) também relatam que 258.122 alunos estrangeiros estavam matriculados em programas de graduação, 85.062 em cursos de pós-graduação, sendo que destes 25.618 cursavam o doutorado enquanto 59.444 o mestrado. Por fim, 63.041 estudantes internacionais (12,81%) receberam bolsas de estudo do governo chinês.

O ensino superior na China é de altíssima qualidade como se pode observar na primeira seção deste artigo. Os professores chineses são profissionais bastante respeitados e de alto prestígio na sociedade. Alguns docentes da área de Relações Internacionais, por exemplo, são membros do Partido Comunista Chinês ou fizeram doutorado em renomadas instituições mundiais como Oxford, Harvard e Science Po, por exemplo. Além disso, algumas universidades chinesas estão no *ranking* das melhores instituições do mundo como a *Tsinghua University* (Pequim), *Fudan University* (Xangai) e a *Pequim*

*University* (Pequim). A *Tsinghua University* é considerada a melhor instituição de ensino superior chinesa e, em 2017, chegou a superar o *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) como melhor universidade para se cursar ciência da computação, engenharia e química (Paulk, 2017).

No que tange às aulas, nota-se que, geralmente, os alunos estrangeiros de pós-graduação beneficiados pela bolsa do *Chinese University Program* têm classes apenas com outros estrangeiros, as quais são ministradas em inglês, o que é uma grande vantagem, levando-se em consideração a complexidade do mandarim. Por isso, os professores chineses a cada semestre, lecionam aos estrangeiros beneficiados por essa bolsa, aulas de mandarim, para facilitar a comunicação cotidiana dos estudantes com os locais. Por outro lado, os alunos de bacharelado não podem ser contemplados pela categoria *Chinese University Program*, visto que a mesma é apenas voltada para estudar mestrado e doutorado, e os mesmos têm a obrigatoriedade de cursar mandarim e realizar o curso apenas em língua chinesa, pois geralmente estudam com discentes de bacharelado chineses<sup>5</sup>.

É possível ingressar em uma universidade chinesa sem bolsa de estudos. No entanto, o requisito, neste caso, é que os alunos se sustentem por conta própria, o que é praticamente inviável devido aos altos custos de moradia, alimentação, transporte, materiais de estudo e taxas escolares, aspectos que são todos financiados pela bolsa de estudo integral do governo chinês. Estima-se que 429,144 (87.19%) dos estudantes estrangeiros custeiem os seus próprios estudos (MOE, 2018).

A *Chinese Government Scholarship* busca ser bastante interdisciplinar com os estudantes brasileiros e conceder bolsas para diversas áreas do conhecimento, logo, em algumas universidades como a qual a autora estudou, a *China Foreign Affairs University* (外交学院), é comum ter uma classe bastante diversificada e apenas um aluno representante de cada país por sala de aula, mas isto não é uma regra geral.

Os trabalhos de classe, provas e artigos que os discentes estrangeiros têm de escrever são submetidos em inglês. Além disso, os debates e apresentações de classe são uma experiência bastante enriquecedora e transformadora, pois aprende-se muito no que se concerne a China e sobre os países dos colegas de classe, além de proporcionar também

---

<sup>5</sup> Os alunos de bacharelado podem ser beneficiários da *Chinese Government Scholarship* em diversas modalidades distintas, no entanto, o *Chinese University Program* é só para alunos de pós-graduação.

um desenvolvimento pessoal ao enxergar o mundo com a percepção do outro, aprendendo a ouvir mais e julgar menos, sendo uma verdadeira oportunidade de transformação.

Além disso, ser um estrangeiro no país, te torna um representante do mesmo em diversos eventos, oferecendo aos alunos oportunidades ímpares na vida. A autora, por exemplo, teve a chance de ser a porta-voz brasileira na ONU da China, proferindo duas palestras no 2018 *International Youth Eco Movement on a Greener China*, promovido por instituições chinesas e pela Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (UNCCD). Os contatos com políticos, embaixadores, diplomatas, intelectuais de diversas áreas do conhecimento e alunos de várias partes do mundo, abrem uma grande porta de oportunidades para o desenvolvimento pessoal e profissional dos discentes.

A rotina de um estudante bolsista é relativamente intensa, com aulas pela manhã, tarde, noite, as vezes até em finais de semana. Os feriados não são muito comuns, como no Brasil, que tem diversas festividades ligados a assuntos religiosos. Lá, há apenas alguns poucos feriados, geralmente nacionais e não religiosos, e as férias de verão e inverno, no fim de cada semestre. No entanto, todo final de mês, as universidades chinesas proporcionam atividades culturais gratuitamente para os alunos terem a chance de conhecer monumentos históricos do país como por exemplo: a Grande Muralha da China, o Palácio de Verão, o Templo do Céu, a Cidade Proibida, que são patrimônios mundiais classificados pela UNESCO, além de casas de ópera e de chás, kung fu, teatros, dentre outros entretenimentos.

O que as Universidades esperam de um aluno estrangeiro? Para manter a bolsa de estudos, os alunos terão que se esforçar para não reprovar em nenhuma matéria, e se dedicar para tirar notas boas, caso haja descompromisso por parte do discente, a sua bolsa de estudos integral estará sujeita a ser cortada; os estrangeiros bolsistas são periodicamente submetidos a avaliações semestrais de performance pelo *Chinese Scholarship Council*. Portanto, a bolsa do governo chinês é para alunos sérios, que visem excelência e tenham um grande interesse por pesquisas.

O BRICS também é um motivo importante para estudar na China, pois tal cooperação multilateral é tão benéfica para o Brasil. A China é a maior compradora de commodities brasileiras, é muito significativo que estudantes brasileiros pesquisem os BRICS, cooperando com os chineses na área educacional, visando entender a realidade



do país e como superar as vulnerabilidades internas de ambas nações nos âmbitos tecnológicos, científicos e comercial.

Por fim, os chineses são bastante curiosos e sedentos por conhecimento e intercâmbio de ideias, por isso financiam pesquisas para alunos de diversas partes do globo. Para ganhar mais respeito e consideração dos nativos, é preciso pelo menos se esforçar para aprender a falar a língua deles e se interessar pela cultura local. Há muitas coisas para aprender com a experiência do povo chinês, que é muito trabalhador e comprometido a fazer o país progredir.

#### **4. O Conselho de Bolsas do Governo Chinês (CSC – *Chinese Scholarship Council*)**

O Chinese Scholarship Council (CSC) é a instituição responsável pela administração de todos os programas de bolsas de estudo do governo chinês (Chinese Government Scholarship). Este órgão também é parceiro do Ministério da Educação do país. Atualmente, cerca de 289 universidades chinesas<sup>6</sup>, em parceria com o CSC, ofertam diversas matrículas em cursos superiores para estrangeiros em distintas áreas do conhecimento e nivelamentos acadêmicos, como: relações internacionais, direito, medicina, história, engenharia, artes plásticas, economia, literatura, gestão, filosofia, educação, ciência, agricultura, dentre outros<sup>7</sup>.

O governo chinês disponibiliza uma gama de programas de bolsa de estudo. No entanto, a bolsa que focaremos aqui será aquela da qual a autora foi beneficiária, que é interessante para alunos de destaque em suas áreas de estudo, que pretendem seguir a área mais acadêmica desenvolvendo linhas de pesquisa exclusivas para pós-graduação, que é o *Chinese University Program*, que será discutido na última seção desse artigo.

Com exceção de passagens aéreas, no caso do Brasil – porque, a depender do país, o CSC concede o transporte de ida e volta da China -, esse financiamento cobre os gastos com moradia nas dependências universitárias ou um subsídio de custo para estudantes que almejam morar fora do campus universitário, livros e materiais de estudo, um seguro saúde modesto, isenção de mensalidade, além de prover determinada quantia mensal para gastos pessoais - a depender do que o estudante esteja cursando: alunos de graduação

---

<sup>6</sup> Ver informações detalhadas sobre esse órgão e sobre os tipos de bolsa oferecidas pelo governo chinês em: Chinese Scholarship Council. (2020). *Introduction to Chinese Government Scholarships*. Recuperado de [https://www.campuschina.org/content/details3\\_74776.html](https://www.campuschina.org/content/details3_74776.html)

<sup>7</sup> Ler mais sobre as universidades e programas que aceitam alunos estrangeiros com as bolsas de estudos do governo chinês em: <http://www.csc.edu.cn/studyinchina> e <http://www.campuschina.org>

recebem em torno de 2.500 RMB (USD 381) enquanto os de mestrado 3.000 RMB (USD 457) e os de doutorado 3.500 RMB (USD 534)<sup>8</sup>.

Portanto, fica nítido que o governo chinês tem investido e proporcionado um suporte financeiro protuberante para atrair estudantes estrangeiros, fomentado o intercâmbio de conhecimento e a colaboração nas áreas educacional, acadêmica e científica. Nesse sentido, observa-se que a China está pondo em prática alguns princípios da cooperação win-win, que seria uma cooperação de benefícios mútuos, que é estrategicamente importante em sua política de desenvolvimento pacífico, por intermédio da divulgação de sua cultura com o mundo favorecendo princípios de uma ordem internacional baseada em valores multipolares ao mesmo tempo em que mantém o socialismo com características chinesas<sup>9</sup>.

## **5. O Processo para o Pleito da *Chinese Government Scholarship* na Categoria *Chinese University Program***

Afinal, o que é necessário para ser aprovado no processo de seleção da bolsa do governo chinês na categoria *Chinese University Program*? Além dos requisitos básicos previstos no edital do procedimento de seleção que podem ser encontrados no site da Embaixada da China no Brasil<sup>10</sup> assim como na página do CSC (Campus China, 2020), é preciso ter alguns critérios em mente.

Embora o estudo de idiomas infelizmente não faça parte da realidade de parte significativa da sociedade brasileira, e estudar línguas estrangeiras ainda seja um privilégio de poucos, esse é um fator fundamental na vida de qualquer estudante que deseja pleitear uma bolsa de estudos no exterior e obviamente, abre caminhos e oportunidades futuras. Nesse sentido, o primeiro pré-requisito para conseguir uma bolsa de estudos na China, seria exatamente ter fluência em chinês ou inglês e fazer testes de proficiência em chinês como o HSK (*Hànyǔ Shuǐpíng Kǎoshì*) e provas de proficiência

---

<sup>8</sup> De acordo com a cotação do dia 3 de dezembro de 2020, 1 RMB = 0,15 USD.

<sup>9</sup> Ler mais sobre o socialismo com características chinesas em: Jiang, Z.M. (2002). On the Construction of a Fairly Well-off Society and the Creation of a New Situation in the Socialist Cause with Chinese Features. In a Report of the Central Committee to the 16th National Convention of the Representatives of Communist Party of China. Recuperado de [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/topics\\_665678/3698\\_665962/t18872.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/3698_665962/t18872.shtml).

<sup>10</sup> No site da Embaixada da República Popular da China no Brasil é possível encontrar o edital com todas as diretrizes e informações para os estudantes brasileiros se candidatarem para as bolsas oferecidas pelo *Chinese Scholarship Council* na categoria *Chinese Government Scholarship*. Ver mais sobre em: Embaixada da República Popular da China no Brasil. (2020). *Chinese Government Scholarship Program for the 2019/2020 Academic Year*. Recuperado de <http://br.china-embassy.org/por/whjy/t1627589.htm>

em língua inglesa como o IELTS *Academic* (*International English Language Testing System*) que é um dos testes mais aceitos e respeitados internacionalmente, o TOEFL (*Test of English as a Foreign Language*) ou o PTE *Academic* (*Pearson Test of English Academic*).

O governo chinês tem grande interesse em conceder bolsas de estudos e financiar pesquisas. Portanto, os mesmos buscam estudantes de destaque, que acabam se tornando representantes do Brasil e especialistas no tema de pesquisa estudado. Logo, a segunda dica mais importante e fator determinante para passar no processo de seleção de bolsas é o projeto de pesquisa/plano de estudos, visto que muitas universidades chinesas não demandam uma carta motivacional.

Um bom projeto de pesquisa tem que analisar o cenário chinês, isto é, verificar se a temática de cooperação internacional entre o Brasil e a China no quesito proposto traria algum benefício para o país financiador em âmbito bilateral ou multilateral. Além disso, um projeto de sucesso tem que trazer o elemento inovação. Escrever sobre temas constantemente repetidos ou muito estudados, não é a melhor opção, visto que geralmente, os recrutadores não terão interesse em financiar uma pesquisa que já tem várias coisas escritas sobre. Portanto, os candidatos devem analisar a área do conhecimento que deseja estudar e buscar possíveis lacunas do conhecimento. O projeto tem que mostrar o porquê o seu estudo deve ser escolhido além de ser plausível e demonstrar nitidamente o porquê você, dentre tantos outros candidatos, merece ser bolsista do governo chinês.

A autora, por exemplo, foi contemplada pela *Chinese Government Scholarship/Chinese University Program* duas vezes: no mestrado, analisou o engajamento brasileiro com os BRICS durante o governo Lula, e no doutorado, aumentou o escopo da pesquisa observando como a política partidária dos governos Lula (PT), Rousseff (PT), Temer (MDB) e Bolsonaro (PSL) afetaram o engajamento brasileiro com os BRICS. O BRICS é de grande interesse para a China, e uma visão brasileira sobre o assunto é altamente relevante para o governo do país, fomentando por sua vez a cooperação *win-win*.

Por fim, um projeto de pesquisa vitorioso, deve ser estruturado da seguinte forma: ter um *abstract*, uma introdução com objetivos que podem ser gerais e específicos, uma justificativa para a pesquisa, uma metodologia realista, uma revisão de literatura que demonstre o debate dos principais autores sobre o tema a ser abordado, incluindo críticas

e pontos positivos sobre o assunto, e uma bibliografia ou levantamento bibliográfico sobre o tema, que dará mais força ao seu projeto.

## **6. Considerações Finais**

Contudo, observa-se que a cooperação educacional entre o Brasil e a China ainda é branda quando comparado ao grande número de investimentos comerciais entre ambos os países. Como foi exposto, existe um forte interesse da China em conhecer melhor o processo pedagógico e de idiossincrasia brasileira de forma mais aprofundada. No entanto, falta um certo incentivo do governo brasileiro para atrair também chineses que almejam estudar em suas universidades para que essa colaboração se dê forma mais recíproca, quebrando estereótipos e barreiras culturais, idiomáticas e sociais que de certa forma, criam resistência aos discentes brasileiros e suas famílias em optarem pela China como um destino proeminente para cursar uma pós-graduação no exterior.

Como pode ser observado ao se comparar o sistema educacional chinês com o brasileiro, existem diversas similaridades entre ambos no que tange a questão do tempo de escolaridade, somando o total de doze anos gastos no ensino fundamental e médio. Não obstante, a China apresenta algumas diferenças como a exigência de um teste para se entrar no ensino médio, o *Zhong Kao*, e a existência de escolas vocacionais desde o ensino primário. Na China, as melhores escolas são públicas, sendo as mesmas altamente concorridas, enquanto no Brasil, as instituições privadas do jardim de infância até o ensino médio, é que fornecem aos alunos melhor grau de conhecimento.

No que se refere ao ensino superior, um aspecto relevante é que os ministérios de educação da China e do Brasil, ajudam a fornecer subsídios ao pagamento de taxas universitárias para alunos de baixa renda, incentivando também por sua vez, o ensino em instituições particulares. Além disso, observa-se que a China gasta significativamente mais do que o Brasil em despesas com a educação, como pode ser observado no final da seção 2.

Devido à política de abertura chinesa para o mundo, e aos incentivos financeiros proporcionados pelas bolsas de estudos do governo chinês, alunos de todas as partes do mundo despertaram o interesse de estudar neste país. Visto que, se comparado ao Brasil, o processo de seleção e admissão de discentes nos cursos de pós-graduação, é relativamente mais simples. Além disso, estudar na China gera uma gama de oportunidades de desenvolvimento pessoal, profissional e acadêmico, além da chance de

se aprender um novo idioma, como o mandarim, que é a terceira língua mais falada no mundo, e, portanto, faz grande diferença no currículo de um estudante.

Incentiva-se, portanto, que os estudantes brasileiros considerem a China como uma excelente oportunidade para cursar uma pós-graduação, levando-se em conta todos os aspectos mencionados no corpo do texto a respeito das perspectivas das bolsas de estudo disponíveis, como a *Chinese Government Scholarship* na categoria de pós-graduação da *Chinese University Program*. O país tem universidades que estão entre as melhores do mundo, os profissionais que lecionam são altamente qualificados e tem o domínio da língua inglesa, o que facilita a comunicação com os discentes estrangeiros. Além disso, o ambiente de aprendizagem é multicultural, e o aluno sairá da pós graduação com o sentimento de ser um cidadão global.

Por fim, o modelo de cooperação educacional *win-win* do governo chinês permite a China exportar a sua cultura para o mundo e desmitificar estereótipos, assim como oferece a oportunidade de compartilhar o conhecimento científico e cultural entre as nações.

## **Referências**

Campus China. (2020). *Chinese Government Scholarship Application*. Retrieved from [https://www.campuschina.org/content/details27\\_100758.html](https://www.campuschina.org/content/details27_100758.html).

Censo de Educação Superior. (2018). Notas Estatísticas. Brasília INEP/ MEC. Retrieved from [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2019/censo\\_da\\_educacao\\_superior\\_2018-notas\\_estatisticas.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2019/censo_da_educacao_superior_2018-notas_estatisticas.pdf)

China Educational and Research Network. (2020). 年全国高等院校名单公布, 共计. Retrieved from <https://www.edu.cn>.

Chinese Scholarship Council. (2020). *Introduction to Chinese Government Scholarships*. Retrieved from [https://www.campuschina.org/content/details3\\_74776.html](https://www.campuschina.org/content/details3_74776.html).

Costa, João Victor Guimaraes. (2018). *Ensaio Sobre o Sistema de Educação na China: a Caminho de que Estado de Bem- Estar Social?* TCC (graduação). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia. Retrieved from <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/4633/3/JVGCosta.pdf>.

Embaixada da República Popular da China no Brasil. (2020). *Chinese Government Scholarship Program for the 2019/2020 Academic Year*. Retrieved from <http://br.china-embassy.org/por/whjy/t1627589.htm>.

[Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira](https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/pisa) .(2018). *Programa Internacional de Avaliação de Estudantes, Pisa*. Retrieved from <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/pisa>.

Jiang, Z.M. (2002). *On the Construction of a Fairly Well-off Society and the Creation of a New Situation in the Socialist Cause with Chinese Features*. In a Report of the Central Committee to the 16th National Convention of the Representatives of Communist Party of China. Retrieved from [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/topics\\_665678/3698\\_665962/t18872.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/3698_665962/t18872.shtml).

Ministry of Education of The People's Republic of China. (2020). *The Overall Situation of Studying Abroad*. Retrieved from [http://en.moe.gov.cn/cooperation\\_exchanges/201506/t20150626\\_191376.html](http://en.moe.gov.cn/cooperation_exchanges/201506/t20150626_191376.html).

Ministry of Education of The People's Republic of China. (2020). *China opens financial aid hotline for college students*. Retrieved from [http://en.moe.gov.cn/news/media\\_highlights/202007/t20200716\\_473125.html](http://en.moe.gov.cn/news/media_highlights/202007/t20200716_473125.html).

Ministry of Education of The People's Republic of China. (2020). *Number of Students in Higher Education Institutions*. Retrieved from [http://en.moe.gov.cn/documents/statistics/2019/national/202006/t20200611\\_464788.html](http://en.moe.gov.cn/documents/statistics/2019/national/202006/t20200611_464788.html).

Ministry of Education of The People's Republic of China. (2018). *Statistical report on international students in China for 2018*. Retrieved from [http://en.moe.gov.cn/documents/reports/201904/t20190418\\_378692.html](http://en.moe.gov.cn/documents/reports/201904/t20190418_378692.html).

Ministry of Education of The People's Republic of China. (2019). *China's education spending for 2019*. Retrieved from [http://en.moe.gov.cn/news/press\\_releases/202006/t20200622\\_467671.html#:~:text=In%202019%2C%20the%20total%20spending,%2C%20up%208.25%25%20from%202018](http://en.moe.gov.cn/news/press_releases/202006/t20200622_467671.html#:~:text=In%202019%2C%20the%20total%20spending,%2C%20up%208.25%25%20from%202018).

Morche, B. (2013). *A expansão do sistema de educação superior no Brasil, na China e na Índia: uma análise comparada* (Dissertação de Mestrado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Retrieved from <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/79438/000900545.pdf;sequence=1>.

National Bureau of Statistics of China. (2019). *China Statistical Yearbook 2019* [ digital version]. Retrieved from <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2019/indexeh.htm>.

Paulk, D. (2017, 25 de october). *Tsinghua Named World's Best Engineering, Computer Science School*. Retrieved from <https://www.sixthtone.com/news/1001057/tinghua-names-worlds-best-engineering%2C-computer-science-school>.

Programa Internacional de avaliação dos estudantes. (2018). *Resultados*. Retrieved from <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/pisa/resultados>

Programa Universidade para todos. (2020). *Como Funciona o Prouni*. Retrieved from <http://prouniportal.mec.gov.br/infografico-como-funciona> .

Portal da Transparência. (2019). *Educação*. Retrieved from <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/12-educacao?ano=2020>.

Uwe, B; Jiani, Z. (2007, outubro). Higher Education in China in the light of massification and demographic change Lessons to be learned for Germany. Arbeitspapier Nr. 97. Retrieved from [https://www.researchgate.net/publication/320267555\\_Higher\\_Education\\_in\\_China\\_in\\_the\\_light\\_of\\_massification\\_and\\_demographic\\_change\\_Lessons\\_to\\_be\\_learned\\_for\\_Germany\\_Higher\\_Education\\_in\\_China\\_in\\_the\\_light\\_of\\_massification\\_and\\_demographic\\_change\\_Lessons](https://www.researchgate.net/publication/320267555_Higher_Education_in_China_in_the_light_of_massification_and_demographic_change_Lessons_to_be_learned_for_Germany_Higher_Education_in_China_in_the_light_of_massification_and_demographic_change_Lessons) .

Yang, Z. (2005). Globalization and Higher Education Reform in China. In AARE Annual Conference (p.1-9). Parramatta, Australia: Northeast Normal University China.





---

# Mudanças estruturais da economia Brasileira: O fator China como impulsionador da desindustrialização nacional

*Cambios estructurales en la economía brasileña: el factor China como motor de la desindustrialización nacional*

*Structural changes in the Brazilian economy: The China factor as a driver of national deindustrialization*

Jacqueline A. Haffner<sup>1</sup>   
Marcel Jaroski Barbosa<sup>2</sup> 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.54176

Recebido em: 27/07/2020  
Aprovado em: 14/09/2020

**Resumo:** A economia internacional vem sendo marcada pela globalização econômica desde a década de 1970. Este processo se deu pela internacionalização produtiva e financeira em termos globais. Tais fenômenos estão ligados ao início da transferência da indústria manufatureira para a Ásia. Ou seja, estão diretamente relacionados com as relevantes transformações na estrutura produtiva mundial; as quais levaram ao fim das cadeias locais de valores e o surgimento das cadeias globais de valores (CGVs), representando assim a face produtiva da globalização econômica. Neste contexto, a economia brasileira passou por uma significativa mudança estrutural nas últimas três décadas. Nos anos 2000, as relações sino-brasileiras se intensificaram. Assim, devido aos interesses chineses no Brasil, trabalha-se com a hipótese de que esta relação intensificará a desindustrialização nacional. Por meio da realização de revisão bibliográfica e análise de dados, este artigo tem como objetivo analisar como se inicia este processo, a influência da economia chinesa nesta mudança e discutir sumariamente de que modo a formulação da política externa entre os anos de 2003 a 2015 foi usada para enfrentar a mudança estrutural em curso no Brasil. Constatou-se que medidas foram adotadas para estimular o setor industrial, porém, dada a complexidade do fenômeno, a mudança estrutural avançou.

**Palavras-chave:** Desindustrialização; Política Externa; Brasil.

---

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: [jacqueline.haffner@ufrgs.br](mailto:jacqueline.haffner@ufrgs.br)

<sup>2</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: [mjaroski@gmail.com](mailto:mjaroski@gmail.com)

**Resumen:** La economía internacional ha estado marcada por la globalización económica desde la década de 1970. Este proceso tuvo lugar a través de la internacionalización productiva y financiera global, fenómenos estos que están relacionados con el inicio del traslado de la industria manufacturera a Asia. En otras palabras, están directamente relacionados con los cambios relevantes en la estructura productiva global; lo que llevó al fin las cadenas de valor locales y el surgimiento de las cadenas de valor globales (CGV), representando así, la nueva cara productiva de la globalización económica. En este contexto, la economía brasileña ha experimentado un cambio estructural significativo en las últimas tres décadas. En la década de 2000, las relaciones chino-brasileñas se intensificaron. Así, debido a los intereses chinos en Brasil, la hipótesis de este artículo, es que esta relación intensificará la desindustrialización nacional. Mediante revisión bibliográfica y análisis de datos, este estudio tiene como objetivo analizar cómo se inicia este proceso, la influencia de la economía china en este cambio y discutir brevemente cómo fue la formulación de la política exterior entre 2003 y 2015, que fue utilizada para empezar el cambio estructural en curso en Brasil. Al final del artículo se concluye que se tomaron medidas para estimular el sector industrial, sin embargo, dada la complejidad del fenómeno, el cambio estructural ha avanzado significativamente.

**Palabras-clave:** Desindustrialización; Política exterior, Brasil.

**Abstract:** The international economy has been marked by economic globalization, since the 1970s. This process took place through global productive and financial internationalization. Such phenomena are linked to the beginning of the transfer of the manufacturing industry to Asia. In other words, they are directly related to the relevant changes in the global production structure; which led to the end of local value chains and the rise of global value chains (CGVs), thus representing the productive face of economic globalization. In this context, the Brazilian economy undergoes a significant structural change in the last three decades. In the 2000s, Sino-Brazilian relations intensified. Through bibliographic review and data analysis, this article aims to analyze how this process begins, the influence of the Chinese economy in this change and briefly discuss how the formulation of foreign policy between the years 2003 to 2015 was used to face the structural change underway in Brazil. It was found that measures were taken to stimulate the industrial sector, but given the complexity of the phenomenon, structural change has advanced.

**Keywords:** Deindustrialization; Foreign Policy; Brazil.

## **1. Introdução**

A estrutura produtiva nacional vem passando por significativas modificações desde a década de 1980, ou seja, analisando-se o PIB brasileiro pela ótica da oferta, constata-se uma redução da participação da indústria nacional. Também está em curso, nas últimas décadas, a expansão chinesa. A partir de 2010, a China ampliou sua relação com o Brasil para além das relações comerciais e começou a investir expressivamente na economia

nacional por meio da realização de Investimentos Estrangeiros Diretos (IED). Considerando que os principais interesses chineses, ao realizarem esses investimentos, são atender a sua necessidade por *commodities* e ter acesso ao mercado consumidor da América Latina, trabalha-se com a hipótese que esses investimentos irão reforçar a mudança estrutural da economia nacional.

Desta forma, este artigo visa investigar de que modo a formulação política externa brasileira nos anos 2000, portanto, precisamente nos Governos Lula e Dilma foi usada para tratar deste relevante problema que afeta a economia nacional. Para tanto, este artigo é composto por três seções além dessa Introdução. A primeira seção apresentará dados atinentes à expansão chinesa e ao processo de desindustrialização e reprimarização da pauta exportadora da economia brasileira. Na segunda seção, será realizada uma breve apresentação sobre as causas apontadas na literatura como causadoras da desindustrialização brasileira. Por fim, a terceira seção discute, sumariamente, este fenômeno à luz da formulação da política externa brasileira do período. Por último apresentam-se as considerações finais deste trabalho.

## **2. Expansão chinesa e a mudança da estrutura produtiva nacional**

A China tem apresentado um expressivo crescimento econômico nos últimos 46 anos. De 1971 a 2016, o PIB chinês cresceu em média 9%. No início deste período, ou seja, em 1970, o PIB chinês correspondia a 1% do PIB mundial, em 1990, passou a corresponder a 2%, em 2000 a 3,5% e finalmente, em 2016, o PIB chinês passou a equivaler a 10% do PIB mundial (UNCTAD, 2017).

Atualmente, a China é o maior exportador do mundial e o segundo importador e, além disso, possui expressivos superávits comerciais nos últimos vinte anos. Em 2016, a China apresentou um superávit comercial na ordem 509 bilhões de dólares e suas reservas internacionais atingiram as cifras de 3,1 trilhões de dólares (SAFE, 2018). O aumento da participação chinesa nas exportações mundiais é significativo. Em 1980, elas representavam 1%, passando para 2% em 1990, 4% em 2000 e 10% em 2010 e, finalmente, atingindo 13% em 2017. Em 2007, pela primeira vez, as exportações chinesas ultrapassaram as exportações norte americanas, representando 9% (UNCTAD, 2017). Além disso, em 2009, a China tornou-se o maior parceiro comercial do Brasil, superando os Estados Unidos.

No que tange ao fluxo de IED, em 2016, a China é o terceiro maior país na condição de receptor. Como investidor, a China figura na segunda colocação. Analisando os fluxos de IED, o coeficiente que relaciona IED realizado com IED recebido, verifica-se uma variação de 52%, em 2008, para 94%, em 2015, para finalmente, em 2016, atingir o coeficiente de 137%, indicando que a China está investindo mais do recebe. Quanto ao estoque de IED, a China é o terceiro país na condição de investimentos recebidos e o sexto na condição de investidor realizado (UNCTAD, 2017).

Também no que concerne aos gastos militares, observa-se um aumento destes investimentos. A China, na década de 1990, aumentou anualmente seus gastos militares a uma média de 7%, elevando posteriormente este gasto em 13% na primeira década dos anos 2000 e, posteriormente, fixando-os em 8% entre os anos de 2011 a 2015 (SIPRI, 2017). Dado esse aumento com os gastos militares, Fiori (2008) destaca que esse país passa a possuir o segundo maior orçamento militar do mundo, sendo que 30% do gasto público é destinado à defesa nacional. Além disso, esse movimento representa uma afirmação da China no Leste Asiático e no mar do sul do Pacífico (FIORI, 2014).

Nesse sentido, considerando o aumento do poder econômico e político da China, Fiori (2008) defendia naquele momento a grande possibilidade de que esse país expandiria sua atuação para além de suas cercanias. Assim, a China tem ampliado sua presença na África e na América Latina com o intuito de firmar seu papel de financiador de obras e, assim, combater o déficit estrutural que os países do Sul possuem. Entre 2005 e 2012, o financiamento chinês, realizados pelos bancos estatais de fomento<sup>3</sup>, destinado à América Latina, foi de US\$86 milhões superando o empréstimo concedido por organismos internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Os bancos chineses possuem melhores condições de pagamento e não exigem condicionalidades políticas para a concessão dos empréstimos (GALLAGHER; IRWIN; KOLESKI, 2013).

Cumprе salientar que o Banco de Desenvolvimento chinês teve papel relevante no desenvolvimento da infraestrutura interna da China. Nos últimos 15 anos, guiados pela política “*going out*”, esse Banco voltou sua atenção para o apoio às empresas estatais chinesas no exterior (DOWNS, 2011). Ou seja, esse Banco é um instrumento de disputa pelo poder global.

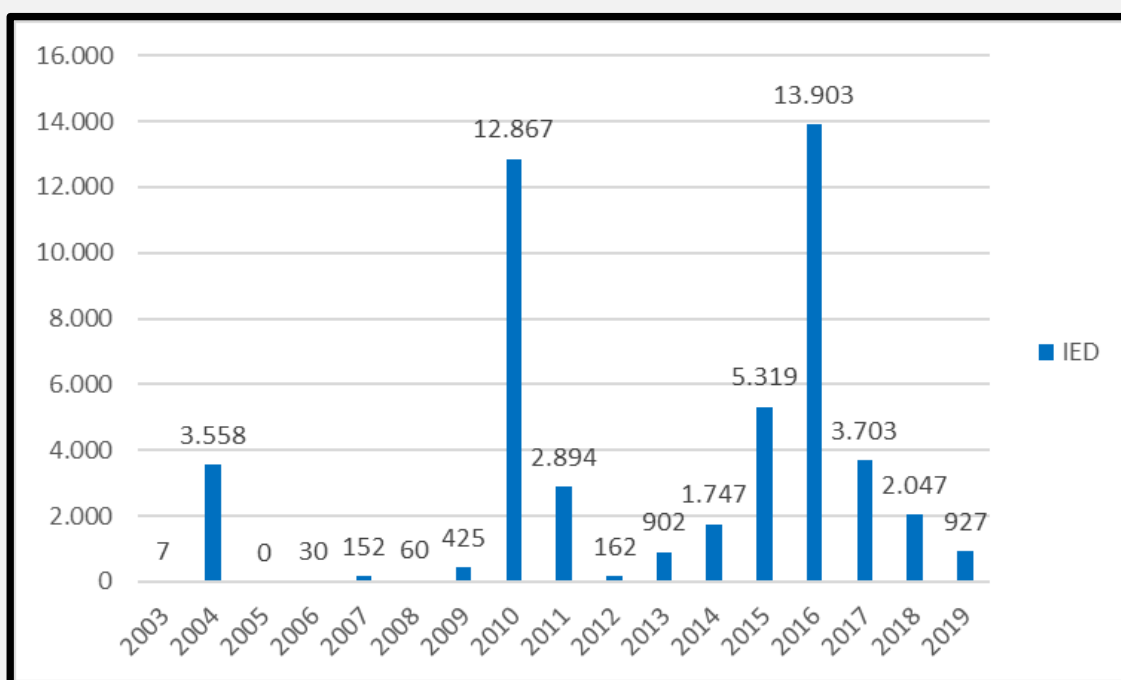
---

<sup>3</sup>Eximbank e o Banco de Desenvolvimento Chinês.

Já em 2007, a China inaugurou o *China-África Development Bank*, o qual se tornou o maior investidor chinês no continente africano ao possibilitar o desenvolvimento de aproximadamente dois mil projetos nesse continente (HINGA; JUN; YIGUAN, 2013). Posteriormente, em junho de 2014, na 6ª Cúpula dos BRICS sediada no Brasil, foi formalizada a criação de um Banco de Desenvolvimento.

Este novo Banco visa alinhar as políticas econômicas destes países via estabelecimento de metas de crescimentos significativos e duradouros. Também em 2014 foi criado o fundo de reservas monetárias para atender aos países do Brics em crise de curto prazo (Balanço de Pagamentos). Já outubro deste mesmo ano, o governo chinês criou o *Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)*. Estas ações adotadas pela China são definidas por Haffner et al (2015, p. 9) como “uma forte política de internacionalização do capital financeiro e, ao mesmo tempo, a intenção de ocupar um lugar que está vago na economia internacional: o de financiar a infraestrutura dos países em desenvolvimento.”

**Gráfico 01:** IED Chinês para o Brasil US\$ milhões)



Fonte: RED ALC-CHINA. Brasil: OFDI china a nível de empresa (2000-2019).

Aliado a todo o processo de financiamento de obras de infraestrutura, conforme observado acima, a China é o segundo maior realizador de IED no mundo em 2016 (por fluxo). Nos últimos anos, os IED chineses, destinados ao Brasil, têm aumentado, especialmente após o ano de 2010 quando os IED chineses, realizados no Brasil,

aumentaram significativamente, representando uma relevante mudança no comportamento das empresas chinesas frente ao Brasil. Estes dados podem ser apreciados no Gráfico 01.

O período compreendido entre 2010 a 2017 pode ser dividido em quatro etapas. A primeira delas corresponde ao ano de 2010 e foi marcada majoritariamente por investimentos destinados à exportação de *commodities*. A segunda etapa compreende aos anos de 2011 a 2013, foi caracterizada por investimentos na área industrial visando atender ao mercado interno brasileiro. A terceira etapa é o próprio ano de 2013, o qual foi marcado por investimentos no setor financeiro. Já a última fase, ou seja, de 2014 até o presente momento, caracteriza-se por aumentos expressivos e sustentáveis dos IED (CECB, 2017).

Inicialmente, no ano de 2010, a China priorizou investimentos que viessem a suprir sua pauta de produtos exportados pelo Brasil para a China. Assim, os recursos foram canalizados para atividades ligadas às *commodities*. Exemplo desse processo é a aquisição de 40% da Repsol pela empresa estatal chinesa no valor de US\$7.100 milhões, o que equivale a 39% dos IED chineses realizados no Brasil em 2010. Esta compra visa atender à demanda de óleo bruto de petróleo importado pela China e integra o processo de internacionalização das empresas chinesas, as quais têm comprado várias empresas atuantes no setor de recursos naturais (CECB, 2017).

Na segunda etapa (2011 a 2013), visando aproveitar o mercado interno brasileiro, os investimentos chineses dissiparam-se para as áreas industriais, como os setores de máquinas e equipamentos, automóveis e aparelhos eletrônicos (CECB, 2017).

Cumprе salientar que, neste período, nove projetos de investimentos foram do tipo *greenfield*, o que equivale a 25% (US\$3520 milhões) dos US\$13.670 milhões investidos entre os anos de 2011 a 2013 (AEI, 2017). Exemplo desses processos são as instalações da Sany (máquinas de equipamentos e aparelhos eletrônicos) e da Chery, pertencente ao setor automotivo.

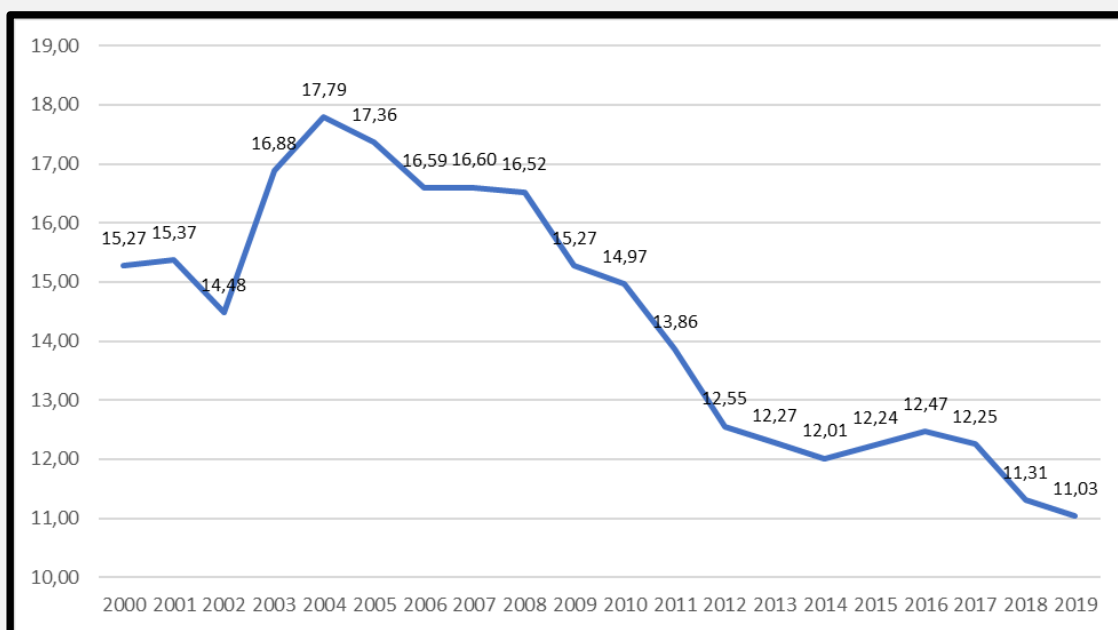
Esta iniciativa também sinaliza uma mudança na política comercial chinesa após a crise de 2008, pois, após essa crise, mercados tradicionais formados pelos países centrais (Estados Unidos e Europa) diminuíram a demanda pelas exportações chinesas, o que levou esse país a ampliar o seu mercado consumidor, ou seja, voltando-se para o mercado interno da América Latina e especificamente do Brasil (CUNHA *et al*, 2012).

A terceira etapa, a qual corresponde ao próprio ano de 2013, é marcada pelo estabelecimento de bancos chineses no Brasil ou aquisição de bancos nacionais e estrangeiros. Este período é marcado pelo desejo chinês de internacionalizar a sua moeda, o Yuan, além de ser registrada a chegada do Banco Industrial e Comercial da China.

Por fim, a quarta etapa é marcada pelo aumento sustentável dos IED, os quais se voltaram principalmente para a produção e transmissão de energia. De 2014 a 2016, o setor de energia recebeu 79% dos investimentos chineses. O segundo setor mais beneficiado foi o agrícola, recebedor de 5%. Nesse período, a maior parte dos investimentos tem sido do tipo *brownfield* (fusões e aquisições), pois essa forma de investimento é entendida como o meio mais eficiente de inserção das empresas chinesas no Brasil, uma vez que possibilita a posse de ativos já consolidados no mercado brasileiro (CECB, 2017).

Também merece destaque, pela sua importância estratégica, esta 4ª etapa, os investimentos no setor de infraestrutura. Dada a existência do déficit brasileiro neste setor (infraestrutura), as empresas chinesas procuraram atuar neste segmento. Evidentemente que esta atuação visa facilitar o escoamento das exportações brasileiras demandadas pela China, tais como soja e minério de ferro. Esses investimentos representam apenas 2% do total desta fase (AEI, 2017), contudo devem aumentar nos próximos anos.

**Gráfico 02:** Industria de transformación - % PIB



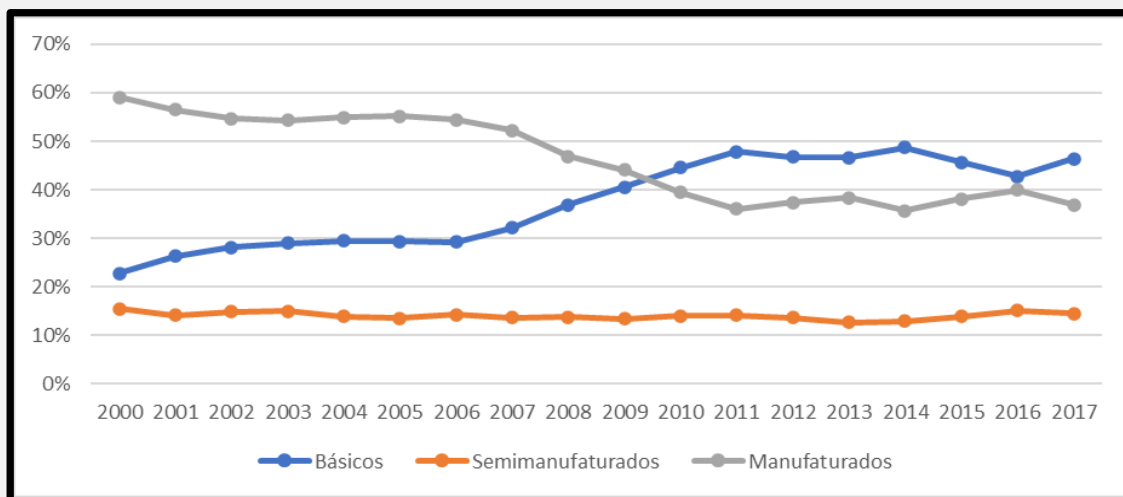
Fonte: IPEADATA (2020).



De modo geral, o que se observa é que os IED chineses, realizados no Brasil, visam internacionalizar as empresas chinesas e, assim, (I) dar acesso a elas ao grande mercado interno brasileiro e latino-americano e (II) estimular a produção dos produtos exportáveis que a China demanda, ou seja, basicamente *commodities*.

Concomitantemente, a realização dos investimentos chineses no Brasil, a indústria de transformação brasileira vem diminuindo sua participação do PIB nacional. No ano de 2000, este setor representava 15,27% do PIB nacional, mesmo valor apresentado em 2010. Após este ano (2010), a indústria de transformação vem anualmente diminuindo sua participação até atingir o mínimo 12,24% em 2015.

**Gráfico 03:** Participação dos Bens Básicos, Semimanufaturados e manufaturados nas exportações brasileiras (2000-2017)



Fonte: IPEADATA (2018).

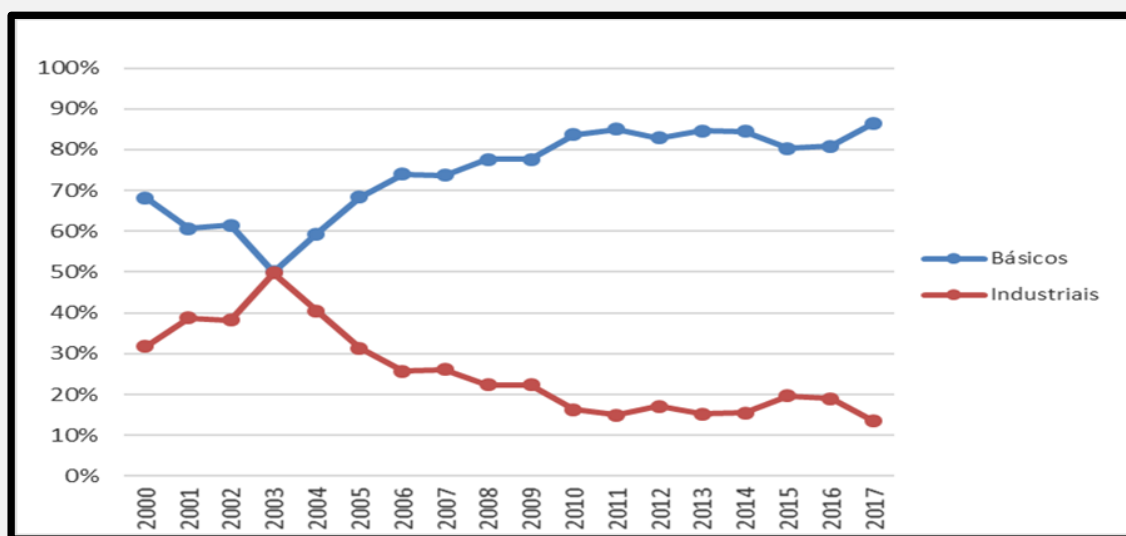
No tocante ao comércio exterior, também se observa uma gradual modificação da pauta exportadora brasileira, a qual vem apresentando um decréscimo dos produtos manufaturados acompanhado por um significativo acréscimo dos produtos básicos<sup>4</sup>. No ano de 2000, a pauta exportadora brasileira era composta por 59% de produtos manufaturados e 23% por produtos básicos. Em 2010, esta relação se inverteu, ou seja,

<sup>4</sup> O Ministério da Indústria, Comércio e Serviços (Mdic) classifica os produtos do comércio exterior utilizando o conceito de fator agregado, no qual as mercadorias são classificadas por básicas ou industrializadas (semimanufaturadas e manufaturadas). Os produtos básicos são os quais permanecem com suas características ao estado em que são encontrados na natureza, ou seja, com um baixo grau de elaboração, tais como minérios, produtos agrícolas (café, milho, trigo e soja em grão), carne in natura. Os produtos industrializados passam por transformações substantivas. Se essas mercadorias ainda não estiverem em sua forma definitiva de uso (intermediário ou final), elas são classificadas como semimanufaturadas, pois deverão ser submetidas a outro processo para se tornarem manufaturadas. Exemplos dessas mercadorias são açúcar bruto / óleo de soja bruto (semimanufaturados) transformado em açúcar refinado / óleo de soja refinado (manufaturados).

os produtos básicos superaram as manufaturas. Finalmente, em 2017, as manufaturas representavam 37% enquanto os produtos básicos eram 46% da pauta exportadora brasileira. Em relação aos produtos manufaturados e semi-manufaturados o Gráfico 03 traz maiores detalhamentos.

Os dados referentes à participação dos bens básicos e industriais pode ser observada no Gráfico 04:

**Gráfico 04:** Participação dos bens básicos e industriais nas exportações brasileiras para a China (2000-2017)



Fuente: Mdic (2018).

Sobre esse aspecto, Fonseca *et al* (2017) ressaltam que a especialização em setores demandados pela China tende a reforçar o processo de reprimarização das exportações brasileiras. No tocante aos impactos que os IED causam nas economias receptoras e nas suas exportações, Lall (2000) e Mortimore *et al* (2001) apontaram a grande relevância dos investimentos externos no rumo da pauta exportadora dos países receptores da Ásia<sup>5</sup> e latino-americanos<sup>6</sup>. Lacerda (2003, p. 63) também atesta a “crescente a influência dessas empresas (multinacionais) no padrão e na dinâmica do comércio exterior dos países”.

Em trabalho mais recente, Conti e Blikstad (2017) analisam o “efeito-China” sobre a economia brasileira centrado-se no comércio exterior e nos IED. Para os autores, esses dois vetores resultam em mudanças na estrutural produtiva nacional e no aumento da vulnerabilidade externa brasileira. Em relação ao padrão de comércio exterior chinês,

<sup>5</sup> Singapura, Malásia, Tailândia e Indonésia.

<sup>6</sup>México, Brasil e Chile.

Medeiros (2008) e Nogueira (2012) classificam três padrões com diferentes características: I) o comércio com o Japão e a Coreia do Sul, no qual a China importa fundamentalmente bens de capital e produtos de alta tecnologia e exporta peças industriais intensivas em mão de obra; II) comércio com Estados Unidos e Europa, no qual a China exporta bens de consumo duráveis de menor valor agregado e compra bens de alta tecnologia. III) no Sudeste asiático a China exporta bens de capital e bens de consumo durável e importa insumos metalúrgicos, alimentos e matéria-prima. No que tange aos países periféricos, a China exporta produtos industriais, precisamente bens de consumo e de capital e importa alimentos, matéria-prima e energia. Esta dinâmica comercial aliada aos IED chineses resultaria, portanto, na mudança estrutural e no aumento da vulnerabilidade externa.

Desse modo, procurou-se, nesta seção, apresentar a expansão chinesa e sua influência sobre a economia nacional especificamente sobre a sua estrutura produtiva e sua pauta exportadora. Assim, a próxima seção destinar-se-á à explicação teórica deste fenômeno em curso no Brasil, ou seja, a desindustrialização. É importante destacar que a hipótese adotada neste trabalho não atribui a relação sino-brasileira como um fator desencadeante do processo de desindustrialização e sim como um fator que intensificou este fenômeno na economia brasileira.

### **3. Desindustrialização no Brasil**

Em meados da década de 1980, a indústria de transformação atingiu seu ápice como proporção do PIB, ou seja, 35,88% no ano de 1985. A partir de então, a economia brasileira vem sendo caracterizada por uma expressiva regressão industrial, de modo que a indústria de transformação diminuiu sua participação no PIB nacional de 26,25% em 1990 para 15,22% em 2000 para finalmente representar apenas 12% em 2015, conforme mostra o Gráfico 2 acima (IPEADATA, 2018).

Desse modo, a mudança da estrutura produtiva de uma economia reporta a uma mudança de longo prazo, contudo, este tema começa a ser tratado em âmbito nacional a partir dos anos 2000 como um problema conjuntural da indústria decorrente da carga tributária vigente, preço da força de trabalho, déficits de infraestrutura e valorização cambial (SILVESTRE, 2016). A explicação na literatura para esse fenômeno é diversa.

Assim, Bacha (2013), ao estudar o período de 2005 a 2011, explica o encolhimento da indústria nacional como uma combinação do aumento dos preços das

*commodities* e expressiva entrada de capitais estrangeiros, associado a uma conjuntura de pleno emprego, o que gera uma demanda por bens não comercializáveis (serviços). Esse processo deslocou mão-de-obra para o setor de serviços, desencadeando a desindustrialização. Já Pastore *et al* (2013) buscam explicar as razões pelo não crescimento da indústria a partir de 2010, ou seja, um período de tempo relativamente curto na medida em que este trabalho foi publicado em 2013. No entendimento desses autores, a estagnação da indústria é entendida a partir do aumento do salário real acima da produtividade. Com o aumento da demanda por bens e especialmente serviços, houve um aumento da procura por mão-de-obra, pressionando assim os salários, o que representou um aumento dos custos de produção. Esse processo, associado à crise internacional, contribuiu para a paralisia da indústria. Logo, esses trabalhos atribuem ao pleno emprego e o conseqüente aumento do preço da força de trabalho como preponderantes no processo de desindustrialização, deixando o fator cambial em segundo plano.

Bonelli e Pessoa (2010) entendem que, ao longo do modelo de substituição das importações, promoveu-se uma excessiva industrialização nacional, o que resultou em uma participação da indústria acima dos níveis internacionais na década de 1970 e 1980. Esse fenômeno foi denominado pelos autores de “doença soviética”<sup>7</sup>. Logo, o que se observou, após 1985, foi apenas adequação “natural” ao tamanho da indústria, face ao excesso de industrialização cometido anteriormente.

Outro grupo de autores, tais como Bresser-Pereira e Marconi (2008), Bresser-Pereira (2012), Oreiro e Feijó (2010) apontam a taxa de câmbio como um dos fatores mais relevantes para a criação de uma estrutura produtiva competitiva. Esta seria a taxa de câmbio de equilíbrio que viabilizaria o desenvolvimento da indústria competitiva e as suas exportações. Contudo, em razão dos países em desenvolvimento serem possuidores de recursos naturais, tais posses proporcionam vantagens comparativas na produção destes produtos básicos. Simultaneamente, dada a entrada de capitais e a implementação

---

<sup>7</sup> Bonelli *et al.* (2013) estudam 170 países num período de 40 anos e assim inferem que o Brasil padece da denominada “doença soviética”; situação em que a indústria de um país supera o padrão internacional dado o seu nível de desenvolvimento, população, tecnologia e dotação dos recursos naturais. Dada a essa patologia (doença soviética) a participação da indústria nacional no PIB brasileiro estaria em nível acima correspondente aos países em desenvolvimento. Por esta razão, a diminuição do PIB nacional, após 1985, é interpretada como um fenômeno natural e não exatamente como um problema.

de políticas cambiais populistas, as quais deixam os salários reais artificialmente elevados, gera-se um ambiente inóspito ao desenvolvimento de indústrias competitivas, as quais se valem de tecnologia no estado da arte. Dessa forma, a taxa de câmbio se aprecia, se afastando, assim, da taxa de câmbio de equilíbrio e, conseqüentemente, viabiliza apenas as exportações de produtos básicos. Em suma, a taxa de câmbio apreciada modificaria a estrutura produtiva e reprimariza as exportações do país caracterizando assim a denominada “doença holandesa”.

Os trabalhos citados até aqui apontam as razões da desindustrialização com fatores macroeconômicos, ou seja, aumento do preço das *commodities* aliado à conjuntura de pleno emprego (BACHA, 2013), aumento do salário real acima da produtividade, o que representou um aumento nos custos de produção (PASTORE *et al*, 2013), excesso de investimento durante o PSI, provocando a “doença soviética” (BONELLI e PESSOA, 2010) e a apreciação da taxa de câmbio, o que viabilizaria apenas o setor com vantagens ricardianas, ou seja, o setor produtor primários, configurando assim a “doença holandesa” (BRESSER-PEREIRA e MARCONI, 2008, BRESSER-PEREIRA, 2012 e OREIRO e FEIJÓ, 2010). Contudo os trabalhos da IEDI (2007) e Nassif (2008) relacionam a desindustrialização a questões microeconômicas. No primeiro trabalho (IEDI, 2017), constata-se que efetivamente houve queda na relação entre o Valor Bruto da Transformação Industrial (VTI) e o Valor Bruto da Produção (VBP) em vários setores industriais. Apesar disso, também se verifica a estabilidade na participação em muitos setores por intensidade tecnológica. No mesmo sentido, Nassif (2008), ao analisar o período de 1991 a 2005, constata que de fato houve uma mudança estrutural caracterizada pelo aumento dos setores intensivos em recursos naturais em relação aos setores intensivos em trabalho. Entretanto, também indica a manutenção dos setores intensivos em escala e baseados em ciência. Por essas razões, o processo de desindustrialização seria refutado.

Rowthorn e Ramaswamy (1999), ao estudarem os países desenvolvidos, defendem que os determinantes da desindustrialização passam pelo aumento de produtividade da indústria o que provoca uma diminuição do emprego neste setor. Em outro trabalho, Rowthorn (1999) indica que o emprego industrial diminui na medida em que a renda per capita dos países cresce. Na fase inicial da industrialização, o emprego agrícola diminui enquanto o emprego industrial absorve essa mão-de-obra em atividades como a indústria de transformação, mineração e construção civil. Posteriormente, com o crescimento

econômico, o setor de serviços também se expande e a agricultura tende a diminuir. Com isso, o emprego industrial aumenta e, nos períodos seguintes, diminui, configurando assim o processo de desindustrialização. Logo, quando renda per capita sobe, fruto do desenvolvimento, o emprego industrial decresce em função do aumento da produtividade.

Este fenômeno, aumento da produtividade, provoca dois efeitos contraditórios. Por um lado, provoca-se uma queda nos custos de produção, o que resulta em uma queda de preço dos produtos e um aumento da quantidade demandada. De outro modo, o aumento de produtividade, implica em menor necessidade do emprego de mão-de-obra para se produzir qualquer produto. Rowthorn e Ramaswamy (1999) demonstram empiricamente que a variação da quantidade demandada dos produtos é menor do que a variação no emprego da mão-de-obra. Em outras palavras, o efeito criador de demanda é superado pelo efeito poupador de mão-de-obra, o que resulta em efeito negativo no emprego industrial, muito embora esse processo possa elevar a renda per capita da economia fruto do aumento de produtividade do fator trabalho empregado na indústria.

Procurando explicar a desindustrialização nacional, Belluzzo (2018) advoga que a conjuntura da década de 1980, marcada pela crise da dívida externa e alta inflação, também colaborou para acentuar este processo e impedir o acesso da indústria brasileira a setores pertencentes a terceira revolução industrial em curso na oportunidade. Logo, na década de 1990, a estrutura industrial nacional foi incapaz de acompanhar o avanço da indústria manufatureira global, resultando, assim, em perda de competitividade. Finalmente, nos anos 2000, a mudança produtiva nacional foi acentuada pelo aumento da demanda chinesa por *commodities* aliados à expansão global do comércio de manufaturas.

Desse modo, esta seção procurou sintetizar as explicações para o processo de desindustrialização em curso no Brasil desde a década de 1980. Dado a complexidade e a relevância desse processo para a economia brasileira como um todo, a próxima seção buscará analisar as medidas tomadas no âmbito da política externa, a fim de enfrentar ou tratar esse fenômeno.

#### **4. A Política Externa Brasileira frente a mudança estrutural brasileira**

A seção anterior abordou a expansão chinesa na qual, entre outros fatores, se manifesta pela realização de IED no Brasil e a sua influência que esses investimentos podem causar na mudança da estrutura produtiva nacional e no padrão de comércio exterior brasileiro em curso nos últimos trinta anos. Assim, embora se esteja trabalhando

com um fenômeno relativamente novo, na medida em que os IED chineses no Brasil intensificaram-se a partir de 2010, trabalha-se com a hipótese de que a expansão chinesa não arrefecerá e, assim, colaborará para a intensificação do processo de desindustrialização em curso no Brasil, o qual representa significativas consequências estruturais para a economia nacional, tais como a reprimarização da pauta exportadora brasileira e dificuldades de geração de emprego e renda.

À luz desse processo e considerando que a política externa pode ser compreendida como uma série de objetivos que um Estado deseja atingir quando se relaciona com os demais atores no Sistema Internacional e, também, como este Estado se comporta neste Sistema em função do poder relativo que cada país possui frente aos demais países, pretende-se analisar de que modo a política externa brasileira foi usada para enfrentar este fenômeno. Essa abordagem justifica-se pelo entendimento de que a atual mudança da estrutura produtiva nacional afeta visceralmente a denominada fonte de poder tangível<sup>8</sup> de um país, neste caso a sua capacidade industrial.

Nesse sentido, a Análise da Política Externa sobre a perspectiva pluralista considera que a formulação dos objetivos dessa política tem um caráter “interméstico”, ou seja, são influenciados por fatores domésticos e externos. No âmbito interno, os interesses de grupos com capacidade decisória acabam constituindo o “interesse nacional”, os quais serão expostos aos interesses de outros atores no âmbito externo (FIGUEIRA, 2011). Logo, a política externa é dependente da distribuição de poder e das preferências dos atores nos dois níveis, ou seja, no plano doméstico e no internacional, constituindo assim os “jogos de dois níveis” de Putnam (2010). Dessa forma, a indagação que surge é em que instância os interesses de grupos dominantes ligados ao setor industrial estiveram manifestados frente à mudança estrutural da economia brasileira, na medida em que este processo envolve a perda e o aumento de poder de importantes grupos dominantes.

Neste sentido, Berringer (2015) trabalha com o conceito de bloco de poder, desenvolvido por Poulantzas (1977; 1978), situação na qual o Estado é comandado pela classe hegemônica deste bloco. Contudo, a ideia de bloco de poder não prevê a existência de apenas uma classe com poder decisório, ao contrário, há vários grupos ou classes, normalmente com interesses antagônicos. O Estado, então, trabalha com todos esses

---

<sup>8</sup> Outras fontes de poder tangível de um país são a sua capacidade tecnológica, científica e educacional (FIGUEIRA, 2011).



interesses e finalmente atende, ou seja, implementa as políticas econômicas, social e externa que priorize o grupo dominante com maior poder relativo. A principal divergência de interesses decorreria das burguesias, ou de forma mais contemporânea, dos setores industriais, bancário e comercial. Assim, prossegue Berringer (2015), no âmbito das relações internacionais, os interesses desses grupos podem convergir ou divergir em relação a três aspectos: 1) políticas expansionistas ou isolacionistas; 2) abertura ou proteção do mercado interno; 3) alianças e coalizões prioritárias com outros Estados. Em relação a esses aspectos, constata-se que, dada a mudança na conjuntura internacional desde a década de 1970<sup>9</sup>, o Brasil abriu seu mercado interno e, nesse processo, a China vem ganhando importância no meio comercial quanto na relação de IED.

À luz da teoria imperialista, Berringer (2015) observa que Poulantzas (1977) identifica, nas economias dependentes, a divisão da classe dominante em três grupos: a burguesia compradora, nacional e interna. Essa classe dominante, dados seus interesses particulares, vão se comportar de forma distinta em relação ao capital imperialista. A burguesia compradora é fundamentalmente formada pelos grandes proprietários de terras, pelo setor financeiro e o setor comercial. Em função de não possuir acumulação própria, seus interesses vinculam-se ao capital imperialista. A burguesia nacional, como o próprio nome sugere, é uma parcela da classe dominante, natural do país. Ela possui base de acumulação própria, por isso se coloca contra ao capital imperialista. Já a burguesia interna é um misto da burguesia compradora com a nacional, ou seja, tem acumulação própria, porém mantém relação de dependência com o capital externo, dada a sua atividade. Ela é composta por setores da indústria de bens de consumo (eletrodomésticos, têxtil, mecânica, química e metalúrgica e metalurgia), indústria de construção e serviços que trabalham junto com a indústria como transporte e distribuição.

Sob esta perspectiva e considerando que: I) o ano de 2010 foi o período mais intenso de recebimento de IED chinês no Brasil (Gráfico 1). Estes IED visavam justamente estimular a produção dos produtos exportáveis que a China demanda, ou seja, basicamente *commodities*; II) a pauta exportadora brasileira efetivamente se reprimarizou (Gráficos 3 e 4) e grande parte das exportações se destinavam justamente à China<sup>10</sup>, a

---

<sup>9</sup>Deslocamento da estrutura produtiva mundial para a Ásia, especialmente para a China, somado aos fatores internos apontados na seção anterior deste artigo, as quais colaboram para este processo também no Brasil. Foge aos objetivos deste artigo apresentar as causas e razões deste processo. Silvestre (2016) e Hiratuka; Sarti (20015) abordam estas transformações na estrutura produtiva global.

<sup>10</sup> Em 2002, a China comprava 5% das exportações brasileiras, em 2017, este percentual passou para 23%. Ademais, a pauta exportadora brasileira destinada à China é altamente concentrada, sendo 80% dela

qual é o principal parceiro comercial do país deste 2009 e evidentemente tem aumentado sua participação nas exportações brasileiras; pode-se depreender que, de algum modo, a burguesia compradora e interna se fizeram melhor representar e ouvir na formulação das políticas econômicas e externas do Brasil nesse período.

Precisamente sobre este aspecto, Lessa (2017), ao analisar a política externa brasileira implementada no período 2003 a 2016, afirma que:

Em função do crescimento da importância das *commodities* para a sua pauta de exportações, a economia brasileira também passou por retrocessos, como consequências naturais do crescimento do peso dos produtos primários, com uma natural desindustrialização. Aliás, tal reversão foi bastante criticada como um dos efeitos adversos do crescimento da importância da China no Brasil e, por consequência, na política externa dos governos do ciclo do PT (LESSA, 2017, p. 7).

Ademais, o mesmo autor observa que as relações sino-brasileiras tornaram-se “de súbito prioritárias e o crescimento do seu perfil diante do Brasil causou perplexidade aos parceiros tradicionais” (Lessa, 2017, p. 21). Esse processo ensejaria a visita do premiê chinês Li Keqiang, em 2015, a fim de anunciar investimentos chineses na ordem de US\$53 bilhões, os quais seriam destinados, em sua maioria, ao setor energético e comporia a quarta etapa de investimentos chineses no Brasil, de acordo com o Centro-Empresarial China- Brasil (CECB, 2017).

Barbosa e Mendes (2008) também adotam uma postura crítica a essa relação. Embora este trabalho se refira ao início dos anos 2000, os autores já destacavam que a aproximação com a China geraria impactos de quatro naturezas: 1) macroeconômicas, 2) comerciais; 3) deslocamentos dos mercados externos e 4) atração de investimentos externos. Em síntese, os três primeiros impactos podem ser sintetizados no comércio desigual que o Brasil pratica com a China (exportador de produtos básicos e importador de manufaturas). Este processo pode inclusive prejudicar as exportações manufatureiras do Brasil com os países vizinhos e assim, naturalmente, acentuar a mudança da estrutura produtiva nacional. O quarto impacto (atração de IED), na visão dos autores, é positivo na medida em que esses investimentos trariam “impactos positivos para os setores produtivos brasileiros de média e alta tecnologia que se internacionalizaram, montando empresas naquele país” (BARBOSA e MENDES, 2008, p. 45). De fato, os três primeiros impactos são facilmente comprováveis, precisamente, no que se refere a mudança da

---

concentrada em três produtos: soja (53%), minério de ferro (23%) e petróleo bruto (6%) (Valor Econômico, 2018).

estrutura produtiva nacional e a reprimarização das exportações brasileiras, embora não se possa atribuir todo este processo apenas ao “efeito China”. Já o quarto impacto não se confirma, uma vez que os IED chineses realizados no Brasil após 2010 até o presente momento não se voltaram em sua maioria para o setor industrial.

Entretanto, apesar de apresentar uma postura crítica sobre a aproximação sino-brasileira, Barbosa e Mendes (2008) também observam que esta iniciativa representava “estratégia do atual governo brasileiro de ter como parceiros estratégicos importantes países do Sul” (BARBOSA e MENDES, 2008, p. 47). Por isso, estimulou-se, no âmbito bilateral, o incremento de fluxos comerciais e a atração de “investimentos chineses em setores estratégicos para o país” (BARBOSA e MENDES, 2008, p. 47). Evidentemente que esses interesses estratégicos representavam o desejo de atores domésticos ligados aos setores exportadores de produtos básicos. Desse modo, a estratégia foi atender à demanda existente, ou seja, a China demanda produtos básicos e o Brasil os exporta na condição de produtor destes produtos.

Paralelamente, a fim de estimular grupos empresariais nacionais a participar da competição global, o Governo Lula promoveu a política dos “campeões nacionais”, inspirada no modelo de inserção internacional do Estado Logístico de Cervo (2008), modelo no qual não caberia ao Estado realizar a atividade, mas sim criar condição para que a iniciativa privada o faça. Esse processo consistiu no apoio público à internacionalização das empresas brasileiras através do BNDES, o que na visão de Lessa (2017, p. 18) “representou resultados espetaculares na sua política externa”.

Silva (2018) aponta que, nos governos Lula e Dilma, o Brasil trabalhou com uma matriz de política externa caracterizada por aprofundamento da integração regional, retomada da tradição multilateral, crítica das relações assimétricas entre os Estados e “a busca de parcerias estratégicas com países similares em todos os continentes e uma reaproximação aos países subdesenvolvidos bem como a manutenção de relações com os países desenvolvidos” (SILVA, 2018, p. 11). Assim, buscava-se, por meio desta matriz, efetivamente instigar as relações comerciais com os países do Mercosul e o estímulo à internacionalização das empresas brasileiras. Estas iniciativas buscavam, de certa forma, incitar o setor empresarial e, assim, combater, dentro das possibilidades da política externa, a mudança estrutural em curso no Brasil.

Desse modo, depreende-se que, embora o Governo brasileiro tenha buscado praticar iniciativas que estavam ao seu alcance no que se refere à política de “campões

nacionais” e à priorização da integração regional, também não havia como deixar de ocupar o espaço existente e passar a ser um dos principais fornecedores de insumos básicos à China. Ou seja, dada a complexidade que envolve a mudança estrutural da economia nacional, a qual é afetada por fatores de ordem interna como externa, o Governo adotou, por meio da política externa, medidas para estimular ambos os setores primário e industrial dentro de suas possibilidades. O resultado foi o avanço da desindustrialização e da reprimarização da pauta exportadora, o que indica certo encadeamento da economia brasileira e da política econômica e externa da chinesa.

## **5. Conclusão**

Ao longo deste artigo, buscou-se analisar as principais mudanças pelas quais a economia brasileira passou a partir do ano 2000 e de que modo a política externa brasileira foi utilizada, a fim de modificar ou influenciar o significativo processo de desindustrialização que a economia nacional vem passando nos últimos trinta anos. Assim, embora esse fenômeno tenha sua origem na década de 1980, ou seja, remeta-se a um problema estrutural da economia nacional, as causas desencadeadoras deste processo, apontadas na literatura, nos remetem a um problema conjuntural. Além desses fatores (apreciação cambial, doença holandesa, excesso de investimento e aumento de produtividade), também há de se considerar a expansão chinesa neste movimento da economia internacional. A relação sino-brasileira ampliou-se nos anos 2000 e, a partir de 2010, intensificou-se por meio da realização de IED na medida em que demanda chinesa por *commodities* aumentou, e a China, a partir da crise de 2008, buscou diversificar seu comércio para além da Europa e Estados Unidos, tendo interesse, portanto, no mercado consumidor da América Latina.

Desse modo, considerando que a política externa reflete ou representa os interesses de grupos internos frente às condicionalidades externas, e, sendo o Brasil um grande produtor dos produtos básicos demandados pela China, foi absolutamente razoável o Brasil aproveitar esta oportunidade. Evidentemente que esta iniciativa colaborou para a reprimarização das exportações nacionais, porém a oportunidade existia e deveria, de fato, ser aproveitada. Entretanto, cumpre destacar que a matriz de política externa brasileira buscava intensificação da integração regional, na qual o Brasil possui uma pauta exportadora oposta à realizada com a China, ou seja, para os países vizinhos, exportam-se manufaturas, bem como intensificar as relações Sul-Sul, ou seja, a relação

com países similares. Ademais, buscou-se também incentivar a internacionalização das empresas brasileiras por meio da política dos “campeões nacionais”. Essas iniciativas buscavam, no âmbito da política externa, incentivar o setor industrial.

Por fim, observa-se que a mudança estrutural em curso no Brasil e em boa parte dos países representa um problema complexo e de difícil enfrentamento. Assim, embora a desindustrialização tenha avançado no Brasil, a formulação da política externa entre os anos de 2003 e 2015, procurou, dentro dos seus limites, incentivar o setor empresarial e tentou estreitar os laços com os países da região.

## **Referências**

AEI, American Enterprise Institute. China Global Investment Tracker, 2017. Disponível em <<http://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>> Acesso em 23/12/2017

Bacha, E. Bonança externa e desindustrialização, 2013. Uma análise do período 2005-2011. In: Bacha, E., Bolle, M. (Org.). **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Barbosa, Alexandre de Freitas; Mendes S; Ricardo Camargo, 2008. A ascensão chinesa e os desafios da política externa brasileira. **Revista Nueva Sociedad**, outubro/2008. Disponível em: <http://nuso.org/articulo/a-ascensao-chinesa-e-os-desafios-da-politica-externa-brasileira/> Acesso e, 24/11/2018.

Belluzzo, L. G, 2018. Blazac e a desindustrialização. **Valor Econômico**, 2018. Disponível em <https://www.valor.com.br/opiniao/5633957/balzac-e-desindustrializacao> Acesso em 03/7/2018.

Berringer, Tatiana, 2015. **A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula**. Curitiba: Appris.

Bonelli, R., Pessoa, S. A. Matos, 2013. Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretação. In: Bacha, E., De Bolle, M. B. (Org.). **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. São Paulo: Civilização Brasileira. p. 45-79.

Bonelli, R., Pessoa, S. A, 2010. **Desindustrialização no Brasil: um resumo da evidência**. Brasília: IBRE/FGV. (Texto para Discussão, n. 7).

Bresser-Pereira, L. C, 2012. A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 75.

Bresser-Pereira, L. C., Marconi, N, 2008. Existe doença holandesa no Brasil? In: Fórum de Economia de São Paulo, 4. Anais. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.

CECB, Conselho Empresarial Brasil-China, **Investimentos chineses no Brasil 2016**. Maio/2017.

Cervo, Amado, 2008. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva.

Conti, B, Blinkstad, N, 2017. Impactos da economia chinesa sobre a brasileira no início do século XXI: o que queremos que sejamos e o que queremos ser. **Texto para discussão**, Unicamp, Campinas, n. 292. Disponível em: [www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3512&tp=a](http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3512&tp=a) Acesso em 13/09/2018

Cunha, A. M, Lélis, M. T. C, Bichara J, 2012. O Brasil no espelho da China: tendências para o período pós-crise financeira global. Rev. Econ. Contemp., Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 208-236, mai-ago/2012.

Dows, Erica S, 2011. **Inside China, Inc: China Development Bank's cross-border energy deals**. Brookings Institution. Disponível em: <<http://www.brookings.edu/research/papers/2011/03/21-china-energy-downs>>. Acessado em 06/10/2017.

Figueira, Ariane Roder, 2011. **Introdução à análise da política externa**. São Paulo: Saraiva.

Fiori, J. L, 2008. “O sistema interestatal capitalista no início do século XXI.” In **O mito do colapso do poder americano**, organizado por José L. Fiori, Carlos Medeiros e Franklin Serrano. Rio de Janeiro: Record.

\_\_\_\_\_, 2014. **História, Estratégia e Desenvolvimento para uma geopolítica do capitalismo**. São Paulo. Bomtempo.

Fonseca, Pedro, Alves, Vitor, Lima, Marcos Costa, 2017. China e América Latina: Uma nova dinâmica nas relações entre o dragão asiático e a região latino-americana. In: 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política – Disponível em <http://www.congressoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhc mFtcyI7czoZNToiYT0xOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSZPIjtzOjQ6IjI4NTEiO30iO3M6 MToiaCI7czoZMjoiZDI1NTFiY2M2ZjJhYWZhMDY1MGE5NmNkM2ZjNGI3MDUi O30%3D>. Acesso em 20/12/2017.

Gallagher, Kevin, Irwin, Amos, Koleski, Katherine, 2013. *Novos bancos em cena: financiamentos chineses na América Latina*. In: **Informe: Diálogo Interamericano**, maio, 2013.

Haffner, J., Milan, M, 2015. **Banco de desenvolvimento dos BRICS: Origens e Evolução**. Belo Horizonte. 5º Encontro Nacional da ABRI.



Hinga, Sandy Edward, Jun, Yao, Yiguan, Qian, 2013. China-Africa Cooperation- an outstanding relationship built on mutual respect and common benefits: a review. **International Research Journal of Social Sciences**, v. 2, n. 9, p. 26-32. Disponível em: <<http://www.isca.in/IJSS/Archive/v2/i9/6.ISCA-IRJSS-2013-131.pdf>>. Acesso em 14/07/2020.

Hiratuka, C, Sarti, F, 2015. Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil: uma contribuição ao debate. **Texto para discussão**, Unicamp, Campinas, n. 222, 2015. Disponível em: [www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3408&tp=a](http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3408&tp=a) Acesso em 15/09/2018.

IEDI, 2007. **Desindustrialização e os dilemas do crescimento econômico recente**. São Paulo: IEDI, maio 2007.

IPEADATA. PIB – **Indústria – Transformação (% PIB) anual**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 25 mar. 2020b.

\_\_\_\_\_. Exportações por classe de produtos. Disponível em <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em 27/5/2018.

Lacerda, Antônio Correa de, 2003. **Globalização e inserção externa da economia brasileira: política econômica, investimentos diretos estrangeiros e comércio exterior, na década de 1990**. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia - Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Campinas.

Lall, S, 2000. "Export performance, technological upgrading and FOI strategies in the Asian NIEs, whit special reference to Singapore". CEPAL, *Série Desarrollo Productivo*, n. 88. Disponível em <https://pdfs.semanticscholar.org/b987/308659ad4b8cb626f80be2476609abf5db94.pdf> Acesso 07/4/2018

Lessa, Antonio Carlos, 2017. A política externa brasileira no ciclo do Partido dos Trabalhadores: continuidades, inovações e retrocessos (2003-2016). **Revista Política**, n. 05, p. 6 – 23 março de 2017.

MDIC, Ministério do Desenvolvimento. Indústria e Comércio. **Balança Comercial Brasileira: Países e Blocos**. Disponível em <<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-externor/estatisticas-de-comercio-externor/balanca-comercial-brasileira-mensal-2>> Acesso em 02/6/2018

Medeiros, Carlos, 2008. Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na Rússia e na China. In: FIORI *et al.* **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Record.

Mortimore, M., Vergara, S. e Katz, J, 2001. "La competitividad internacional y el desarrollo nacional: implicancias para la política de inversión Extranjera Directa (IED) en América Latina". CEPAL, *Série Desarrollo Productivo*, n. 107. Disponível em <<http://archivo.cepal.org/pdfs/2001/S01080635.pdf>> Acesso em 01/5/2018.



Nassif, A, 2008. Há Evidência de Desindustrialização no Brasil? **Revista de Economia Política**, v. 28, n. 1, jan./mar. p. 72-96, 2008.

Nogueira, I, 2012. Cadeias produtivas globais e agregação de valor: a posição da China na indústria eletroeletrônica de consume. **Revista Tempo do Mundo**, v. 4, n. 3, dez. 2012.

Oreiro, J. L., Feijo, C. A, 2010. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 2 (118), abr./jun.

Pastore, A. C., Gazzano, M., Pinotti, M. C, 2013. Por que a produção industrial não cresce desde 2010? In: BACHA, E.; BOLLE, M. (Org.). **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Poulantzas, Nicos, 1977. Poder político e classes sociais. São Paulo: Editora Martins Fontes.

\_\_\_\_\_, 1978. Classes sociais no capitalismo de hoje. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Putnan, Robert. (2010). Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e política**, vol 18, n36, jun.

RED ALC-CHINA. *Brasil: OFDI china a nível de empresa (2000-2019)*. Disponível em <<http://www.redalc-china.org/monitor/informacion-por-pais/busqueda-por-pais/29-brasil>> Acesso em 03/9/2020.

Rowthorn, R., Ramaswamy, R, 1999. Growth, trade and de-industrialization. **IMF Staff Papers**, Washington, v. 46, n. 1, p. 18-41, 1999.

\_\_\_\_\_. Indústria de transformação: crescimento, comércio e mudança estrutural, 1999. In: CASTRO, A. B. *et al.* **O futuro da indústria no Brasil e no mundo: os desafios do século XXI**. Rio de Janeiro: CNI/Campus.

SAFE, State Administration of Foreign Exchange - The Scale of China's Foreign Exchange Reserves (1950-2017). (2018). Disponível em <http://www.safe.gov.cn/wps/portal/english/Data> Acesso em 01/5/2018.

Silva, André Luiz Reis da, 2018. As transformações da política externa brasileira no governo Dilma Rousseff: Identificando condicionantes e prioridades regionais e globais. In: **XXXVI Congresso Internacional da Associação de Estudos Latino-Americanos**, 2018, Barcelona. Papers XXXVI Congresso Internacional da Associação de Estudos Latino-Americanos.

SILVESTRE, José Maurício. **Globalização e desindustrialização. O movimento internacional do capital e da crise da indústria brasileira desde a década de 1980**, 2016. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, BR-RS.

**Haffner, Barbosa. *Mudanças estruturais da economia Brasileira***

SIPRI, Stockholm International Peace Research Institute. Military Expenditure Data base. Disponível em [http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex\\_database](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database) Acesso em 20/9/2017.

UNCTAD, 2017. Data Center. Disponível em <http://unctadstat.unctad.org/EN/Index.html>. Acesso em 24/9/2017.

---

# Petróleo, Gás e Políticas Públicas no Brasil e na Rússia

*Oil, Gas and Public Policies in Brazil and Russia*

Pedro Henrique Miranda Gomes<sup>1</sup> 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.54073

*Recebido em: 21/07/2020*

*Aprovado em: 09/09/2020*

**Resumo:** Este artigo tem como objetivo realizar a análise comparativa das políticas de petróleo e gás de Brasil e Rússia nas últimas três décadas. Para tal serão realizadas avaliações de políticas públicas ligadas ao setor em cada país, buscando verificar a eficácia dos outputs, bem como realizar uma análise descritiva do processo em torno do ciclo das políticas. Resultados apontam como relevantes para a consecução de políticas públicas do setor: (1) a estrutura de representação de interesses entre lideranças da indústria de combustíveis e as elites governantes; (2) a urgência ou não de exploração de novas reservas para o avanço da produção; (3) a natureza dos objetivos estratégicos em torno do setor; (4) o domínio tecnológico adequado pelas empresas nacionais.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Petróleo e Gás; Brasil; Federação Russa.

**Abstract:** This article aims to carry out a comparative analysis of oil and gas policies in Brazil and Russia in the last three decades. To this end, an analysis of public policies related to the sector in each country will be carried out, seeking to verify the efficacy of the outputs, as well as conduct a descriptive analysis of the process in the policy cycle. Results pointed out as relevant for the achievement of public policies in the sector: (1) a structure of representation of interests among the leaders of the fuel industry and as governing elites; (2) an urgency or not to explore new reserves to advance production; (3) nature of the strategic objectives in the sector of the sector; (4) the appropriate technological domain by national companies.

**Keywords:** Public Policies; Oil and Gas; Brazil; Russian Federation.

---

<sup>1</sup> Universidade Federal Fluminense. E-mail: [pedro\\_gomes@id.uff.br](mailto:pedro_gomes@id.uff.br)

## **1. Introdução**

O setor de Petróleo e Gás (P&G) detém importância estratégica ao redor do mundo por relacionar-se diretamente a questões envolvendo segurança energética, desenvolvimento tecnológico e grandes fluxos de capital, influenciando sobre considerações geopolíticas tanto de países exportadores quanto importadores líquidos do combustível. Buscando entender as condicionantes para a instrumentalização eficiente do setor pelo Estado, o presente artigo se propõe a realizar uma avaliação comparativa primária de políticas públicas de P&G, a partir das experiências brasileira e russa.

Assim sendo, o presente trabalho delimita-se entre 1991 e 2016. Objetiva-se, assim, compreender, do lado brasileiro, as reformas liberalizantes da década de 90, não chegando ao ponto de inflexão que segue a destituição de Dilma Rousseff<sup>2</sup>. Do lado russo, abarca-se o período de transição do socialismo soviético à economia de mercado, não chegando a abordar em profundidade as convulsões advindas das crises gêmeas de 2014 (queda abrupta dos preços de petróleo e sanções do ocidente após o envolvimento russo no conflito ucraniano).

### *1.1. Materiais e Métodos*

Propõe-se realizar um estudo de caso comparativo de  $n=2$ , a partir dos casos brasileiro e russo. Ademais, a análise comparativa se subdivide, em cada país, em um ponto de inflexão que realiza um corte transversal aos dois Estados na virada do século, com a exaustão dos modelos governamentais liberais da década de 90. A abordagem será simultaneamente causal e descritiva.

Portanto, pretende-se seguir a recomendação de Alexander George (1985), de um método de “comparação estruturada e focada”, que se baseia na coleta sistemática da mesma informação (mesmas variáveis) entre unidades cuidadosamente selecionadas, neste caso, Brasil e Rússia. Ressalta-se, contudo, a necessidade de apontar diferenças *a priori* entre os contextos dos dois países para maior precisão metodológica.

Em se tratando de uma análise comparada de políticas públicas (PP's), a relação causal que se busca verificar é aquela entre os marcos regulatórios implementados e os respectivos resultados derivados dos mesmos. Portanto, os *outputs* de cada país

---

<sup>2</sup> A partir do governo Temer, há um retorno à política de P&G de base liberal, visando maximizar o valor do acionista da Petrobrás às custas dos objetivos estratégicos do setor. Medidas deste período, incluindo a flexibilização do acesso às reservas do pré-sal, o processo de desinvestimento da Petrobrás e a mudança da política de preços, deverão ser analisadas em estudos futuros.

configuram a sua respectiva variável independente (VI), e os *outcomes* a sua variável dependente (VD). Serão levados em conta, ainda, aspectos da formação da agenda e da implementação em cada contexto.

Se, por um lado, os países apresentam similaridades que permitem a comparação, como o papel que passaram a assumir no Sistema Internacional pós-Guerra Fria e a importância de suas indústrias petrolíferas, por outro, há ressalvas a serem feitas quanto a diferenças *a priori* que constam entre os dois casos selecionados e que impactam na formulação da agenda pública. Como resultado, os marcos legais a serem comparados dispõem sobre objetivos diferentes e, portanto, não podem ser observados a partir de indicadores iguais. O proceder será, portanto, de avaliar cada lei e sua implementação em cada governo a partir da capacidade de obtenção de seus objetivos, correlacionando este sucesso com a sua relevância, segundo o modelo de relevância para avaliação de políticas públicas (Vedung, 2013).

A coleta de dados será feita por análise bibliográfica, composta majoritariamente por fontes primárias. Há uso, ainda, de bibliografia teórica como fonte secundária, útil no entendimento de elementos da implementação e formação de agenda em cada caso. Portanto, após esta introdução haverá duas seções, uma tratando do Brasil e uma tratando da Rússia, cada uma subdividida em formação da agenda (considerando-se contexto de cada país), *outputs* (delineamento dos marcos regulatórios e sua implementação) e *outcomes*. Posteriormente, será adicionada uma seção de considerações finais discorrendo sobre a comparação entre os processos brasileiro e russo.

## **2. Brasil**

### *2.1. Formação da Agenda*

O primeiro elemento a ser analisado na formação da agenda brasileira é a finalidade que o setor de P&G tem para os interesses do Estado latino-americano. Em 2017, a participação de petróleo e gás na matriz energética do país é de 49,4%, concentrada majoritariamente no setor de transporte, uma vez que a participação na matriz elétrica é de apenas 13% (Empresa de Pesquisa Energética - EPE, 2019). Dada a dependência externa, o objetivo estratégico central do Brasil desde a década de 90 está ligado à autossuficiência na produção de combustível.

Pressões liberalizantes marcam a década de 90 do ponto de vista macroeconômico e administrativo. Com Collor e, posteriormente, com Fernando Henrique (FHC), o Estado se caracteriza pelo “paradigma do Estado normal” de Cervo (2008), ou seja, baseado na busca de adequação do país a regimes monetários, fiscais e administrativos conforme o entendimento do consenso de Washington, com foco em saneamento das contas públicas, redução da burocracia e escopo do Estado e estímulo à poupança externa, através da desregulamentação de capitais e entrada de Investimento Externo Direto (IEDs).

Em meio à crise da década, e, em alguma medida, como resultado das políticas liberalizantes, o governo FHC precisou lidar com situações fiscal e cambial instáveis e um lento crescimento econômico. A isso se soma a queda do nível dos preços de petróleo, que apresentaram uma tendência decadente, abaixo dos 40 U\$/barril. O efeito disso na Petrobrás é de redução de receitas e dificuldade na expansão da exploração e produção de petróleo<sup>3</sup>. Como resultado de todos estes fatores, o governo passa a ver com bons olhos a abertura do setor de P&G.

A agenda muda com a virada do século. Os anos 2000 trazem consigo um ponto de inflexão, no ambiente doméstico e internacional, além da melhora dos preços do petróleo. Os preços altos beneficiavam, de uma só vez, a situação fiscal do governo e da Petrobrás, o que favorece a posição da petrolífera na liderança da expansão da base produtora nacional.

Do ponto de vista político, há um esgotamento do paradigma liberal - “normal” - , após um período contínuo de crescimento lento. Inicia-se uma nova postura, que Cervo (2008) define como paradigma “logístico”, no sentido de que é transferida à sociedade prerrogativas do antigo Estado-empresário, mas caberia ainda ao Estado o papel logístico de suporte à atividade econômica, tendo como foco o interesse da sociedade. Neste paradigma, a Petrobrás seria utilizada como instrumento de desenvolvimento econômico, a partir do projeto definido pelo governo. Finalmente, o evento mais relevante da década foi a descoberta, em 2007, de abundantes reservas de hidrocarbonetos, o pré-sal, com estimativas que previam até 100 bilhões de barris (Sauer & Rodrigues, 2016).

---

<sup>3</sup> Os investimentos da Petrobrás, que em 84 alcançavam quase R\$ 5 bilhões, caem para o entorno de R\$ 3 bilhões na primeira metade da década de 90 (Souza, 2010).

## *2.2. Outputs*

### *2.2.1. Output 1: Lei do Petróleo*

A lei nº 9.478 (1997) – Lei do Petróleo – revoga a lei de 1953, quebrando o monopólio da Petrobrás no setor. Desta forma, a lei estabelece o regime de concessão<sup>4</sup> das reservas de petróleo a empresas constituídas sob leis brasileiras. Adicionalmente, são criados, também, o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE e a Agência Nacional do Petróleo – ANP. O primeiro, presidido pelo ministro de Minas e Energia (MME), seria responsável por assessorar a presidência da república na formulação de políticas para o setor energético. A agência, por sua vez, seria responsável por regular, contratar e fiscalizar as atividades econômicas ligadas à indústria do petróleo (Agência Nacional do Petróleo, Brasil, 1997).

O modelo de concessão permite às empresas a adição das reservas às suas reservas comprovadas, o que é um fator de valorização das companhias (Trojbciz, 2014). Além disso, o modelo lhes permite maior controle sobre as reservas, possibilitando ganhos maiores, uma vez que todo o lucro realizado lhe pertence. Como a maior parte das reservas mundiais na década de 90 já se encontravam sob o regime de partilha, a opção pelo regime de concessão era visto com bons olhos pelo setor privado, apesar do volume médio das reservas.

Os objetivos da lei em sua versão original eram 11, dentre os quais destacamos os seguintes: (1) preservar o interesse nacional; (2) promover o desenvolvimento; (3) proteger os interesses do consumidor; (4) garantir o fornecimento nacional de produtos de petróleo; (5) incrementar o uso do gás natural; (6) promover a livre-concorrência; (7) atrair investimentos na produção de energia; (8) ampliar a competitividade do país no mercado internacional (Brasil, 1997). Seguindo entendimento já explicitado acima, adicionamos, ainda, que o principal objetivo estratégico do país no setor de P&G é o da

---

<sup>4</sup> O regime de concessão é uma forma de licitação segundo a qual a empresa beneficiada adquire a totalidade dos riscos da exploração e produção e a ela é dada a total propriedade sobre os hidrocarbonetos extraídos. Em troca, o Estado é beneficiado, para além dos royalties e da participação especial, com um bônus de assinatura, valor ofertado pelas empresas concorrentes pela licitação, decisivo na escolha do consórcio.



autossuficiência, de modo que este elemento é particularmente relevante de ser observado em meio aos resultados dos marcos regulatórios.

É relevante notar os diferentes aspectos da implementação de políticas do setor no governo de FHC e Lula<sup>5</sup>. Primeiramente, os dois governos montaram diferentes hierarquias na estrutura de políticas públicas para o setor. FHC fazia valer nas agências reguladoras a centralidade da sua atuação, que no setor de P&G foi exercida pela ANP. Isso é ilustrado pelo fato de que o CNPE é somente instituído pelo decreto nº 3.520 em 2000, três anos após a promulgação da lei do petróleo (Trojbiec, 2014).

Outro fator de destaque é a primazia dada pelo governo FHC ao investimento externo e ao ganho de produtividade em detrimento do fortalecimento da indústria nacional. Em 1998, o decreto nº 2.889 permitiu, via admissão temporária, a suspensão do Imposto de Importação, IPI e ICMS que incidiam sobre bens que ingressassem no país para fins de pesquisa ou extração de petróleo e gás, enquanto produtos similares brasileiros carregavam uma carga tributária de 30% a 35% (Trojbiec, 2014).

A Petrobrás Transporte SA (TRANSPETRO) surge durante o governo FHC, com a função de construir e operar a infraestrutura de transporte do setor de P&G. No ano seguinte foi inaugurada a primeira etapa do gasoduto Brasil-Bolívia, fator importante para a integração energética nacional e entrada do gás natural na matriz brasileira. Finalmente, este mesmo governo realiza na Petrobrás uma reforma administrativa.

Até então, a estatal baseava-se na integração vertical e especialização. Com a reforma, as antigas superintendências da empresa são substituídas por unidades de negócios, independentes do ponto de vista da gestão. Em seguida, a companhia pulveriza ações suas no mercado, mantendo o controle acionário pelo governo. A mudança de modelos administrativos marca uma mudança de prioridades na gestão da companhia: a ênfase na produção e na autossuficiência é substituída pela primazia da performance financeira e dos resultados (Ribeiro & Novaes, 2014).

Dentre as mudanças na implementação a partir de 2003, houve um fortalecimento do CNPE em detrimento da ANP, criticada, junto às demais agências reguladoras pelo Partido dos Trabalhadores (PT) quando este formava oposição

---

<sup>5</sup> Pode-se mencionar, também, as particularidades das iniciativas do governo Collor, através do Programa Nacional de Desestatização (PND). No âmbito deste, a Petrobrás foi se desfazendo das suas subsidiárias, mantendo apenas a BR-Distribuidora e a Braspetro (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil / Fundação Getúlio Vargas, 2019).

(Trojbcz, 2014). Enquanto a autonomia da ANP (e das agências de uma forma geral) foi restringida, simultaneamente a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) é fundada e o CNPE assume o planejamento estratégico, relegando a ANP a ações operacionais. A EPE também passa a assumir prerrogativas da ANP, e a ascensão do CNPE permite um maior direcionamento do setor ao projeto do Estado.

Como resultado da implementação realizada no período FHC, a Petrobrás passou a exigir mais dos seus fornecedores em termos de qualidade e preços, o que gerou o resultado adverso de redução da participação nacional entre os fornecedores da estatal. Desde a primeira rodada de licitação de blocos, em 1999, as porcentagens de conteúdo local ofertadas pelos consórcios eram computadas para fins de pontuação, mas isso não impediu que esses percentuais fossem excessivamente baixos. Com a mudança de governo, já nas 5ª e 6ª rodadas passou-se a exigir percentuais mínimos, diferenciados a partir do tipo de bloco (Agência Nacional do Petróleo, n.d.).

A intenção do novo governo era promover o desenvolvimento da indústria nacional. A maior atenção ao conteúdo local pressionou a Petrobrás a se adaptar e desenvolver estratégias sustentáveis de adequação às novas demandas. Desta nova postura surge o Programa de Mobilização da Indústria Nacional do Petróleo (PROMINP), com a função de capacitar os fornecedores locais, garantindo sua participação na cadeia de valor local. Em relação ao programa de compras da companhia, houve intervenção governamental mais direta, e o governo pressionava para que as estatais substituíssem suas aquisições de bens e serviços importados por aquisições de bens e serviços produzidos no Brasil. Ademais, em 2006 a Petrobrás reintegra a Petroquisa, que havia sido privatizada (Souza, 2010).

### 2.2.2. Output 2: A Lei do Pré-Sal

A lei nº 12.351 (2010) surge da necessidade de um marco jurídico especial para regular as atividades econômicas ligadas às enormes reservas descobertas em 2007 no polígono do pré-sal. Com ela, é estabelecido o regime de partilha de produção no pré-sal e em áreas estratégicas, e é criado o Fundo Social (FS), com a “finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento” (Brasil, 2010).

O novo marco regulatório é composto, ainda, por mais duas leis que acompanham a supracitada. A lei 12.276 (2010) estabelece a Cessão Onerosa, ou seja,

concede onerosamente à Petrobrás o direito sobre até 5 bilhões de barris de petróleo em poços determinados do polígono do pré-sal com baixo risco exploratório, com isenção de impostos<sup>6</sup>. Finalmente, a lei 12.304/2010, que cria a empresa brasileira de administração de petróleo e de gás natural, a Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), cujas atribuições são as de gerir, fiscalizar e representar a União em todos os contratos de partilha assinados, mas não a de explorar. A criação da PPSA foi necessária, uma vez que a Petrobrás, por ser uma empresa de capital misto, não poderia representar os interesses da União.

O novo modelo, a partir da combinação das três leis acima foi formulado de modo a devolver ao Estado o controle da produção nacional de petróleo<sup>7</sup>. Pela lei original, havia, ainda, a obrigatoriedade que a Petrobrás fosse participante obrigatória e operadora de todos os consórcios que recebessem a licitação para exploração no polígono do pré-sal. Este aspecto em particular aponta para um consenso alcançado entre a Petrobrás e o governo: enquanto a estatal se beneficiaria diretamente do acordo da cessão onerosa, houve resistência quanto à obrigatoriedade de operar todos os consórcios, ainda mais com uma porcentagem mínima<sup>8</sup>.

Mesmo sem dispor sobre objetivos em seu texto, pode-se assim listar as metas da lei: (1) Preservar o interesse nacional; (2) promover o desenvolvimento social e regional; (3) ampliar a apropriação das rendas minerais pelo Estado; (4) Mitigar flutuações de renda e preço; (5) promover a industrialização; (6) aumentar o controle do Estado sobre as reservas.

A implementação foi marcada pela utilização da Petrobrás como mecanismo de controle da inflação através de uma política de preços abaixo dos internacionais. Este fator, somado com investimentos volumosos e fora de padrões técnicos e gerenciais na construção de refinarias, levou a estatal a sofrer demasiada pressão sobre suas finanças (Sauer & Rodrigues, 2016).

---

<sup>6</sup> Esta lei visava capitalizar a Petrobrás, uma vez que era necessário capital para implantar um plano de negócios de exploração do pré-sal, com investimentos volumosos. Ademais, havia uma “conveniência em majorar o capital da empresa, para elevar o teto do endividamento sem prejuízo da classificação dela nas agências de risco, que demandavam máximo de 35% do patrimônio líquido, já que, em junho de 2007, a dívida da estatal era de US\$118 bilhões, equivalente a 34% do patrimônio” (Trojbcz, 2014, p. 169).

<sup>7</sup> No regime de partilha a propriedade do petróleo produzido pertence à União. Este óleo, deduzidos os custos do investimento na sua produção (óleo-custo) é chamado de óleo-lucro, que será partilhado entre a União e o consórcio ou empresa. Neste tipo de regime, o bônus de assinatura é fixo e leva o bloco leiloado a empresa ou consórcio que apresentar termos mais vantajosos referentes à parte de óleo excedente do Estado. Não é cobrada participação especial.

<sup>8</sup> Segundo o depoimento de Haroldo Lima, presidente da ANP durante a formulação da lei do pré-sal, o próprio presidente da estatal teria rechaçado a obrigatoriedade das duas atribuições (Trojbcz, 2014).

Em um contexto de gastos já grandes com a infraestrutura das reservas do pré-sal, essa pressão viria a ser um dos elementos da crise política que desagua no impeachment da ex-presidente Rousseff. Ademais, aponta para um crescente corporativismo envolvendo as lideranças da petrolífera, que é instrumentalizada para seguir o projeto do governo.

### 2.2.3. Avaliação

De uma forma geral, os dois *outputs* foram bem sucedidos, mas uma série de limitações se impuseram a ambos. Com a abertura do setor de P&G e a mudança de prioridades da Petrobrás, os fornecedores nacionais contratados pela estatal passariam a enfrentar a forte concorrência externa, devido ao fato que as concessionárias que operam no país contrataram serviços e equipamentos em um ambiente altamente competitivo (Souza, 2010). As já mencionadas isenções que beneficiavam os fornecedores externos viriam a agravar o problema (Teixeira & Guerra, 2003).

O lado positivo foi o aumento da produtividade da Petrobrás em meio à liberalização do setor. Podendo acessar fornecedores internacionais, a produtividade por poço dobrou em 6 anos, ampliando a importância da cadeia de petróleo no país. Como resultado adverso, as 4 primeiras rodadas de licitação apresentaram baixa porcentagem de conteúdo local.

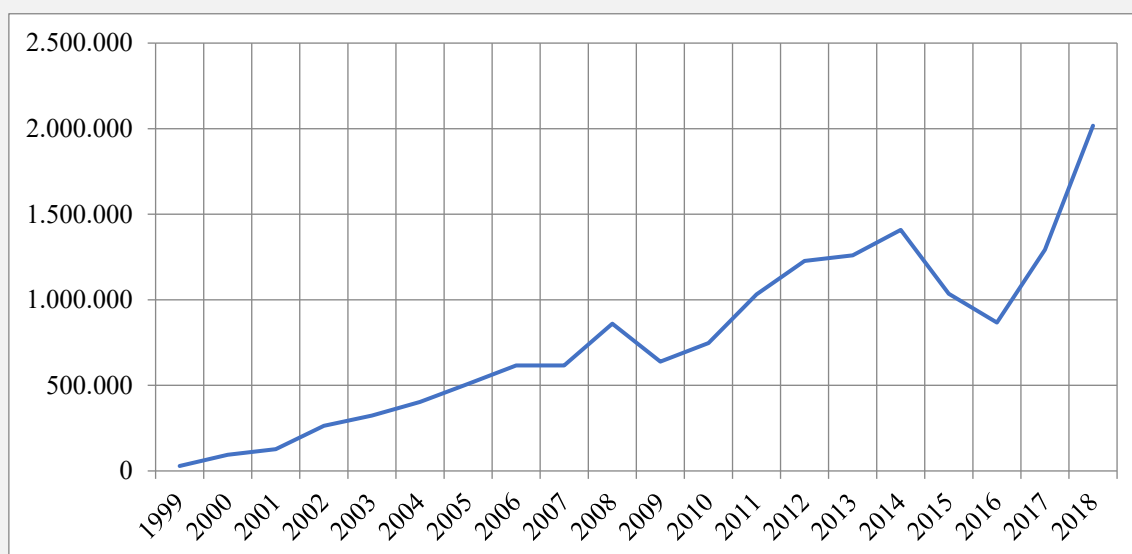
Contudo, no que diz respeito da atuação da Petrobrás em si, se revelaram infundados os medos da oposição de que a companhia perderia espaço no cenário nacional pela entrada de estrangeiras. Mesmo com medidas para equilibrar a competição no setor, manteve-se viés favorável à Petrobrás graças à sua experiência não apenas atuando no Brasil, mas graças à sua experiência em *offshore* e à capacidade do pessoal técnico da companhia (Trojbciz, 2014).

A participação das companhias internacionais de petróleo (IOC's) tradicionais foi baixa, mas a abertura do setor foi uma importante fonte de IED's, que já no início da década de 2000 já cresciam fortemente. A produção de petróleo e gás natural, além de derivados de petróleo, aumentou constantemente já no governo FHC, e não se alterou fortemente com a mudança do governo em 2003.

Há, também, *outcomes* que variam no período de cada governo. A implementação do PROMINP é resultado do aprendizado com os efeitos da exposição dos fornecedores nacionais à competição externa, permitindo uma saída alternativa e

competitiva ao protecionismo puro. Este programa responde às exigências em conteúdo local do novo governo, de modo que as mudanças de implementação foram essenciais para a qualificação da indústria nacional de P&G. O volume da obrigação de investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) por concessionário já vinha subindo no governo Fernando Henrique, segue essa trajetória e é mais do que triplicado em 2014, comparando-se com o nível no início do governo Lula.

**Figura 01:** Obrigação de Investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento  
(mil R\$) (1999-2018)

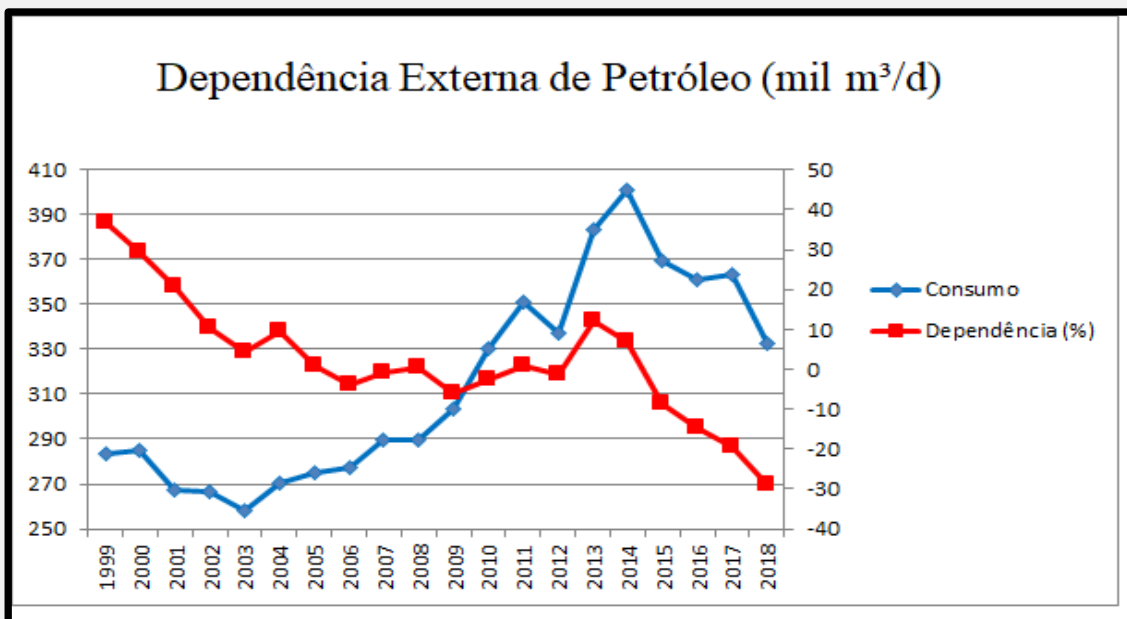


**Fonte:** ANP. Elaboração do autor.

Sendo a Petrobrás a principal operadora, estes esforços reforçam a sua posição de indutora do desenvolvimento nacional, uma vez que capacitam a seção da cadeia de valor de origem nacional. Ajudam, também, a sustentar a posição dominante da Petrobrás, que é autônoma na produção em solo nacional, graças ao domínio tecnológico em operações *offshore* e em águas profundas.

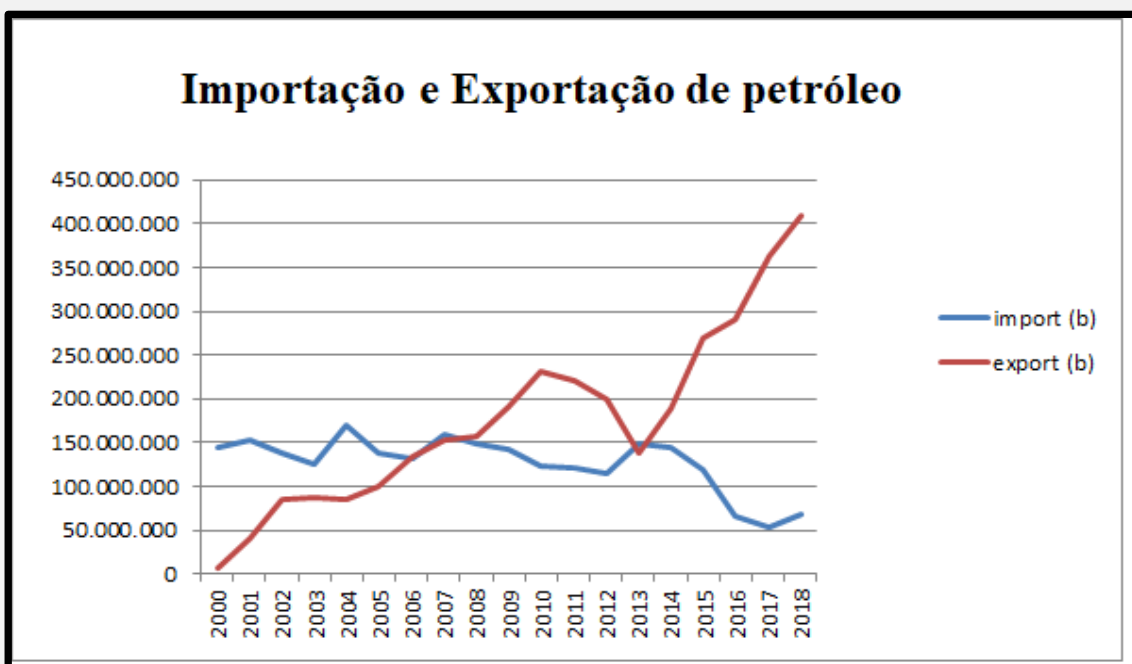
No que tange à sua segurança energética, há um problema estatístico em torno da autossuficiência em petróleo, principal objetivo estratégico de qualquer política para o setor. Na figura 2, vemos que há uma redução já de início da dependência externa de petróleo (o que compreende derivados), primeiramente acompanhando a queda do consumo, mas em seguida se mantendo, apesar do recrudescimento do consumo, chegando a ficar abaixo de 0 (o que significaria que o país seria teoricamente autossuficiente em petróleo) já em 2006.

**Figura 02:** Dependência Externa de Petróleo Brasileira (mil. m<sup>3</sup>/d) (1999-2018)



Fonte: ANP. Elaboração do autor.

**Figura 03:** Importação e Exportação de Petróleo no Brasil (barris) (2000-2018)



Fonte: ANP. Elaboração do autor.

Contudo, como vemos na figura 3, apesar do aumento acelerado da produção e das exportações, o nível de importações se mantém aproximadamente o mesmo. A causa disto pode estar na natureza do petróleo produzido majoritariamente no país até

então: petróleo pesado. Este tipo de petróleo é mais difícil de refinar, sobretudo porque as refinarias brasileiras foram construídas na década de 90, antes que se começasse a explorar as reservas de petróleo pesado do país. Assim sendo, não estando as refinarias adaptadas, uma solução para tal problema é a importação de petróleo leve para refino conjunto (“Se somos até mesmo”, n.d.).

A descoberta do pré-sal cria a perspectiva de solução deste problema no médio-prazo, devido ao petróleo de alta qualidade que possuem suas reservas. A maior qualidade e o menor risco exploratório ligado às novas reservas aumentou, ainda, a dimensão tanto dos bônus de assinatura, quanto das receitas do setor na economia.

Por outro lado, o conteúdo local utilizado nessas rodadas é considerado baixo, se comparado com o padrão das rodadas por concessão<sup>9</sup>. Na 1ª rodada, a mais bem sucedida neste aspecto, o conteúdo local médio foi de 50% (as rodadas de partilha subsequentes se deram no governo Temer, e a exigência para o conteúdo local caiu para o entorno de 20% na exploração e de 30% na produção nas rodadas 3, 4 e 5).

Os dados da dependência externa seguem sendo estatisticamente enganosos no período seguinte. Com o início da produção no pré-sal, em 2013, há uma redução da dependência aparente, e dados da ANP apontando que o Brasil se torna, em 2018, exportador líquido de petróleo em 30%. Contudo, a partir de 2010 aumentam as importações de derivados de petróleo (que é o produto mais estratégico para o país), que sai de 15 milhões de metros cúbicos em 2009 para mais de 27 milhões no ano seguinte, permanecendo em níveis elevados desde então.

Disso se depreende que o país não se tornou autossuficiente em petróleo. Está, desde antes de começar a explorar o pré-sal, exportando volumes crescentes de petróleo bruto pesado e, em troca, importava, na década de 2000, petróleo leve. A partir da exploração do pré-sal, passou a substituir na pauta de importação o petróleo leve pelos derivados já refinados. De 2010 até 2014 a razão do aumento de importação de derivados não é devido à ociosidade das refinarias nacionais, que se mantiveram, então, sempre em uma taxa de utilização acima de 90% (Mendes et al., 2018)<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Nas rodadas de concessão, o conteúdo local, após a obrigatoriedade de mínimos no início do governo Lula, ficou sempre entre 70% e 90%, entre as rodadas 5 e 12.

<sup>10</sup> A razão da forte importação de derivados neste período difere, portanto, da razão do mesmo a partir de 2015, sob a administração Temer, a partir de quando houve uma política de ociosidade das refinarias nacionais, *pari passu* com a manutenção dos preços internos acima dos internacionais, levando o país a substituir o petróleo refinado aqui pelo importado (Mendes et al., 2018).



A causa de tal fenômeno parece estar na política de preços domésticos abaixo dos preços internacionais, o que pode ter motivado a alta do consumo, gerando necessidade de maior importação. Com a mudança da política de preços e de menor utilização das refinarias nacionais no governo Temer não se pode saber se, em condições de preços ao mesmo nível que os internacionais e utilização ótima das refinarias, o país teria alcançado a autossuficiência.

Finalmente, dentre os efeitos colaterais talvez o mais politizado foi o forte endividamento da Petrobrás. A obrigatoriedade de operar todos os poços do pré-sal ocasiona uma necessidade investimentos extremamente altos, de modo que o aumento do endividamento é natural. O alto endividamento no médio-prazo seria pago com os lucros no longo-prazo. Contudo, a situação financeira da companhia foi prejudicada, ainda, pela política de preços abaixo do mercado internacional, que limitou sua capacidade de formação de receita.

Vale ressaltar, ainda, que a dívida da estatal, que chega a 392 bilhões em 2015 não é resultado imediato dos desvios constatados no âmbito da operação lava-jato, que averiguou que estes, somados, chegariam a 42 bilhões (Albuquerque, 2018). Em meio às dificuldades, o fundo social, que poderia amortecer a crise, não foi utilizado (nem mesmo em meio à queda de preços na crise de 2014, o que configuraria uma das suas utilizações previstas em lei), uma vez que não foram criados o Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social, nem o Conselho Deliberativo do Fundo Social, como determinado por lei (Brasil, 2018).

Ainda, a natureza das políticas públicas aplicadas aponta para uma preponderância dos objetivos ligados ao desenvolvimento econômico sobre objetivos geopolíticos no caso brasileiro. No que se refere a este último grupo, além das dificuldades já apontadas nos esforços de autossuficiência, um fator relevante é o fato de o país não ser uma grande rota de transporte de combustível, de modo que não há uma dependência de seus combustíveis na região, o que inviabiliza a utilização direta da sua indústria de P&G como arma energética.

Outro mecanismo de projeção de poder possível seria pelos investimentos estratégicos da Petrobrás na região, buscando dominar o mercado regional e pressionar os países individualmente. Contudo, a postura cooperativa do Brasil com a nacionalização de refinarias da companhia na Bolívia demonstra que não havia disposição da política externa do país para a formação clara de uma alavanca energética.

### **3. Rússia**

#### *3.1. Formação da Agenda*

Analisando-se a estrutura do setor de P&G na Rússia e suas interfaces políticas, fica claro que os objetivos estratégicos em torno da área diferem de todo dos brasileiros. Enquanto no Brasil estes objetivos giram em torno da autossuficiência em petróleo e gás (e, particularmente, em derivados), na Rússia a situação é confortável neste sentido. As elites do país concedem historicamente uma posição de destaque ao setor de P&G uma vez que este está no centro de sua grande estratégia por se tornar um mecanismo de projeção de poder graças à sua localização geográfica geopoliticamente relevante.

Em relação ao uso das suas reservas, a Federação Russa se encontra no início de um processo de transição, uma vez que se aproxima do esgotamento de suas tradicionais reservas na Sibéria ocidental, de modo que a expansão para outras regiões passa a ser vista como necessária no médio-prazo. Contudo, essa expansão, sobretudo no Ártico, na ilha de Sakhalin e na Sibéria oriental, além de requerer vultosos investimentos, requer um domínio tecnológico que torna o país dependente, em alguma medida, de companhias ocidentais.

Do ponto de vista da governança, o país se encontrou em dois momentos absolutamente opostos na década de 90 e no período posterior. Os governos de Yeltsin (1991-1999) são marcados pela queda do preço do petróleo justamente no já conturbado período de desmantelamento da URSS. O perfil caótico desses anos é intensificado, ainda, pela liberalização radical desenhada no plano do ministro das finanças, Yegor Gaidar. De forma muito mais acentuada que o Brasil nos anos 90, o governo russo busca seguir as recomendações do consenso de Washington.

Como resultado surgem os oligarcas, empresários que se beneficiaram do processo desregulado da privatização, tendo adquirido grandes fatias do mercado financeiro, industrial e mesmo de comunicações, o que acabava por lhes conceder capacidade de intervenção na política do país (Gomes, 2018). Após as convulsões que impactaram o país com a crise de 1998, inicia-se o governo de Vladimir Putin, que coincide com o aumento dos preços do petróleo causados pelo aumento do consumo chinês de energia. O novo governo busca estabelecer uma “vertical do poder”, submetendo as grandes entidades financeiras, industriais e de comunicação a diretrizes governamentais, em uma estrutura corporativista (Gomes, 2018).

Putin compõe seus ministérios com *siloviki* (veteranos dos serviços de segurança), que o auxiliam na tarefa de neutralizar juridicamente aqueles oligarcas que não se adequassem à vertical do poder. Com eles, foi possível reestatizar o setor de P&G, de modo que esses mesmos elementos passariam a ocupar posições de liderança dentro das empresas estratégicas para o Estado russo. Isso cria uma estrutura de confluência total entre o projeto de Estado e as elites econômicas, visto que a existência de ambos se correlaciona, em uma via de mão dupla.

### 3.2. *Outputs*

#### 3.2.1. Output 1

O decreto nº 1403, “Sobre as peculiaridades da privatização e transformação em sociedades anônimas de empresas estatais, associações de produção e pesquisa e produção de petróleo, indústria de refino de petróleo e derivados de petróleo” (Rússia, 1992, *tradução nossa*<sup>11</sup>), determina as bases para a redistribuição dos ativos do setor de P&G. Com ela, fica estabelecida a criação da Rosneft, estatal (51%, por 3 anos) que detém o controle acionário das demais e realizaria a transição dos ativos; da Lukoil, Yukos e Surgut (45% estatal), a terem as demais ações vendidas em leilões (estrangeiros não poderiam ter mais que 15%); e da Transneft, sob condições semelhantes.

O objetivo central deste decreto era o de realizar a transição da propriedade do setor de P&G para o setor privado, no mesmo caminho que se realizava na economia como um todo. Os objetivos subsidiários eram os de garantir o fornecimento confiável de petróleo, gás e derivados na economia russa e de aumentar a eficiência do complexo petrolífero do país.

A implementação do marco legal é marcada pelo fortalecimento do relacionamento entre o governo na figura de Yeltsin e aqueles que se tornariam os oligarcas. Na privatização do setor, assim como de outros que eram considerados particularmente estratégicos, abriu-se mão do modelo de pulverização de ações através de cupons e distribuição na sociedade tal como se deu nos outros setores, e preferiu-se montar grupos financeiros e industriais nos moldes ocidentais (Radvanyi, 2007). Assim,

---

<sup>11</sup> Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий, производственных и научно-производственных объединений нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения.

as empresas formadas no decreto seriam privatizadas posteriormente em leilões arranjados em benefício dos oligarcas (Gomes, 2018).

Após o apoio destes empresários na vitória de Yeltsin em sua reeleição, as elites políticas passaram a depender da elite econômica para sobreviver, o que limitou a capacidade do governo de regulamentar o setor de modo a conter a situação dramática da economia russa. Neste aspecto, deve-se mencionar a prática de preços de transferência (desvio de rendas devidas ao Estado através de subsidiárias) por parte das companhias<sup>12</sup>.

### 3.2.2. Output 2

No novo governo, a instrução nº 1234-p, “Sobre a estratégia energética da Rússia no período até 2020” (Rússia, 2003, *tradução nossa*<sup>13</sup>), é um documento geral, pouco específico, que estabelece as diretrizes da estratégia do país para o setor energético. Ela lida com três cenários: (1) Cenário otimista, de ambiente favorável ao comércio, economia e cooperação política externa, com a solução das questões de trânsito; (2) cenário moderado, de ambiente comercial desfavorável e não-solução das questões de trânsito; e (3) cenário crítico, de conjunção de vários ambientes desfavoráveis, não-reprodução da base mineral, com a sua produção estagnando após 2 anos, inviabilidade econômica da exploração de reservas de difícil acesso.

A formulação da lei se deu a partir de diagnósticos de problemas e desafios para o setor de P&G no país. Dentre eles vale mencionar: (1) um sistema imperfeito de uso do subsolo; (2) uma economia de alta intensidade energética; (3) dependência da economia no setor de P&G; (4) limitação de investimentos no setor; (5) riscos envolvidos com a questão do trânsito; e (6) esgotamento das reservas tradicionais e necessidade de diversificação das regiões produtoras.

A partir destes diagnósticos, o documento estabelece como objetivos: (1) fomentar maior racionalidade do setor; (2) expandir a produção a outras regiões; (3) aprimorar o uso do subsolo; (4) aumentar a produção de petróleo, gás e de produtos de petróleo (refino); (5) reduzir a dependência da economia sobre o setor; (6) resolver questões de trânsito; e (7) reduzir a intensidade energética da economia russa<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Além disso, as companhias eram beneficiadas com isenção de 67% do petróleo (Pucenkova, 2010).

<sup>13</sup> Об Утверждении Энергетической стратегии России на Период до 2020 года.

<sup>14</sup> A intensidade energética, entendida a partir da definição do escritório de eficiência energética e energia renovável dos EUA, é medida pela “quantidade de energia requerida por unidade de produção ou

Dentre os instrumentos para a obtenção dos resultados a lei menciona políticas de preços, criação de leis estáveis, instauração de taxas, tarifas e regulações, assistência da política externa na inserção das empresas russas em mercados estrangeiros e uso do *status* de proprietário do solo, entre outros. A implementação de fato seguiu caminhos previstos na lei.

Já em 2002, um ano antes da formalização em lei, Putin havia instaurado uma taxa de extração mineral (Nalog na Dobychu i Poleznie Ispokaemikh<sup>15</sup>), o que permite que a receita governamental seja garantida, sem a possibilidade de manobras financeiras das empresas, uma vez que incide sobre o volume extraído, e não nos lucros (Pucenkova, 2010). Há, também, um fortalecimento na taxação sobre exportadores, que varia de acordo com o preço do petróleo, de modo que, tendo-se em conta o conjunto de taxas, a taxação sobre companhias exportadoras, em um cenário de preços altos pode exceder 90% (“Companhias Estrangeiras e o Petróleo Russo”, n.d.). Com essas medidas tem-se como objetivo combater a doença holandesa e a dependência excessiva da economia russa sobre o setor de P&G.

Quando sob a propriedade dos oligarcas, era comum que a lógica que permeasse o setor não fosse de maximização da produção e do desenvolvimento, mas sim de aumento das rendas privadas (Schutte, 2011). A reapropriação das companhias pelo Estado era uma forma de direcionar o setor à racionalidade do projeto estratégico russo. Isso não significa, contudo, uma tendência estatizante como fim em si mesma, uma vez que empresas que seguissem a vertical do poder não foram absorvidas.

Finalmente, a política externa russa desenvolveu o que se pode chamar de “diplomacia dos dutos” (Pecequilo & Jaeger, 2019). Há um movimento do país eslavo em busca de garantir a sua primazia como fornecedor de combustível à Europa, buscando inviabilizar rotas alternativas que contornem o seu território. Busca-se, também, diversificar as exportações de modo a alcançar o crescente mercado asiático, com destaque à China, de modo a reduzir a dependência frente à Europa. Finalmente, a alavanca energética é utilizada no estrangeiro próximo, com as antigas repúblicas oriundas da URSS, de forma a intensificar a dependência desses países frente à Rússia, a submetê-los a pressões políticas quando lideranças contrárias a Moscou surgem e a dificultar sua adesão à zona de influência europeia (Gomes, 2018).

---

atividade, de modo que o uso de menos energia para produzir um produto reduz a intensidade” (Estados Unidos, 2019, *tradução nossa*).

<sup>15</sup> Налог на добычу полезных ископаемых.

### *3.3. Avaliação*

A estratégia de liberalização radical durante a década de 90 gerou impactos negativos nos principais indicadores macroeconômicos e nos indicadores da indústria de P&G. Ainda assim, seu objetivo central foi alcançado: a participação privada nos fundos fixos era de 10% em 1991 e passa a 70% em 2000 (Radvanyi, 2007). Através dos leilões que beneficiaram os apoiadores de Yeltsin, este pôde, efetivamente transferir o setor de P&G a mãos privadas.

Contudo, devido à regulação ineficaz do Estado e a sua incapacidade de correção dessas ineficiências devido à dependência das elites governamentais frente à elite empresarial, a indústria do P&G sofreu com as más práticas administrativas, rentistas. Soma-se a isto o declínio dos preços do petróleo, o que pressionou as finanças das empresas e do governo para baixo.

Esses elementos tiveram o efeito prático de estagnação das exportações e redução da produção, assim como do consumo, de petróleo, gás e derivados na década de 90. O setor impactou o resto da economia, que só teve 2 anos de crescimento em toda a década. Soma-se a isso que a incapacidade de recuperar a receita do setor contribuiu para a intensificação dos déficits, que estiveram presentes em todos os anos dos governos Yeltsin.

Com a entrada de Putin e as reformas administrativas e tributárias que se seguem, bem como com o contexto favorável de preços do petróleo, se torna possível aumentar os investimentos em todos os âmbitos da indústria (petróleo, gás, refino e processamento), que crescem continuamente a partir do ano de 2000 (Novak, 2013). Como resultado, o desempenho da indústria petrolífera de uma forma geral, já em 2018, excede todas as metas de produção e processamento projetadas no cenário otimista do *output 2*, dispostas para 2020<sup>16</sup>.

A recuperação do setor se traduziu em aumento forte da receita e superação dos constantes déficits da década anterior<sup>17</sup> e com um forte crescimento do PIB, que se manteve acima dos 5% por ano pela maior parte da década de 2000 (Segrillo, 2015). Graças à maior capacidade do Estado de recuperar a renda deste setor e transferi-la, o

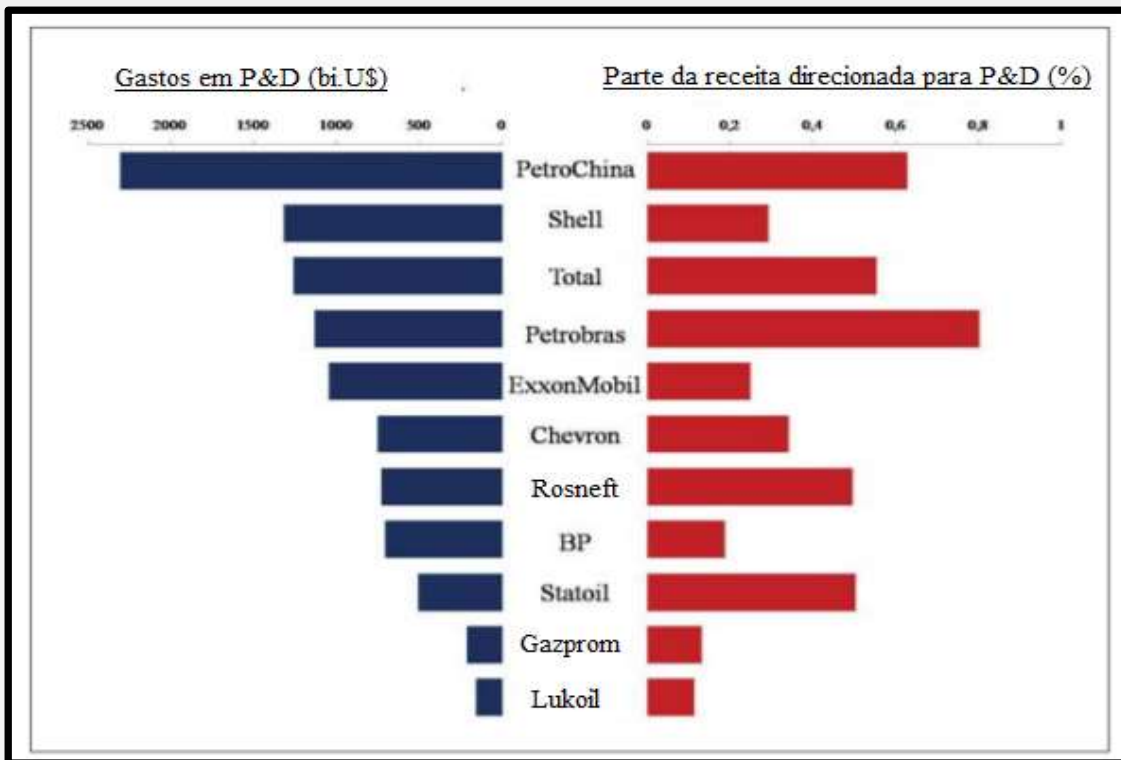
---

<sup>16</sup> A produção petróleo (556 Mt), gás (741 bcm) e produtos de petróleo (276 Mt) superou a meta do cenário otimista de 520 Mt, 730 bcm e 190-215 Mt, respectivamente (Anuário Estratégico da Energia Mundial 2019, n.d.).

<sup>17</sup> Para ilustrar, no ano de 1999 o déficit fiscal foi de 44 bilhões de rublos, enquanto já em 2006 o superávit superou 2 trilhões, a uma inflação consideravelmente menor (Goskomstat, 2001).

seu crescimento veio acompanhado de uma diversificação de fontes de receitas e de produtos de exportação, apesar de se manter ainda alta a dependência de P&G.

**Figura 04:** Investimentos em P&D no setor de Petróleo e Gás (2013)



Fonte: Silkin (2014). Tradução do autor.

O objetivo de redução da intensidade energética também foi alcançado<sup>18</sup>. O grande objetivo estratégico que não o foi é o da diversificação da produção no território, com aumento da exploração na Sibéria Oriental, que segue participando com meros 9% da produção total do país eslavo (Kamyshnikov & Kolparov, 2019). No momento, o resultado para a produção na Sibéria Oriental e Iakutia permanece no cenário moderado, uma vez que este havia previsto produção de 50 mi. Toneladas em 2020 (80 mi. no caso do cenário otimista), e em 2018 a produção se encontrou em 55 mi. toneladas (“Produção de petróleo na Sibéria Oriental”, 2019). A lentidão na dispersão da produção vem acompanhada do baixo investimento em P&D, o que tende a aumentar futuramente a dependência na tecnologia das companhias ocidentais para expandir a produção.

<sup>18</sup> Sendo intensidade energética uma função da energia utilizada pelo produto obtido, a calculamos a partir do consumo de energia na Federação Russa a cada ano dividido pelo PIB, a partir de dados fornecidos pelo Enerdata e Banco Mundial.



#### **4. Considerações Finais**

O estudo aponta para a forte importância da natureza da relação entre as lideranças do setor de P&G e as elites governantes de cada país como elemento que influi no processo de formação e implementação de políticas públicas. Assim sendo, consideramos relevante aprofundar a investigação sobre a existência de relações causais entre estruturas de poder corporativistas e o bom desempenho de políticas para o setor.

Um elemento que chama atenção é o papel do governo nos dois estudos de caso, que permitiu que o crescimento do setor de combustíveis desaguasse em desenvolvimento econômico, social e tecnológico em seus respectivos países. Por outro lado, chama-se atenção para a pressão exercida sobre os Estados e, particularmente, sobre as companhias do setor de P&G pela necessidade de investimentos em contextos de expansão da produção para novas reservas.

No Brasil há uma menor identificação do setor de P&G com as elites econômicas. Apesar da sua importância para a economia brasileira, esta não depende dos hidrocarbonetos da mesma forma que o país eslavo. Além disso, o fato de a autossuficiência ser o grande objetivo estratégico do país leva a uma tendência liberalizante, pois há menor necessidade de estatização e nacionalização da produção para que este objetivo seja alcançado.

O país não se encontra em uma região tão geopoliticamente tensionada quanto a Rússia, não serve de rota de trânsito para outros países, nem se mostra disposto a utilizar sua companhia de petróleo como mecanismo de pressão no estrangeiro próximo. Como resultado, o uso da companhia para alcançar objetivos extraeconômicos e geopolíticos foi limitado.

No país eslavo, em contraponto ao contexto brasileiro, as elites econômicas estão historicamente ligadas ao setor de petróleo, de modo que as mudanças ocorridas na década de 2000 dizem respeito não à hierarquia dos setores econômicos, mas ao sistema de representações de interesses entre setor privado e Estado, em benefício deste. Como o setor em questão se relaciona com objetivos estratégicos que, além da autossuficiência, dizem respeito à projeção de poder, há uma tendência à centralização da indústria de P&G em torno do capital nacional e, particularmente, do Estado. A Rússia conseguiu efetivamente alcançar objetivos geopolíticos, ao diversificar seus mercados consumidores, pressionar as antigas repúblicas soviéticas para a sua zona de influência e manter a dependência europeia em patamares elevados.

O caso brasileiro ainda aponta para uma deficiência do país em refino, apesar da ilusão estatística que leva a crer na autossuficiência do país. Este dado reforça a necessidade de estudos aprofundados acerca da necessidade de ampliação do parque de refino, bem como da condução da política de preços dos combustíveis. A questão é piorada pelo não uso do fundo social, que poderia amenizar os impactos de cenários de preços baixos do petróleo na estatal. Para a Rússia, a questão do refino não surge como um problema, uma vez que o país conseguiu, a partir das políticas descritas no texto, racionalizar a produção de hidrocarbonetos, evitando o que seria um colapso do seu sistema produtivo de petróleo e gás.

No que diz respeito à sustentabilidade das companhias e dos modelos de desenvolvimento adotados em ambos os casos, devido à dimensão dos investimentos necessários, por um lado é natural que a Petrobrás seja impactada custos exorbitantes da exploração do pré-sal, necessários para garantir os benefícios de sua produção no futuro. A alternativa a isto seria que a estatal divida os investimentos (e os benefícios) com as IOC's, que, no regime de partilha, são obrigadas a pagar percentuais fixos à União. Contudo, a Petrobrás, mesmo em contexto de liberalização, tende a manter sua posição dominante no setor, graças à sua tradição de capacidade técnica em *offshore*.

Já a Federação Russa deve lidar com os resultados da concentração da produção em infraestruturas e reservas tradicionais. Diferentemente do Brasil, o aumento da produção russa não depende, de imediato, de volumosos investimentos em novas reservas, o que reduz o impacto financeiro sobre suas empresas e permite fracionar o custo da expansão sobre o território em prazo mais longo, sem a necessidade de fazer muitas concessões a IOC's no que diz respeito à divisão custos de investimentos. Por outro lado, as dificuldades técnicas da exploração nas novas fronteiras da produção russa e as deficiências tecnológicas das empresas do país podem leva-los a realizar tais concessões ao capital ocidental.

O caso brasileiro pode, portanto, servir de aprendizado para o setor de P&G russo, que enfrentará, no futuro (de forma mais gradual, é verdade), o desafio pelo qual passa o Brasil neste momento, de expansão da produção para reservas novas, que demandam de mais investimento e capacitação tecnológica. Se o país eslavo permanecer no ritmo lento de distribuição da produção, é de se esperar que as empresas do país passem, nas próximas décadas, pelas dificuldades financeiras impostas à Petrobrás

agora. É de se esperar, também, redução da rigidez do corporativismo russo, tendo-se em vista a dependência tecnológica frente às empresas ocidentais.

**Tabela 01:** Contexto e Avaliação de cada Estudo de Caso

<b>País</b>	<b>Brasil</b>	<b>Rússia</b>
<b>Contexto</b>	Economia não dependente de P&G Autossuficiência é o principal objetivo estratégico Urgência de investimentos na infraestrutura produtiva Alta expertise tecnológica da Petrobrás Não é rota de transporte de hidrocarbonetos Região geopoliticamente calma	Economia dependente de P&G objetiva diversificar exportações e aumentar dependência de países vizinhos Folga para diversificar a infraestrutura produtiva Empresas sem expertise tecnológica e baixo investimento em P&D Principal rota de transporte dos recursos do Cáspio à Europa, China e CEI Região geopoliticamente tensionada
<b>Avaliação</b>	Aumentou a produção, mas ainda não é autossuficiente Petrobrás se tornou instrumento de indução tecnológica da cadeia de valor Tendência mais liberalizante das PP's do setor de P&G Está desenvolvendo a infraestrutura produtiva, mas a grande custo para a Petrobrás Petrobrás não é utilizada como instrumento geopolítico	Aumentou a produção e a renda do setor de P&G Setor petrolífero se tornou um instrumento de desenvolvimento econômico pelo seu transbordamento Tendência centralizadora das PP's do setor Não está conseguindo dispersar a infraestrutura produtiva, e poderá depender de altos investimentos e tecnologia estrangeira no futuro Companhias nacionais funcionam como instrumento geopolítico

Fonte: Elaboração do Autor.

## Referências

Albuquerque, Ana Luiza. (2018, 30 de julho). Lava Jato recupera um terço do rombo máximo estimado na Petrobras. *Folha de S. Paulo*, <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/07/lava-jato-recupera-um-terco-do-rombo-maximo-estimado-na-petrobras.shtml>

Agência Nacional do Petróleo. (n.d.) *Conteúdo Local*. <http://www.anp.gov.br/exploracao-e-producao-de-oleo-e-gas/conteudo-local>.

Brasil, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. (2018). Processo Número 00077.000117/2018-37 [Lei de Acesso à Informação - Recurso Submetido à CGU]. Parecer da Casa Civil da Presidência da República.

Brasil. Lei. 12.351. (2010, 22 de dezembro). Dispõe sobre a exploração e a produção de Petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha da produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social – FS e dispõe sobre a sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da lei nº 3.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 2010.

Brasil. Lei. 9.478. (1997, 6 de agosto). Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 ago. 1997.

Cervo, Amado. (2008). *Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros*. Saraiva.

Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil / Fundação Getúlio Vargas. (2010). *Petrobras*. <http://www.fgv.br/cpdoc/busca/Busca/BuscaConsultar.aspx>.

Kamyshnikov, Gennady, & Kolpakov, Andrey. (2019). *Overview of the Russian oilfield services market – 2019*. Deloitte. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ru/Documents/energy-resources/oil-gas-survey-2019-en.pdf>.

Статистический Ежегодник мировой энергетики 2019 [Anuário Estratégico da Energia Mundial 2019]. (n.d.). *Enerdata*. <https://yearbook.enerdata.ru/>.

Empresa de Pesquisa Energética. (2019). *Matriz Energética e Elétrica*. <http://www.epe.gov.br/pt/abcdenergia/matriz-energetica-e-eletrica>.

Estados Unidos. Energy Intensity Indicators: Efficiency vs. Intensity. <https://www.energy.gov/eere/analysis/energy-intensity-indicators-efficiency-vs-intensity>.

George, Alexander L. & Timothy J. McKeown. 1985. “Case Studies and Theories of Organizational Decision Making. *Advances in Information Processing in Organizations* 2: 21-58.

Gomes, P. H. M.. (2018). *A Federação Russa (1991-2018): Petróleo e Gás, Instrumento Geopolítico e Desenvolvimento Econômico*. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) – Instituto de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, Niterói.

Goskomstat. *Российский Стратегический Ежегодник 2001* [Anuário Estratégico Russo 2001]. Moscou: Государственный Комитет Российской Федерации По Статистике [Comitê Estatal da Federação Russa para Estatística], 2001.

*Добыча нефти в Восточной Сибири может упасть после 2023 года, считают ученые* [Produção de petróleo na Sibéria Oriental pode cair após 2023, pensam cientistas]. (2019, 5 de Março). Interfax. <https://academia.interfax.ru/ru/news/articles/2571/>.

Mendes, A. P. A., Teixeira, C. A. N., Rocio, M. A. R., & Prates, H. F.. (2018, Setembro). Mercado de Refino de Petróleo no Brasil. *BNDES*, 24 (48).

Novak, A. V. (2013). Приоритеты государственной политики в российской нефтегазовой отрасли [Prioridades da política governamental no campo de petróleo e gás russo]. Apresentação realizada para o Ministério da Energia da Federação Russa. 12 Slides.

Se somos até mesmo exportadores de petróleo, por quê importamos combustível?.(n.d.). *O Petróleo*. <https://www.opetroleo.com.br/se-somos-ate-mesmo-exportadores-de-petroleo-por-que-importamos-combustivel/>.

Pecequillo, Cristina S., Jaeger, Bruna C.. (2019, jan/abr). Os Estados Unidos: a Geopolítica e a Geoeconomia da Energia . *BJIR*, 8 (1).

Pucenkova, Nina Nikolaievna. (2010). *Российская Нефтяная Промышленность: Двадцать Лет, Которые Потрясли Мир* [A Indústria Russa De Petróleo: Vinte Anos Que Chocaram O Mundo]. <http://www.ru-90.ru/node/1319> .

Radvanyi, Jean. (2007). *La nouvelle Russie*. Armand Colin, 4 ed.

Ribeiro, Cássio C. & Novaes, Henrique T.. (2014, Outubro). Da “Lei do Petróleo” ao Leilão de Libra: Petrobras de FHC a Dilma. *Ver. Da Soc. Bras. de Econ. Pol.*, 39.

Rússia, Decreto nº 1403, (1992, 17 de novembro). [Sobre as peculiaridades da privatização e transformação em sociedades anônimas de empresas estatais, associações de produção e pesquisa e produção de petróleo, indústria de refino de petróleo e derivados de petróleo]. Presidente da Federação Russa. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/2417>.

Rússia, Instrução nº 1234-p, (2003, 28 de agosto). [Sobre a estratégia energética da Rússia no período até 2020]. Governo da Federação Russa <http://docs.cntd.ru/document/901872984>.

Sauer, Ildo L. & Rodrigues, Larissa Araujo. (2016, sep./ dec.). Pré-sal e Petrobras além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios. *Estudos Avançados*, 30 (88).

Schutte, Giorgio Romano. (2011). Economia Política De Petróleo E Gás: A Experiência Russa. In: Alves, André G. M. Pineli (org). *UMA LONGA TRANSIÇÃO: Vinte Anos de Transformações na Rússia*. IPEA.

Segrillo, Ângelo. (2015). *De Gorbachev a Putin: A Saga Da Rússia Do Socialismo Ao Capitalismo*. Prismas.

Silkin, V. Y.. (2014). Инновационная Политика В Нефтегазовой Отрасли: Проблемы Догоняющего Развития [Política Energética no Setor de Petróleo e Gás: Problemas que Desafiam o Desenvolvimento]. *Energeticheskaya Politika*, 6.

Souza, Sabrina M.. (2010). Trajetória desenvolvimentista da Petrobras a partir dos anos 90: Um estudo da empresa estatal como instrumento de política de desenvolvimento. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Departamento de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

Teixeira, Francisco & Guerra, Oswaldo. (2003, jul./dez.). A Competitividade Na Cadeia De Suprimento Da Indústria De Petróleo No Brasil. *R. Econ. Contemp.*, 7(2): 263-288.





Trojbicz, Beni. (2014). Formação De Agenda E Formulação De Uma Política Pública No Brasil: o caso do Fundo Social do Pré-Sal. São Paulo. *Tese* (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11507/Trojbicz%20Fundo%20social%20do%20pre%20sal.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

Vedung, Evert. (2013). Six Models of Evaluation. In: ARARAL, Eduardo; et al. *Routledge Handbook of Public Policy*. Routledge.

Иностраные компании и российская нефть [Companhias estrangeiras e o petróleo russo]. (n.d.) Webeconomy. <https://www.webeconomy.ru/index.php?page=cat&cat=mc&mc=191&type=news&newsid=1085> .

## Universalização do Saneamento Básico: os desafios regulatórios no Brasil

*Universalization of Basic Sanitation: the Crisis of Social Rights and Regulatory Challenges in Brazil*

Vitória Batista Santos Silva<sup>1</sup>   
Wagner Roberto Ramos Garcia Junior<sup>2</sup>   
Clayton Vinicius Pegoraro de Araújo<sup>3</sup>   
Gabrielle Jacobi Kölling<sup>4</sup> 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.51806

Recebido em: 13/04/2020  
Aprovado em: 20/10/2020

**Resumo:** Este artigo analisa alguns dos mecanismos de incentivo econômico do novo marco regulatório do saneamento básico no Brasil, já aprovado pelo Senado Federal em junho de 2020, e aguardando sanção presidencial. É apresentada a situação real de milhões de brasileiros que têm os seus direitos sociais mitigados pelas falhas da atual regulação econômica, não atendendo as demandas básicas da população, e colocando em risco direitos sociais garantidos constitucionalmente. A questão norteadora desta pesquisa é: quais as principais mudanças do novo marco regulatório do saneamento básico que promete maior eficiência na sua universalização? Para respondê-la são utilizados dados do IBGE, estatísticas do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), e a literatura econômica e jurídica acerca dos aspectos da regulação e dos direitos sociais no Brasil e dos marcos regulatórios do Saneamento Básico (Lei 11.445/07 e PLC 3261/19). O presente artigo compara as principais mudanças regulatórias advindas da nova legislação (PLC 3261/19) em relação ao marco regulatório atual (Lei 11.445/07). Finalmente, a pesquisa apresenta dados estatísticos que mostram a difícil realidade de milhares de brasileiros que ainda não têm acesso à água tratada e nem ao tratamento de esgoto em suas residências apesar de todas as garantias constitucionais que fundamentam a República Federativa do Brasil.

<sup>1</sup> Universidade Presbiteriana Mackenzie. E-mail: [vit\\_batista@hotmail.com](mailto:vit_batista@hotmail.com)

<sup>2</sup> Universidade Presbiteriana Mackenzie. E-mail: [wagnergarcia@gmail.com](mailto:wagnergarcia@gmail.com)

<sup>3</sup> Universidade Presbiteriana Mackenzie. E-mail: [clayton.araujo@mackenzie.br](mailto:clayton.araujo@mackenzie.br)

<sup>4</sup> Universidade Municipal de São Caetano do Sul. E-mail: [koll.gabrielle@gmail.com](mailto:koll.gabrielle@gmail.com)



**Palavras-chave:** Saneamento Básico; Regulação; Direitos Sociais.

**Abstract:** This article analyzes some points related to the economic incentive mechanisms of the new regulatory framework of basic sanitation in Brazil, which was approved by the Senate in June, 2020, and it is now awaiting the presidential sanction. Besides that, this work presents the real situation of millions of Brazilians who have their social rights mitigated by the failures of the current economic regulation, that do not meet basic demands of the population, and that endanger the constitutionally guaranteed social rights. The guiding question is: what are the main changes of the new regulatory framework of basic sanitation that promises greater efficiency in its universalization? To answer the guiding question, the research is based on data from IBGE, on the statistics from the National Sanitation Information System (SNIS), besides the economic and legal literature on aspects of regulation and social rights in Brazil and the regulatory frameworks of Basic Sanitation (Law 11.445/07 and PLC 3261/19). The comparative method is used. Therefore, the research presents some statistical data that illustrate the difficult reality of thousands of Brazilians who still do not have access to treated water or sewage treatment in their homes, despite all the constitutional guarantees of Brazil.

**Keywords:** Sanitation; Regulation; Social Rights.

## **1. Introdução**

O acesso à água tratada e à coleta de resíduos nos municípios estão contemplados no que se pode definir como saneamento básico, e estão associados ao direito fundamental à saúde, no artigo 6º e 196 da Constituição Federal de 1988. Em última análise trata-se de direito, e não de bem-estar ou caridade. No Brasil ainda há um sério problema no que se refere ao fornecimento desses serviços para a população. Segundo dados do SNIS (2018a), quase 40 milhões de brasileiros ainda não possuem acesso ao serviço de água tratada, e mais de 100 milhões de brasileiros não têm acesso à coleta de esgoto. Esses dados são extremamente preocupantes, pois prover saneamento básico de qualidade é o mínimo que se pode esperar de um Estado.

No momento em que este estudo é escrito, já está aprovado no Senado o mais recente marco regulatório do saneamento básico no Brasil, que tem como principais objetivos o fornecimento de serviços relativos ao saneamento básico também pelo setor privado, tendo como agência responsável por essa fiscalização a Agência Nacional de Águas (ANA) (Senado Federal, 2019). Neste contexto, este trabalho tem como objetivo analisar quais as consequências do marco regulatório do saneamento básico, e quais as relações dessa questão com as responsabilidades que devem ser coordenadas pelo poder público.

O trabalho será composto por quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, será feita uma análise sobre o que seria o mínimo existencial de responsabilidade do Estado, considerando o contexto de globalização no qual o Brasil está inserido. É válido ter como premissa a ideia de que o acesso a bens que não são tão essenciais – como é o caso do acesso à internet, por exemplo – parece estar mais facilmente disponível para determinada parcela da população mais carente quando comparado ao acesso a serviços básicos, como água tratada e coleta de esgoto. Segundo dados da PNAD Contínua (2017), 74,9% dos domicílios tiveram acesso à internet no ano de 2017.

A segunda seção do trabalho explora a realidade brasileira no que diz respeito ao saneamento básico, buscando caracterizar o atual cenário vivenciado pelo país, e apresentando dados que ilustram as atuais condições da prestação do serviço de coleta de esgoto e de disponibilidade de água tratada. A terceira seção retoma a questão teórica da regulação dos serviços de utilidade pública, e situa o novo marco regulatório do saneamento que, se aprovado em todas as esferas, irá fornecer as diretrizes para a prestação desses serviços também pelo setor privado, evidenciando o que é esperado por parte da agência reguladora que ficará responsável pelo setor. Neste tópico serão apresentadas comparações entre o marco regulatório atual e o novo marco proposto, que consistem na Lei 11.445/07 e no Projeto de Lei da Câmara 3261/19.

Por fim, a seção de discussão irá destacar as principais alterações na regulação dos serviços de saneamento básico no Brasil, e o que se pode inferir da discussão a respeito da posição do governo no desempenho do papel de provedor do mínimo existencial. Espera-se contribuir para a questão da regulação no referido setor, pautando o estudo no arcabouço teórico da regulação dos serviços de utilidade pública e de infraestrutura.

## **2. Paradoxo entre a Globalização Econômica e a Garantia do Mínimo Existencial**

Os avanços tecnológicos advindos do processo de globalização econômica propiciam inúmeras vantagens e benefícios atinentes à comodidade e ao bem-estar do ponto de vista da sociedade de consumo. No entanto, apesar de toda inventividade e disrupção tecnológica, muitos problemas de ordem social não conseguem ser resolvidos somente pela tecnologia, algo que é possível de observar no funcionamento do setor de saneamento básico do Brasil.

É possível observar uma verdadeira “complexificação” dos problemas, e o resultado disso é a necessária aproximação das disciplinas. Isso, na saúde, é demasiadamente forte, pois se tem uma realidade transdisciplinar ou transetorial: há a ética, a ecologia, a epidemiologia, a política, o direito, a estratégia (Chaves, 2018).

O atual debate acerca da atuação do setor privado em serviços essenciais públicos causa divergências no campo político, haja vista o papel inerente do Estado em promover políticas públicas e concretização de direitos sociais. No atual mundo globalizado, o intercâmbio de capitais e a eficiência econômica dos mercados tornam-se meios de suprir as dificuldades da atuação do setor público. Ademais, há de se ressaltar que a inovação tecnológica é um dos alicerces do desenvolvimento humano e se sobrepõe às narrativas políticas. Nesse sentido, Acemoglu (2012) explica que a inovação tecnológica é um dos elementos presentes no que se refere aos avanços econômicos e sociais, mas esclarece que nesse processo são perdidos alguns privilégios, tanto do ponto de vista econômico, quanto político.

A possibilidade de ingresso do setor privado nas licitações atinentes ao saneamento básico invoca pressupostos inerentes ao sistema de inovação tecnológica. Além disso, a situação atual dos serviços públicos no Brasil necessita do apoio tecnológico, sejam eles públicos ou privados.

A atuação do setor privado em serviços essenciais está diretamente relacionada aos aspectos que afligem a operacionalidade dos Estados de Bem-Estar Social (Bauman, 2008). Além disso, as modificações sociais oriundas da sociedade de consumo, mostram-se cada vez mais presentes com a difusão da necessidade de mecanismos regulatórios mais eficientes que aumentem a capacidade de atender toda a população. No entanto, Bauman (2010) pondera que o processo de globalização cria externalidades negativas transformando tudo e todos em mercadoria. A própria concessão de um serviço essencial (água) seria mais uma característica do consumismo que norteia a sociedade de consumo.

A crítica de Bauman (2010) ao processo desenfreado de globalização é no sentido de que nem todos os indivíduos possuem acesso ao mercado ou aos adventos tecnológicos. Nesse sentido, pondera-se que a efetivação de políticas públicas referentes aos direitos sociais não pode ser dogmática, isto é, de que a fé desenfreada no setor privado resolverá todas as mazelas e problemas sanitários que a falta de saneamento acarreta no desenvolvimento humano brasileiro.

Conforme ressaltam Leoneti, Prado e Oliveira (2011), o aumento da dinâmica nas atividades da sociedade, e da população em si, gera maior necessidade em termos de água potável para consumo e para produção, necessidade essa que para ser suprida precisaria de aumento equivalente da disponibilidade, o que não acontece, visto que a água é um recurso escasso. O investimento em saneamento básico, por meio do tratamento de água e de esgoto, é uma forma de ajudar na preservação dos recursos já existentes.

Nessa linha de raciocínio, é pertinente ressaltar a evidente necessidade de atuação do Estado na ordem econômica e social na efetivação de políticas públicas que propiciem alternativas de combate à desigualdade social, miséria, violência e a pobreza e também no acesso aos direitos sociais básicos que estão, por exemplo, elencados no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Constituição Federal, 1988).

Embora tais direitos estejam elencados na Lei de maior força impositiva do Estado brasileiro, a realidade econômica e os pressupostos básicos da economia (escassez, oferta e demanda) não podem ser alterados, principalmente no que tange o princípio norteador da escassez. Isso significa que os recursos são escassos e, portanto, a alocação deles deve ser eficiente propiciando o que a ciência jurídica chama de “mínimo existencial”. A noção de mínimo existencial pode ser entendida “como todo o conjunto de prestações materiais indispensáveis para assegurar a cada pessoa uma vida condigna, no sentido de uma vida saudável” (Sarlet, 2012, p. 62).

Essa noção de “mínimo existencial” possui lastro no artigo 25 da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 da ONU. Trata-se de um dispositivo jurídico internacional que norteou a Constituição Federal de 1988 em garantir dignidade humana para qualquer cidadão independente de raça, cor, gênero ou religião. Assim versa o artigo 25 da DUDH:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (Assembleia Geral da ONU, 1948).

Apesar de toda robustez jurídica que dá suporte à efetividade de direitos sociais no Brasil, a realidade que fica em evidência é a de falta de serviços básicos para a

população, na qual direitos construídos nacional e internacionalmente são completamente mitigados.

O paradoxo até aqui demonstrado é instigante. Enquanto o acesso e a democratização de bens de consumo possuem algumas facilidades para a população mais vulnerável – seja na forma de pagamento ou de contratação – o Poder Público permanece relativamente inerte em garantir o mínimo para o cidadão. A universalização do saneamento básico no Brasil é um dos exemplos disso. Em mais de trinta anos de democracia e Estado de Direito, 46,8% da população sequer possui acesso a um sistema de esgoto (SNIS, 2018a).

Na mais recente era de globalização econômica, o papel do Estado em formular políticas públicas é colocado em evidência. Pochmann (2017) analisa o papel do Estado na realização de políticas públicas a partir do início da Nova República<sup>5</sup>, e identifica três determinantes para a atuação do governo nesse período. O primeiro deles é o que o autor chama de realinhamento ao velho centro global com foco na soberania nacional, que consistia em uma posição menos passiva do Brasil em relação aos Estados Unidos, e maior ênfase na relação Sul-Sul, o que inclui países da América Latina e demais países em desenvolvimento.

O segundo determinante apontado por Pochmann (2017) é o maior alinhamento aos propósitos da reforma do Consenso de Washington, além da responsabilidade da federação com relação a dívidas dos estados e dos municípios. Por fim, são evidenciados aspectos que contribuíram para gerar maior distanciamento do quesito de sociedade inclusiva, como o percentual da carga tributária ter aumentado mais para as classes que ganham menos. Nesse sentido, é relevante a reflexão sobre os impactos da globalização em face aos direitos sociais.

Sob o impacto da globalização, o Estado se debilita, na medida em que vai perdendo o domínio sobre as variáveis que influem na sua economia. Deteriora-se a sua capacidade de formulação e implementação de políticas públicas, de regulamentação e fiscalização do seu mercado interno, e com isso o seu poder de garantir a eficácia dos direitos sociais (Sarmiento, 2001, p. 154).

A evolução histórica do Estado Liberal para o Estado Social é observada pela preocupação não mais com a liberdade do cidadão, mas também com o seu bem-estar (Sarmiento, 2001). É nesta toada que a Constituição Federal de 1988 constituiu seus

---

<sup>5</sup> Nova República é o nome dado ao período que teve início após o final do regime militar.

alicerces logo em seu primeiro artigo ao mencionar o princípio da dignidade da pessoa humana como um fundamento da República. Do ponto de vista conceitual, o princípio da dignidade da pessoa humana é um valor imutável que está positivado na Constituição como proteção a qualquer cidadão.

É um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar (Moraes, 2002, p. 50).

Embora haja previsões legais e morais acerca da obrigação do Estado em promover a dignidade da pessoa humana, ao analisar os dados atuais acerca do tratamento de água e do acesso ao saneamento básico, é possível notar que a situação do Brasil se mostra crítica. O atual marco regulatório do saneamento parece estar defasado e não atingir os critérios mais elementares como a universalização e a eficiência.

O marco atual é regido pela Lei 11.445/2007, também conhecida como Lei do Saneamento Básico. Nela estão elencados alguns princípios fundamentais em seu primeiro artigo, como a universalização, a eficiência e sustentabilidade econômica e a segurança e qualidade do serviço. A problemática se dá na questão da titularidade do serviço, uma vez que a Lei do Saneamento fornece autonomia para todos os estados e municípios criarem a sua respectiva regulação desde que se cumpra uma série de requisitos administrativos dispostos a partir do Capítulo II, da Lei 11.445/2007.

Essa regulação<sup>6</sup> deve ter como base um plano municipal que estabeleça as diretrizes para o segmento. O estudo de Lisboa, Heller e Silveira (2013) realiza uma pesquisa com os gestores de 15 municípios da região da Zona da Mata em Minas Gerais, com a finalidade de realizar um levantamento sobre como são elaborados os planos municipais sobre o serviço de saneamento básico. Foi levantado que alguns gestores não

---

<sup>6</sup> O Estado com a concentração da produção das fontes do direito é uma realidade em desconstrução. Estamos diante do esfacelamento da regulação jurídica. Chevallier introduz a ideia de que a regulação jurídica já não é mais uma, ou seja, ela não deriva exclusivamente do Estado e agora dá vazão a uma série de outros atores. Está-se diante de um direito plural e (re)ordenado, visto que “a relação entre esses espaços [de criação do direito] não é mais comandada pelo princípio da hierarquia”. O aspecto plural é o (novo) direito, na medida em que presentes elementos de extraestatalidade jurídica, supraestatalidade e infraestatalidade. A primeira (extraestatalidade do direito) está desenhada a partir de elementos globalizadores das regulações internacionais (crescimento do emprego de *incoterms*, *forumshopping* e notadamente a presença maior da *lex mercatoria* – enfim, a preponderância do Direito Internacional Privado); a segunda (supraestatalidade do direito) está fundamentada na regulação pública do Direito Internacional (tratados, convenções e acordos); por fim, a terceira possibilidade (infraestatalidade) presente no crescimento de regulações privadas do direito e na aparição de responsabilidade de atores locais na produção jurídica (Chevallier, 2009).

dão a devida importância ao planejamento, o que faz com que sejam tomadas mais decisões discricionárias, que podem resultar em uma eficiência menor quando comparada à gerada sob uma política focada no setor, pesquisando quais as reais necessidades de cada município.

Essa capacidade discricionária dos estados e dos municípios que pode acabar por prejudicar a eficiência. Entretanto, não é uma característica de quem exerce o poder, mas sim da forma como ele é planejado. De acordo com Motta (2007), a importância maior deve ser dada aos instrumentos regulatórios que são utilizados, que são responsáveis por fornecer a um mercado monopolizado os incentivos que estariam presentes em um mercado com características concorrenciais.

Turolla e Ohira (2007) explicitam também a ideia de que o exercício da regulação pela esfera estadual ou pela municipal não interfere na eficiência das políticas, invalidando o argumento de que a regulação municipal atende melhor às necessidades de cada localidade, em razão das divergências entre os operadores estaduais e municipais.

Uma das principais falhas do marco regulatório é lidar com a existência de monopólios naturais de empresas públicas no mercado, que ficam reféns de decisões políticas em detrimento do verdadeiro interesse público da população. No caso do setor de saneamento estão presentes falhas de mercado como as externalidades e o monopólio natural, que são objeto da regulação econômica. Planejar a atuação de mais de uma empresa no mesmo trecho pressupõe uma redução significativa da eficiência, e é necessário pensar que o saneamento é um serviço que deve atingir a população como um todo, independente das condições de renda (Madeira, 2010).

No Brasil, a maior parte das companhias de saneamento são públicas e, por isso, estão à mercê da idiosincrasia política que em grande parte renega tais considerações econômicas no momento de tomar as decisões de investimento em infraestrutura e na universalização dos serviços (Candido, 2013, p. 3).

Diante da problemática da captura, o novo marco regulatório do saneamento prevê regras mais transparentes nas modalidades licitatórias de concorrência, adotando critérios mais claros para a prestação de serviços.

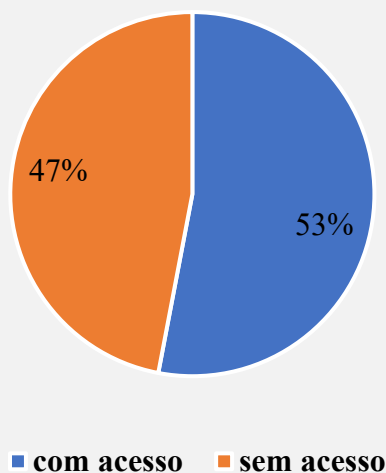
### **3. Saneamento Básico**

A realidade brasileira revela que, apesar do processo de globalização estar em evidência no país, principalmente com os aplicativos de tecnologia que propiciam



inventividade, inúmeras facilidades de mobilidade urbana e alternativa de renda para inúmeras pessoas economicamente ativas, a implementação de políticas públicas voltadas à qualidade de vida e de direitos básicos do cidadão mostra-se ausente no dia a dia da população. Os instrumentos de política pública aplicados à realidade de cada município são essenciais para que haja melhores resultados na prestação de serviços de saneamento (Capanema & Pimentel, 2018).

**Gráfico 01:** População Brasileira com acesso a Saneamento Básico em 2018



Fonte: SNIS (2018b).

A realidade brasileira apresenta dados preocupantes considerando as perspectivas sociais e econômicas. Utilizando as estatísticas disponíveis no SNIS (2018), observa-se que 100 milhões de brasileiros (47% da população) não possuem acesso ao sistema de esgoto sanitário, e que 16% da população brasileira – isto é 16 milhões de brasileiros não possuem acesso à água tratada (SNIS, 2018b).

Uma das estratégias para reverter essa realidade é a possibilidade da atuação do setor privado na prestação dos serviços públicos de saneamento bem como a elaboração de um plano de metas na regulação aprovada em junho de 2020. O recente marco regulatório do saneamento estabelece um plano de metas ambicioso, que almeja alcançar praticamente a universalidade dos serviços até 2033, com as marcas de 99% da população com acesso à água potável e 90% da população com acesso ao tratamento e à coleta de esgoto (Senado Federal, 2020).

A relevância social do debate acerca da universalização do saneamento básico incide em critérios econômicos relevantes, principalmente no que tange à saúde pública

em âmbito global. Nesse sentido, estima-se que a cada dólar investido em água e saneamento, economiza-se US\$ 4,3 em saúde global (OMS, 2020).

Segundo dados do SNIS (2018a), em 2018 era 89,5% o percentual da população do Norte do Brasil não tem acesso a coleta e tratamento de esgoto, que estimam ser necessário mais de quarenta anos para que a universalização do saneamento básico possa se concretizar, considerando o ritmo atual.

**Tabela 01:** Basic Sanitation Indicators

Localidade	População sem Acesso à Água (%)	População sem Coleta de Esgoto (%)	Sem Cobertura de Coleta Domiciliar de Resíduos Sólidos (%)	Água Potável Disponibilizada Não Contabilizada ou Perdida na Distribuição (%)	% do Esgoto Gerado que foi Tratado
Brasil	16,40	46,80	7,90	38,00	46,30
Norte	42,90	89,50	16,40	55,50	21,70
Nordeste	25,80	72,00	13,90	46,00	36,20
Sudeste	9,00	20,80	3,80	34,40	50,10
Sul	9,80	54,80	8,50	37,10	45,40
Centro-Oeste	11,00	47,10	7,10	35,70	53,90

Fonte: Painel do Saneamento, SNIS (2018a).

Os dados ilustram a realidade brasileira do ponto de vista social. A evidente ausência de políticas públicas se choca com um paradoxo no mínimo curioso levantado pelo IBGE (2017) em estudo recente. Por outro lado, no Brasil em 92,3% dos domicílios há pelo menos um residente que possua ao menos um *smartphone*, enquanto em 66% das residências do país não há sequer tratamento de esgoto (Costa, 2017).

O processo de globalização propicia a facilidade no acesso de utensílios tecnológicos, todavia não resolve problemas eminentemente de ordem social, visto que as novas tecnologias não eximem o Estado em fomentar políticas públicas voltadas a qualidade de vida do cidadão e a efetivação de direitos constitucionais positivados.

#### **4. Regulação dos Serviços de Utilidade Pública: o marco regulatório do saneamento básico**

Após a discussão teórica referente à questão do saneamento básico no contexto da globalização, será feita uma comparação entre o marco regulatório atual do saneamento no Brasil, expresso por meio da Lei 11.445/07, o novo marco regulatório proposto para o setor, que se configura pelo PLC 3261/19. De acordo com Fachin (2017), o método comparativo pode ser utilizado entre séries ou fatos de natureza análoga, de forma que

nessa pesquisa serão utilizados a já mencionada Lei 11.445/07 e o PLC 3261/19, com a finalidade de identificar semelhanças e diferenças entre ambos.

As fontes de informação que serão utilizadas para ilustrar o atual panorama do segmento do saneamento básico no Brasil são o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), que é o órgão responsável por reunir informações oficiais acerca do funcionamento do setor. Além disso, o presente estudo se apoia na legislação relativa ao setor, bem como na Constituição Federal de 1988, e demais materiais sobre direitos sociais e suas principais características.

Esta seção está dividida em dois tópicos, além deste breve esclarecimento sobre os procedimentos metodológicos. O primeiro deles apresenta uma revisão da literatura, apresentando os principais autores que abordam a questão da regulação econômica. Já na segunda parte é aprofundada a discussão do marco regulatório do saneamento básico no Brasil, aplicando os conceitos até então mencionados.

#### *4.1. A Regulação Econômica: uma revisão da literatura recente*

Os serviços de utilidade pública podem ser entendidos como muito relevantes para a população, estando entre eles o fornecimento de energia elétrica, o transporte coletivo, e o saneamento básico. A concorrência perfeita entre as empresas dificilmente é observada na economia real, mas ela deveria ser considerada como um parâmetro para avaliar o grau de poder de mercado das empresas. É por esse motivo que existem os órgãos de defesa da concorrência.

Schymura (2014) retoma estudos considerados como referência na discussão a respeito da regulação econômica, tais como os de Posner (1974), Stigler (1971), e Peltzman (1976), para explicar a necessidade ou não de regulação nos serviços de utilidade pública. Schymura (2014) explica que é importante o entendimento de que os serviços de utilidade pública muitas vezes são um dos maiores alvos da teoria da captura regulatória, uma vez que seu funciona está diretamente ligado às condições políticas do governo em exercício.

Fiani (2016) explica que a regulação econômica pode ser interpretada como um instrumento institucional, trazendo à tona características tanto da instituição em si quanto dos agentes que nela atuam. Dessa forma, ao omitir os aspectos institucionais da regulação, a teoria fica limitada, pois é preciso saber a quais interesses a regulação busca

atender para compreender seus objetivos. Acrescenta-se ainda que o entendimento a respeito das instituições fornece ferramentas para avaliar o grau de autonomia do regulador e, conseqüentemente, o que determina seus interesses.

No que se refere à estrutura de mercado que é regulada, o setor de saneamento básico se encaixa no que é conhecido como monopólio natural, por ter como característica econômica custos menores quando da administração de um único agente, comparando a uma situação com duas ou mais empresas responsáveis pela prestação do serviço, ou seja, a concorrência não é algo presente no setor, algo comum a muitos dos setores de infraestrutura. Isso presume que a regulação econômica para o setor precisa fazer com que os objetivos sociais sejam buscados por quem administra o monopólio (Candido, 2013).

Aprofundando as características presentes na regulação da estrutura de mercado do setor de saneamento, aparece a questão da transformação tecnológica, que é mencionada por Fagundes, Pondé e Possas (1998) como um dos fatores que faz com que os monopólios naturais desapareçam em alguns setores, principalmente nos de infraestrutura. É ressaltada a presença de *sunk costs* (custos irrecuperáveis) na maioria dos setores de infraestrutura, que podem ser definidos por custos que não podem ser recuperados em nenhum grau após um investimento ser feito. Essa característica faz com que ainda que não houvessem outras barreiras institucionais, empresas potenciais entrantes não pudessem se estabelecer, em razão de vantagens conquistadas pelas empresas que já fazem parte do mercado, em termos de aprendizagem, poder de negociação com fornecedores, investimento inicial demandado, entre outras.

Esses apontamentos direcionam para o também conhecido argumento de que a regulação é necessária em um ambiente no qual há falhas de mercado. Bregman (2006) menciona essas falhas de mercado, como o monopólio natural e as externalidades, e relaciona-as com as falhas de governo, mostrando que este conceito é relevante para selecionar os casos nos quais se faz necessária a regulação.

A necessidade de regulação em setores que prestam serviços de utilidade pública foi questionada por Demsetz (1968), que ilustrou com a prática dos leilões uma forma para que o mercado se coordenasse sem que houvesse necessidade da intervenção. O autor mostrou que nas particularidades do processo de seleção das empresas que seriam responsáveis por oferecer os serviços, o sistema de franquias – como no caso da energia elétrica – sempre haveria uma concorrência entre o número de empresas licitantes, para

que fosse oferecido o serviço com a melhor qualidade possível e o menor preço. O autor explicava que os leilões eram uma forma de reduzir a intervenção estatal no funcionamento do setor.

Ao retomar a Crítica de Demsetz, a teoria dos mercados contestáveis, e a questão da captura regulatória, Basso e Silva (2000) observam que, em muitos casos, a desregulamentação dos setores é algo que pode ser mais vantajoso a quem utiliza os serviços, explicando que nem mesmo em casos de monopólio natural as empresas devem ser impedidas de entrar no mercado, principalmente pelo fato de que é muito difícil identificar quando o monopólio natural de fato existe.

Coutinho (2017) ressalta a importância de que a regulação sirva a ambições sociais, funcionando como algo que traga maior igualdade do ponto de vista econômico. É destacado, portanto, o papel da regulação econômica podendo funcionar até mesmo como um instrumento aliado à uma melhor distribuição de renda, e a políticas de desenvolvimento, para o caso de países em desenvolvimento, embora as limitações dessa interpretações da chamada “regulação redistributiva” também sejam bastante exploradas na literatura.

O estudo de Sampaio (2009), por exemplo, discute o setor de saneamento básico brasileiro à luz da interpretação da regulação como um conceito redistributivo. É explicado que a universalização do acesso ao saneamento seria buscada por meio de instrumentos redistributivos, o que é algo difícil de se concretizar no Brasil, que é um país com grandes dimensões, e o serviço de saneamento sequer atinge todas as localidades, além de serem pouco atrativos investimentos no setor do ponto de vista privado, em razão de elementos como os elevados custos fixos e os custos irrecuperáveis.

Especificamente para o setor de saneamento básico, a regulação é feita pela Agência Nacional de Águas (ANA), conforme já mencionado, e o órgão responsável por reunir informações a respeito do funcionamento do setor é o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), que disponibiliza séries históricas a respeito de variáveis como coleta de resíduos sólidos, tratamento de água e esgoto, entre outras (MDR, 2020).

Diante do exposto até aqui, o próximo tópico busca identificar os aspectos da regulação dos serviços de utilidade pública no que foi proposto para a questão do saneamento básico no Brasil por meio do novo marco regulatório.

*4.2. O novo marco regulatório do saneamento básico no Brasil*

O novo marco regulatório do saneamento básico do Brasil está elencado no PLC 3261/2019 e já foi aprovado no Senado Federal no primeiro semestre do ano de 2020. Os avanços trazidos pelo PLC 3261/2019 são bastante significativos. Do ponto de vista regulatório, a nova regulação irá transferir para a Agência Nacional de Águas (ANA) o poder de regular e de fiscalizar o saneamento básico no Brasil impondo diretrizes mais transparentes em caráter universal. Atualmente, compete aos estados e municípios a tarefa de regular o serviço de saneamento básico – o que torna a regulação completamente ineficiente, haja vista que as regras mudam de município para município, e de estado para estado.

Conforme descrevem Turolla e Ohira (2007), o conflito de competências de gestões municipais e estaduais não consegue nortear e nem garantir a efetividade do serviço, pois há diversidades significativas tanto no grupo dos operadores locais quanto nos regionais. Com o novo marco regulatório, a ANA poderá estabelecer ditames universais e maior transparência para as regras de mercado.

Outro ponto interessante acerca do PLC 3261/2019 é a necessidade de se abrir licitação na modalidade concorrência para empresas privadas competirem e oferecerem as melhores condições de tarifa e serviço. Atualmente, a prestação de serviço de saneamento é feita sem licitação – o que acaba incidindo em captura regulatória e corrupção em detrimento do interesse público e do melhor serviço ao consumidor.

O novo marco regulatório do saneamento básico traz mudanças substanciais com relação a lei atual do saneamento. A inclusão da ANA como órgão regulador principal; a possibilidade de licitação em modalidade concorrência na concessão de serviço público, e questões atinentes à governança prometem dar maior eficiência e transparência na prestação e também na universalização do serviço público. As principais mudanças podem ser conferidas no quadro 1.

O novo marco regulatório prevê maior participação das empresas privadas na execução do serviço de saneamento básico no país, em detrimento da modalidade atual dos consórcios públicos. Os dados supracitados na seção 2 do presente artigo mostram estatisticamente que a execução do serviço de saneamento nesse modelo atual fracassou, haja vista a imensa quantidade de pessoas sem acesso sequer à água tratada. Todavia, em que pese haja espaço para maior participação das empresas privadas, ainda é incipiente avaliar se será positivo ou não, visto que serão necessárias pesquisas quali-quantitativas

para melhor mensurar o desempenho do setor privado e verificar se houve significativa melhora no saneamento ou não. E mais: ter-se-á, no futuro, a discussão sobre o acesso. A maior participação do setor privado de fato promoverá acessibilidade ao saneamento básico para as populações mais vulneráveis?

**Quadro 01:** Comparação do Marco Regulatório Atual e do Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil

<b>Mudanças</b>	<b>Marco Regulatório Atual</b>	<b>Novo Marco Regulatório</b>
<b>Ente governamental responsável pela regulação</b>	Estabelece que é responsabilidade dos estados e municípios a regulação do serviço.	Transfere para a Agência Nacional de Águas (ANA) a responsabilidade de regular o serviço em nível nacional.
<b>Políticas públicas de governança</b>	Não possui política pública de governança.	Cria o CISB (Comitê Intermunicipal de Saneamento Básico) que promoverá políticas públicas de governança no setor permitindo efetiva alocação de recursos nas demais municipalidades
<b>Modalidade de concessão</b>	A concessão é feita em regra por empresas públicas sem licitação.	Fica obrigatória a licitação na modalidade concorrência permitindo que empresas privadas prestem serviço público de saneamento
<b>Previsão de multa</b>	Não há previsão de multa para os usuários que não se conectam à rede de esgoto.	Prevê multa ao cidadão que não aderir ao serviço de conexão de rede de esgoto.
<b>Ocorrência de crise hídrica ou situação de calamidade</b>	Não há responsabilidade da União em caso de colapso ou crise hídrica.	Em caso de crise hídrica ou colapso, a União é responsável por adotar as medidas cabíveis para a alocação e distribuição no serviço de água.

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

Ao permitir a entrada de empresas privadas na prestação do serviço, o marco regulatório tenta consolidar o princípio norteador da Eficiência na Administração Pública – elencado no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal. As iminentes discussões no Congresso Nacional acerca desse ponto específico tendem a causar certo alvoroço pelas preferências ideológicas dos legisladores, pondera-se, no entanto, que a discussão em tela não versa sobre ideologias políticas, mas sim em concretização de direitos humanos.



## 5. Discussão

Retomando a questão das mudanças no marco regulatório do saneamento no Brasil, é preciso levar em conta algumas consequências dessa alteração. A transferência da fiscalização de uma determinada atividade para uma agência reguladora – no caso do saneamento, para a ANA – pode trazer o risco da captura regulatória.

Entretanto, a princípio, é preciso considerar se parece melhor delegar a tarefa de regular o saneamento a uma agência que já existe e conserva outras responsabilidades relacionadas, além da que viria com o controle do serviço de saneamento, em relação a migrar para a proposta de criação de uma agência reguladora específica para a atividade do saneamento, não deixando de lado a questão de que a existência de muitas agências amplia ainda mais as chances de captura. É preciso levar em conta que o saneamento é algo de extrema importância para a manutenção das condições mínimas de qualidade de vida da população, se fazendo necessária uma atenção significativa a esse segmento.

Além disso, vale ressaltar a questão das independências das agências reguladoras, ainda que haja uma agência específica para se responsabilizar pela questão do saneamento básico no Brasil, uma vez que essa característica colabora para a redução dos riscos da captura do órgão regulador, quanto maior o grau da independência. Essa independência, entretanto, não deve ser total, a fim de evitar que o objetivo da agência se distancie da defesa do interesse de que usufrui dos serviços regulados, e passe a tratar do interesse próprio do órgão (Santos, 2013).

Forman (2016) ressalta ainda que quanto maiores os riscos e as incertezas presentes em determinado governo, maior deve ser a independência das agências reguladoras. É preciso considerar também que a presença de uma agência reguladora em âmbito federal poderia mitigar os conflitos entre as esferas de controle atuais – estaduais e municipais.

Com relação à governança do segmento, o Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB) teria como principal função a coordenação do Plano Nacional de Saneamento Básico, que já constava na Lei Nacional do Saneamento de 2007, mas ainda não foi implementado. O objetivo central desse plano seria construir um panorama da situação do saneamento básico no Brasil, mapeando as principais necessidades da população, e discutindo a forma como seriam postas em práticas as medidas que melhorariam a qualidade de vida neste sentido, buscando uma melhor alocação dos recursos disponíveis. O exercício da governança estaria na ligação com outros órgãos

federais, como o relacionamento com o Ministério das Cidades, ao qual o CISB seria vinculado, além da própria agência reguladora do setor, com ênfase nas necessidades locais.

Ao aderir à prática de licitações para a prestação do serviço do saneamento, sem dúvida é possível verificar um grande avanço em termos concorrenciais. Conforme explicitado na discussão sobre a Crítica de Demsetz (1968), a prática dos leilões nos serviços de utilidade pública permite que a empresa que irá prestar o serviço ofereça o melhor pacote, isto é, o menor preço aliado à maior qualidade de serviço.

A presença de empresas privadas nesses leilões fomenta ainda mais a competição, permitindo que a qualidade dos serviços seja mais elevada. Ademais, é possível que a necessidade de regulação no setor diminua com o passar do tempo após a adesão dessa prática, uma vez que já há uma regulação preliminar quando da escolha da empresa que irá se responsabilizar pela prestação do serviço de saneamento. Com uma maior concorrência, a pressão para que as empresas licitantes ofereçam uma melhor qualidade de serviço certamente irá aumentar, o que resultará em benefícios aos usuários.

No que se refere à aplicação da multa para os usuários que não estiverem interligados aos sistemas de esgoto e tratamento de água, já há sanções aplicadas em alguns municípios. Estudo do Instituto Trata Brasil (2015) realizou uma pesquisa com municípios brasileiros, enviando questionários a respeito do serviço do saneamento, e obtendo resposta de 490 deles. A amostra foi dividida em duas, sendo que a Amostra 1 contou com 47 municípios dentre os 100 maiores do país, e Amostra 2 contabilizou os dados dos demais municípios. Os resultados indicaram que em 44% dos municípios da Amostra 1 havia multa ou alguma outra forma de sanção para os munícipes que não se aderissem ao sistema interligação à rede de esgoto. Com este tipo de sanção estando previsto no novo marco regulatório, certamente haverá um movimento no sentido ampliar a cobertura, e evitar a ociosidade, que é justamente o fenômeno conceituado por munícipes que não participam da rede de cobertura de saneamento quando há disponibilidade dos serviços em sua região.

Por fim, sobre a questão da ocorrência de crise hídrica, no novo marco regulatório, aparece a responsabilidade da União, o que é algo mais do que necessário, uma vez que é preciso haver um agente ao qual recorrer no caso de uma crise hídrica, sendo que esta pode ser causada por fatores climáticos ou também por má gestão dos recursos disponíveis. Em uma situação como essa, a população sozinha não teria a mesma eficácia

ao realocar os recursos necessários para a solução do problema. Além disso, o planejamento por parte da União pode evitar que ocorram crises como essas, o que transfere ainda mais a responsabilidade sobre esses aspectos para um ente que possui maior controle sobre fatores relacionados, como a influência em atores tais quais a indústria, agricultores, além de mais informações sobre condições climáticas e fenomenológicas.

Dessa forma, é possível dizer que, de uma maneira geral, o novo marco regulatório do saneamento básico no Brasil traz benefícios à sociedade como um todo, pois possibilita uma melhor e maior cobertura do serviço para a população, além de abrir espaço para regulamentações mais claras por parte de uma única agência de regulação. Também se nota maior fomento à competição por meio da possibilidade de realizar licitações, o que provoca maiores incentivos para o incremento da qualidade na prestação de serviços, bem como na busca de melhor atender as necessidades dos cidadãos.

## **6. Considerações Finais**

Este trabalho teve como objetivo analisar alguns das principais modificações presentes no novo marco regulatório do segmento do saneamento básico no Brasil (PLC 3261/19), comparado à atual Lei Nacional do Saneamento, que data de 2007. A fundamentação teórica para tal discussão retoma autores de destaque no campo da regulação econômica, e o método empregado consistiu no levantamento de dados de órgãos como o IBGE e o SNIS.

Foi possível encontrar evidências preliminares de que o marco traria melhores benefícios à população, responsabilizando a União por eventuais crises hídricas e suas consequências, reduzindo conflitos entre as esferas de fiscalização – estados e municípios – e concentrando a regulação em uma única agência, de controle federal, a Agência Nacional de Águas (ANA).

Uma das maiores conquistas contidas no novo marco regulatório é o incentivo concorrencial promovido pela prática das licitações, na qual a empresa que ganhar o leilão será a que oferecer o melhor pacote, isto é, o menor preço com a maior qualidade. Ademais, tornou-se possível a participação de empresas privadas nas licitações, para que também possam prestar o serviço de saneamento básico.

Para pesquisas futuras, é pertinente o debate sobre a agência reguladora que deve exercer o controle da atividade do saneamento: se deve ser a ANA ou se deve ser criada

uma agência reguladora própria para o saneamento básico. Além disso, uma questão interessante é qual a melhor forma de realizar a transição para o novo marco regulatório, visto que há uma série de agências reguladoras a nível municipal e estadual, que possuem diferentes planejamentos para o segmento do saneamento – ou não possuem planejamento, conforme foi evidenciado no estudo de Lisboa, Heller e Silveira (2013).

Finalmente, se faz necessário considerar que o objetivo central da discussão sobre a mudança no marco regulatório no saneamento é se ele traz mudanças substanciais para o atual panorama da cobertura desse serviço no Brasil, visto que a situação do país é alarmante nesse quesito, conforme foi ressaltado por meio dos dados explicitados nesta pesquisa.

## **Referências**

Acemoglu, D.; Robinson, J. A. (2012). *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Rio de Janeiro: Elsevier, Campus.

Bauman, Z. (2010). *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Zahar.

Bauman, Z. (2008). *Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria*. Rio de Janeiro: J. Zahar.

Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988). Brasília: Senado Federal. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)

Assembleia Geral da ONU (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Recuperado em 27 Setembro, 2019, de [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)

Basso, L. F. C., & Silva, M. R. (2000). Reflexões sobre a regulamentação. *Revista de Administração Contemporânea*, 4(2), 67-85. doi.org/10.1590/S1415-65552000000200005

Bregman, D. (2006). Algumas questões sobre a captura regulatória. *Seminário Internacional Reestruturação e regulação do setor de energia elétrica e gás natural*, Rio de Janeiro. Recuperado em 24 Setembro, 2019, de [http://www.nuca.ie.ufrj.br/gesel/seminariointernacional/2006/artigos/pdf/Daniel\\_Bregman.pdf](http://www.nuca.ie.ufrj.br/gesel/seminariointernacional/2006/artigos/pdf/Daniel_Bregman.pdf)

Capanema, L., & Pimentel, L. B. (2018). Saneamento e Resíduos Sólidos. In Ferrari, M. et al. *O BNDES e as agendas setoriais: contribuições para a transição de governo* (pp. 31-44). Rio de Janeiro: BNDES.

Candido, J. L. (2013). Falhas de Mercado e Regulação no Saneamento Básico. *Revista Eletrônica Informe Econômico*, 1(1), 85-89. <https://revistas.ufpi.br/index.php/economiaufpi/article/view/1281>

Chaves, M. (2018). *Complexidade e transdisciplinaridade: uma abordagem multidimensional do setor da saúde*. Recuperado em 16 Novembro, 2019, de <http://rho.uesc.br/cpa/artigos/transdisciplinaridade.pdf>

Coutinho, D. R. (2017). *Direito e Economia Política na Regulação de Serviços Públicos*. São Paulo: Saraiva.

Demsetz, H. (1968). Why Regulate Utilities? *Journal of Law and Economics*, 11(1). 55-65.

Fachin, O. (2001). *Fundamentos de metodologia*. São Paulo: Saraiva.

Fiani, R. (2016). Afinal, a quais interesses serve a regulação? *Economia e Sociedade*, 13(2), 81-105. Recuperado em 22 de junho, 2020, de <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643054>

Forman, J. (2016). As agências reguladoras no Brasil e sua involução. *FGV Energia, Caderno Opinião*, Recuperado em 4 Novembro, 2019, de [http://www.fgv.br/fgvenergia/coluna\\_opiniao\\_john\\_forman/files/assets/common/downloads/publication.pdf](http://www.fgv.br/fgvenergia/coluna_opiniao_john_forman/files/assets/common/downloads/publication.pdf)

Lisboa, S. S., Heller, L., & Silveira, R. B. (2013). Desafios do planejamento municipal de saneamento básico em municípios de pequeno porte: a percepção dos gestores. *Revista Engenharia Sanitária*, 18(4), 341-348. doi.org/10.1590/S1413-41522013000400006

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017). *PNAD Contínua*. Recuperado em 20 Setembro, 2019, de [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101631\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101631_informativo.pdf)

Instituto Trata Brasil (2015). *Ociosidade das Redes de Esgotamento Sanitário no Brasil*. Recuperado em 4 Novembro, 2019, de <http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/ociosidade/relatorio-completo.pdf>

Leonati, A. B., Prado, E. L., & Oliveira, S. V. W. B. (2011). Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI. *Revista de Administração Pública*, 45(2), 331-348. doi.org/10.1590/S0034-76122011000200003

Madeira, R. F. (2010). O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório para a universalização do acesso. Recuperado em 30 Junho, 2020, de [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/4782/1/RB%2033%20O%20setor%20de%20saneamento%20b%C3%A1sico%20no%20Brasil\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/4782/1/RB%2033%20O%20setor%20de%20saneamento%20b%C3%A1sico%20no%20Brasil_P.pdf)

Ministério do Desenvolvimento Regional (2020). *SNIS – Série histórica*. Recuperado em 22 de junho, 2020, de <http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica>

Moraes, A. (2002). *Direito Constitucional* (12 ed). São Paulo: Atlas.

Motta, R. S. (2007). As opções de marco regulatório de saneamento no Brasil. In Salgado, L. H.; Motta, R. S. (orgs). *Regulação e Concorrência no Brasil: governança, incentivos e eficiência* (pp. 177-196). Rio de Janeiro: IPEA.

Organização Mundial da Saúde. (2014). UN-water global analysis and assessment of sanitation and drinking-water (GLAAS) 2014. Recuperado em 30 Junho, 2020, de [https://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/publications/glaas\\_report\\_2014/en/](https://www.who.int/water_sanitation_health/publications/glaas_report_2014/en/)

Peltzman, S. (1976). Toward a more general theory of regulation. *The Journal of Law and Economics*, 19, 211-240. doi.org/10.3386/w0133

Pochmann, M. (2017). Estado e capitalismo no brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da nova república. *Educação & Sociedade*, 38(139), 309-330. doi.org/10.1590/es0101-73302017176603

Posner, R. A. (1974). Theories of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 5(1), 335-358. doi.org/10.3386/w0041

*Projeto de Lei da Câmara n. 4162, de 2019*. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Recuperado em 30 Junho, 2020, de <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140534>

Sampaio, L. S. (2009). Considerações sobre a regulação para a universalização dos serviços de saneamento. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, 104, 665-680. Recuperado em 22 de junho, 2020, de <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67874/70482>

Santos, C. S. G. (2013). *Agências Reguladoras de Saneamento Básico: uma análise à luz dos princípios regulatórios da Lei 11.445/2007* (Dissertação de Mestrado Profissional em Saúde Pública). Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, Brasil.

Sarlet, I. W. (2012). *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988* (9. ed). Porto Alegre: Livraria do Advogado.

Sarmento, D. (2001). Direitos Sociais e Globalização: limites ético-jurídicos ao realinhamento constitucional. *Revista de Direito Administrativo*, 223, 153-168. doi.org/10.12660/rda.v223.2001.48317

Senado Federal (2019). *Marco Regulatório do Saneamento Básico é aprovado no Senado e vai à Câmara*. Recuperado em 20 Setembro, 2019, de <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/06/marco-regulatorio-do-saneamento-basico-e-aprovado-no-senado-e-vai-a-camara>

Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (2018b). *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto*. Recuperado em 29 Junho, 2020, de [http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2018/Diagnostico\\_AE2018.pdf](http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2018/Diagnostico_AE2018.pdf)

Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (2018a). *Painel de Informações sobre Saneamento*. Recuperado em 30 Junho, 2020, de <http://snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/>

Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economic and Management Science*, 2(1), 3-21. doi.org/10.2307/3003160

Turolla, F. A.; Ohira, T. H. (2007). Pontos para uma discussão sobre eficiência e regulação em saneamento. In: Salgado, L. H.; Motta, R. S. (orgs). *Regulação e Concorrência no Brasil: governança, incentivos e eficiência* (pp. 197-215). Rio de Janeiro: IPEA.



---

# Operação Arcanjo: uma avaliação da Operação de Garantia da Lei e da Ordem nas comunidades do Alemão e da Penha no Rio de Janeiro

*Archangel Operation: an evaluation of the Law and Order Guarantee Operation in the Alemão and Penha communities in Rio de Janeiro*

Roberta Melo<sup>1</sup>   
Alexandre Violante<sup>2</sup> 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.54363

Recebido em: 06/08/2020  
Aprovado em: 09/10/2020

**Resumo:** As Operações de Garantia da Lei e da Ordem são instrumentos jurídicos que possibilitam a atuação das Forças Armadas Nacionais na Segurança Pública. Uma das Operações de maior proeminência e conhecimento nacional foi a Operação Arcanjo, que se iniciou por um decreto que teve como objetivo a preservação da ordem pública nas comunidades do Complexo do Alemão e do Complexo da Penha, no Rio de Janeiro; além disso, tinha como um de seus grandes objetivos prestar auxílio às Forças de Segurança Pública em um processo de pacificação para implementação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), o que melhoraria a imagem do Rio de Janeiro durante os megaeventos que ocorreriam na cidade. Assim, este artigo tem como principal objetivo analisar e avaliar a implementação da Operação Arcanjo, identificando os grupos de interesse em sua realização, se os reais objetivos dessa operação foram alcançados e as lacunas que impediram esse atingimento. Como metodologias, foram aplicadas a revisão bibliográfica e a análise e avaliação de políticas públicas, mais especificamente a avaliação de políticas públicas de Evert Vedung, que resultou na utilização da teoria da intervenção, ilustração de stakeholders e no modelo de consecução de objetivos e metas, além de outras análises qualitativas. Por fim, constatou-se que, em longo prazo, os resultados da operação ficaram marcados mais pelo imaginário popular do que em fatos concretos da vida real.

---

<sup>1</sup> Universidade Federal Fluminense (UFF). Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos (PPGEST). E-mail: [robertamelo@id.uff.br](mailto:robertamelo@id.uff.br)

<sup>2</sup> Universidade Federal Fluminense (UFF). Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos (PPGEST). E-mail: [alexandreviolante@id.uff.br](mailto:alexandreviolante@id.uff.br)

**Palavras-chave:** Operação Archanjo; Forças Armadas; Políticas Públicas; Garantia da Lei e da Ordem.

**Abstract:** Guarantee of Law and Order Operations are legal instruments that enable the National Armed Forces to act in Public Security. One of the most prominent and nationally known of these operations was Archangel Operation, which began with a decree aimed at preserving public order in Complexo do Alemão and Complexo da Penha (Alemão's and Penha's communities), in Rio de Janeiro; also, one of its major objectives was to assist Public Security Forces in a pacification process for the implementation of Peacekeeping police units known as 'UPP', which would improve Rio de Janeiro's image during mega-events that would take place in the city at the time. Thus, this article has as its main objective to analyze and evaluate the implementation of Archangel Operation, identify its stakeholders, understand if its real goals were achieved and the gaps that prevented this achievement. As methodologies, the literature review and the analysis and evaluation of public policies were applied, more specifically the evaluation of public policies by Evert Vedung, which resulted in the use of intervention theory, an illustration of stakeholders, and the model of achieving objectives and goals, in addition to other qualitative analyses. Finally, it was found that, in long terms, the operation was more in people's imagination than in real life's concrete facts.

**Keywords:** Archangel Operation. Armed Forces. Public Policy. Guarantee of Law and Order Operations.

## **1. Introdução**

As Forças Armadas dos Estados são tradicionalmente utilizadas para contenção de ameaças externas, seja através da violência de fato ou através do poder dissuasório. A Guerra Fria (1945 – 1991) elevou o grau de desconfiança no sistema internacional ao indicar o uso exponencial e possível de armas nucleares, o que colocaria fim à própria humanidade. Apesar de a dita guerra ter sido contextualizada como um grande conflito bipolar sem confrontos diretos entre as duas potências em destaque - os Estados Unidos da América e a ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas -, as Forças Armadas dos outros tantos países não deixaram de existir.

Com o fim da Guerra Fria, as características envolvidas na bipolaridade, o uso de armamentos nucleares e sua corrida armamentista, deixaram de desempenhar um papel extremamente relevante no modo de se definir a segurança. A ênfase no Estado, ao estudo da ameaça, do uso e do controle da força militar para a resolução de controvérsias, deixou de ser preponderante (Waltz, 2002), mas não menos importante. Assim, o campo teórico dos estudos de segurança sofreu rupturas consideráveis. Novas teorias e novas análises apareceram nas relações internacionais

Assim, a expansão da agenda dos Estudos de Segurança Internacional passou a ser estudada por autores como Buzan e Hansen (2012), que ampliaram o conceito de segurança, refletindo preocupações crescentes com novos temas, além daqueles presentes na “agenda político-militar e na epistemologia positivista tradicional”.

Neste sentido, o conceito de soberania jamais gozou de unanimidade no que tange à sua significação, à sua validade prática ou viabilidade política. Com isso, sempre esteve afeto a desconstruções. Interesses altruístas e aqueles mais ligados aos Estados hegemônicos fazem parte deste processo. Um desses esforços relaciona-se à abordagem da segurança humana que:

Representa o esforço de estabelecer novas normas internacionais, assentadas no humanitarismo, que transfiram para a chamada comunidade internacional a responsabilidade de salvaguardar os direitos das populações daqueles Estados que tenham falhado na sua tarefa de provedor de segurança. Assim é fundamental a proteção dos indivíduos, da liberdade que possuem de fazer escolhas, do acesso que possuem as oportunidades sociais e de mercado, bem como a preocupação com o ambiente em que vivem, isto é, se é ele marcado pelo conflito ou pela paz (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 1994, p.23).

Essas novas abordagens de segurança, que colocam o indivíduo no centro do debate, acabam provendo certa desconstrução da soberania estatal com a securitização<sup>3</sup> dos mais variados temas afetos aos indivíduos e à segurança mundial. Essas ideias coincidiram a geopolítica da época (em sua maioria estrangeiras) que buscavam afetar as Políticas de Defesa dos Estados periféricos, sob os auspícios de uma pretensa Pax estadunidense. Desse modo, esses Estados se preocuparam mais prioritariamente com a segurança interna e iriam exercer um papel quase exclusivo de polícia na segurança interna, baseada na Garantia da Lei e da Ordem (GLO) (Violante, 2017).

Todavia, uma estratégia de segurança humana só faria sentido se todos os indivíduos, independentemente de sua localização e Estado, fossem atendidos com a mesma preocupação e urgência com que são tratados os Estados mais frágeis na escala de poder global ou aqueles considerados como falidos, o que não tem ocorrido na prática (Marroni, De Castro & Violante, 2018).

---

<sup>3</sup> A securitização de um determinado tema acontece de acordo com a realidade de cada Estado. Nas *high politics*, é onde se definem os temas que devem ser securitizados, em consonância com as percepções de ameaças ou vulnerabilidades. Assim, cada governo explicita o que será abordado, mas que não necessariamente será resolvido pelo uso dos meios militares (Buzan *et al*, 1998).

Mignon (2011) acrescenta que problemas sociais, políticos, terrorismo, emigração e demais ilícitos transnacionais são exemplos de problemas militares atuais ou potenciais que acabam por relativizar o modelo clássico de soberania e a resposta estatal a ser considerada, podendo, ainda, estar propensos a intervenções externas.

Portanto, em face das conjunturas interna e externa, a partir dos anos 1990, o Estado Brasileiro passou a se preocupar, além de suas tarefas de segurança e defesa externa, com o dispositivo jurídico da Garantia da Lei e da Ordem, que indica a mobilização das Forças Armadas nacionais no interior de suas fronteiras.

As Operações de Garantia da Lei e da Ordem fazem parte das tarefas constitucionais das Forças Armadas Brasileiras e podem ser vistas em ocorrência desde a constituição de 1824. De fato, segundo Mendes (2012), todas as constituições brasileiras legitimaram a atuação das Forças Armadas em situação de excepcionalidade e, por ordem direta do presidente da República, para o reestabelecimento da ordem pública. Ademais, a partir das duas últimas décadas do século XX, até os dias atuais, a violência urbana nas grandes cidades brasileiras se sofisticou, com o aparecimento de grupos mais organizados ligados ao tráfico de drogas.

No entanto, o uso recorrente das Forças Armadas em questões internas gera o fenômeno conhecido como banalização, ou seja, as Forças Armadas são usadas à revelia pelos agentes políticos, para dar respostas militares a problemas de caráter geral, como o enfrentamento ao crime organizado (problema policial), que envolve grande logística (operação em grandes eventos) e em operações de Garantia da Votação e Apuração (GVA).

De fato, as Forças Armadas nacionais têm se dedicado bastante a atividades subsidiárias, com priorizações pontuais que chegam a suplantar algumas tarefas de Defesa do Estado ante ameaças externas, conforme definido no art.º 142 da Constituição Federal. Nessa linha de pensamento, Oliveira (2009), afirma que a END prevê enquanto ação estratégica o emprego das Forças Armadas em operações de GLO, priorizando as Forças “para dentro”, resultando em falta de estruturação para combater ameaças externas.

Este artigo analisará, portanto, uma operação em específico que ficará conhecida como Operação Archanjo e que estabelecia, por meio de um Decreto Ministerial, uma Força de Pacificação (FPaz) que tinha como objetivo preservar a ordem pública nas comunidades do Complexo do Alemão e do Complexo da Penha, no Rio de Janeiro,

além de prestar auxílio às Forças de Segurança Pública em um processo de pacificação para implementação de uma Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), o que melhoraria a imagem do Rio de Janeiro durante os megaeventos que ocorreriam na cidade.

Como metodologia, utilizaram-se análises exploratórias e descritivas para a compreensão efetiva do fenômeno do uso das Forças Armadas Nacionais em operações de segurança pública, como a Operação Archanjo. A abordagem aqui realizada foi basicamente qualitativa, conforme indica Goldenberg (1997), buscando a compreensão da operação em si e não em suas expressões numéricas tão somente.

Para embasar o conhecimento, foi feita uma análise documental de autores acadêmicos que trataram o tema, compreensão do arcabouço jurídico que regula tanto as Operações de Garantia da Lei e da Ordem quanto a Diretriz Ministerial que originou a Operação Archanjo mais especificamente, análise de dados coletados através do sistema do Instituto de Segurança Pública (ISP), autarquia vinculada ao Governo do Estado do Rio de Janeiro e do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA).

Para melhor compreensão dos atores e grupos de interesse envolvidos na elaboração da operação, que é objeto central desse estudo, foi feito um levantamento dos responsáveis pelo desenvolvimento de uma operação de garantia da lei e da ordem de qualquer fundamento, ou seja, daqueles que podem solicitar uma dessas operações de acordo com a constituição, bem como os atores que seriam diretamente beneficiados diretamente por ela ao analisar e avaliar a implementação do programa da Operação Archanjo.

Pode-se dizer que os resultados de uma ação podem ser vistos imediatamente, em médio ou longo prazo. Essas análises serão também embasadas pelos modelos do método de avaliação de políticas públicas de Evert Vedung (1997, 2017), em que serão observados se seus objetivos reais foram alcançados, seus *stakeholders* e os *gaps* na consecução dos seus objetivos.

## **2. As Operações de Garantia da Lei e da Ordem**

Para compreender o arcabouço legal que delimita as Forças Armadas, é necessário entender o que são, quem são e como atuam as Forças Armadas Brasileiras (FA). As FA são o instrumento militar responsável pela defesa do Brasil e é constituído pela Marinha do Brasil (MB), pelo Exército Brasileiro (EB) e pela Força Aérea Brasileira (FAB), conforme expresso constitucionalmente.

As FA estão sob a direção superior do Ministério da Defesa e seus dispositivos constitucionais encontram-se amparados, especialmente, no art. 142º da Constituição Federal (CF) de 1988, que indica o seguinte:

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (Constituição Federal, 1988, art. 142, grifo nosso).

As Operações de Garantia da Lei e da Ordem (Op. GLO) fazem parte das destinações constitucionais das Forças Armadas Brasileiras, como demonstrado no Art. 142º da Constituição Federal (CF) de 1988 (expresso acima) e tiveram sua regulamentação em âmbito infraconstitucional com a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, sendo parte das justificativas legais modernas para a atuação das Forças Armadas.

Contudo, a CF de 1988 não é a primeira a tratar do assunto. Todas as constituições anteriores, a exceção da de 1937 fazem referência a tal assunto, mais especificamente nos artigos a seguir: art. 148 da constituição de 1824, art. 14 de 1891, art. 162 de 1934, art. 177 de 1946, art. 92 de 1967 e, finalmente, o art. 142 da constituição vigente.

Mais longe na história, a Constituição de 1824 indicava, em seu art. 148, que “Ao Poder Executivo compete privativamente empregar a Força Armada de Mar, e Terra, como bem lhe parecer conveniente à Segurança, e defesa do Império” (Constituição do Brasil, 1824); o art. 14 da Constituição de 1891: “As forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da Pátria no exterior e à manutenção das leis no interior” (Constituição do Brasil, 1891).

A partir da Constituição de 1934, é possível ver a citação da garantia da lei e da ordem explicitamente. O art. 162 da Constituição de 1934 indicava:

As forças armadas são instituições nacionais permanentes, e, dentro da lei, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos. Destinam-se a defender a Pátria e garantir os Poderes constitucionais, e, ordem e a lei (Constituição do Brasil, 1934, grifo nosso).

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946 indicava, em seu art. 177 a atuação das Forças Armadas, as quais “Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a

ordem” (Constituição do Brasil, 1946). O mesmo texto se repete no art. 92º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.

Sendo assim, desde a fundação da primeira constituição nacional, as FA têm tido papel relevante de atuação dentro do país, com obrigações ditas subsidiárias, ainda que não tão claramente para garantia da Lei e da Ordem.

Paralelamente ao art. 142 da Legislação Federal de 1988, algumas leis complementares e decretos normativos foram elaborados para dar as devidas diretrizes de atuação das FA. Já a Lei Complementar nº 97 de 1999 (LC 97/99) é parte do cabedal que regula a atuação das FA dentro do escopo constitucional e procura delimitar as normas para organização, preparo e emprego das Forças Armadas (Succi Junior, 2018). A Lei trata acerca das competências do Presidente da República em decisões sobre o emprego das FA; as condições de atuação, ou seja, a necessidade de esgotamento dos instrumentos demonstrados no art. 144 da CF de 1988; e o reconhecimento, por parte dos Chefes de Poder Executivo e Estadual, como “indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional” (Lei Complementar nº 97 de 1999).

A regulamentação das Op. GLO veio, efetivamente, com a aprovação do Decreto nº 3.897 de 24 de agosto de 2001, o qual fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e traz, em seu art. 5º, um fato pouco discutido: as operações que envolvem eventos oficiais e públicos com participação de autoridades de Estado. O art. 5º é relevante também ao indicar uma suposta determinação de tempo, muito embora não muito explícita, de “menor tempo possível”. Esse tipo de abordagem abre margem para que longas operações não ocorram.

Sérgio Arruda (2007) é bastante categórico ao dizer que o Decreto nº 3.897/01 e as legislações anteriores caminham pelo óbvio, ao indicar basicamente o que já está expresso na Constituição, sem maiores explicações:

[...] No mais, o decreto passeia pelo óbvio, repetindo os termos da Constituição e da Lei Complementar. Semeia mais dúvidas do que certezas. Chega a deixar dependente de anuência do governador do Estado o emprego da Polícia Militar, sob o controle operacional<sup>4</sup> do comando militar federal (Arruda, 2007, p. 98).

---

<sup>4</sup> Segundo o glossário das FA, controle operacional (ou operativo) significa: “poder atribuído a um comandante para empregar e controlar forças, em missões ou tarefas específicas e limitadas, de modo a capacitá-lo ao cumprimento de sua missão. Exclui a autoridade para empregar, separadamente, os componentes destas forças bem como para efetuar o seu controle logístico ou administrativo e atribui autoridade para controlar outras forças que, embora não lhe sejam subordinadas, operem ou transitem em sua área de responsabilidade.”



O decreto de 2001 fixa as diretrizes para o uso das FA, mas como explicitado por Arruda (2007), traz mais dúvidas do que respostas, ao passo que confere ao Exército Brasileiro, e as demais forças, poder de polícia a fim de inibir ou coibir ações individuais em nome de um suposto bem comum. No entanto, o próprio decreto não explica, com clareza, qual a ordem pretendida para as Operações de GLO, deixando a cargo de cada operação, separadamente. Outra incerteza é a possibilidade de que as FA possam desenvolver ações de polícia ostensiva, o que é, constitucionalmente, competência das Polícias Militares. Ou seja, o controle operacional das operações passa às mãos de instância superior “não competente” e não atuante em tais funções.

Vale a ressalva, ainda, que o decreto de 2001 facilitou o próprio uso das Operações de Garantia da Lei e da Ordem, de modo que não mais haveria a necessidade de declaração de insuficiência por parte dos governadores, uma vez que apenas o controle operacional das tropas seria atribuído ao comando das Forças Armadas, diminuindo o prejuízo imagético-político dos governadores locais.

Contudo, é importante perceber que o Decreto nº 3.897/01 chama atenção à necessidade de informação do Ministério das Relações Exteriores (MRE) sobre as operações, de modo a evitar possíveis impactos negativos, internacionalmente, em uma possível desconfiança internacional. Mais adiante, há a Lei complementar nº 117 de 2004 (LC 117/04) e a Lei Complementar nº 136 de 2010 (LC 136/2010) que alteraram a LC nº 97/99 e aprofundaram o debate sobre o que se define como “esgotamento” dos mecanismos de segurança pública, versando sobre o controle operacional dos órgãos de segurança pública.

Além disso, a Lei Complementar nº 117 define três precedentes para a atuação das Op. GLO, que implicam diretamente como as operações devem ser pensadas e decretadas:

hipótese de emprego nas condições previstas no § 3º deste artigo, após mensagem do Presidente da República, serão ativados os órgãos operacionais das Forças Armadas, que desenvolverão, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem (Constituição Federal, 1988, grifo nosso).

Faz-se necessário entender que as Op. GLO devem acontecer de forma episódica; em área previamente definida, não podendo se estender por um longo território; e, por último, com tempo determinado de atuação, o que deixa a situação um

pouco complexa, pois não há limitação nessa determinação, podendo alcançar um mês ou até mesmo 100 anos.

Nessa compreensão, De Almeida, Franchi & França (2019) compreendem que a atuação das Forças Armadas em Op. GLO não se limita a casos relacionados, apenas a atos de greve das instituições de segurança pública, mas envolvem, ainda, a realização de eventos de Estado, colaborando para a manutenção de um ambiente seguro e estável, e para a consecução dos objetivos político-estratégicos do Estado.

Outra parte importante desta análise é a identificação dos marcos históricos da regulamentação das Operações de Garantia da Lei e da Ordem. O Decreto Legislativo nº 373 de 2013 aprovou a atualização da Estratégia Nacional de Defesa e a criação da Política Nacional de Defesa (antiga Política de Defesa Nacional) e o Livro Branco da Defesa Nacional, que versam sobre a atuação das FA.

Além disso, outros dois documentos são de suma importância para compreensão do tema: A Portaria nº 62 de 2005 do Exército Brasileiro, que cria o Centro de Instruções de Garantia da Lei e da Ordem, a qual era subordinada à 11ª Brigada de Infantaria Leve, em Campinas, no estado de São Paulo; e a Portaria do Ministério da Defesa nº 3.461 de 2013 que cria o documento Garantia da Lei e da Ordem (MD 33-M-10), que estabelece orientações para planejamento e execução das Operações de Garantia da Lei e da Ordem. Nesse sentido, é de relevância para o entendimento das atuações das FA o que elas de fato estão legitimadas a fazer, especialmente se tratando de Operações GLO que vem ocorrendo mais frequentemente, conforme será visto a seguir.

Segundo o Ministério da Defesa (2014), a atuação das FA para Garantia da Lei e da Ordem é considerada uma ação específica de “não guerra” por não ter como fim o combate propriamente dito, muito embora permita o uso da força quando necessário. Sendo assim, as Op. GLO são um tipo de operação militar desenvolvida pelas FA de forma não recorrente e com limitações específicas.

Antes de discutir atuações históricas, é importante entender quais os princípios basilares para atuação das FA (as chamadas Regras de Engajamento), que segundo o MD 33-M-10 (2014) são: Proporcionalidade, Razoabilidade e Legalidade. Dessa forma, as atuações das FA devem seguir tais orientações.

A figura 01, a seguir, apresenta um quadro-resumo normativo das GLO no Brasil.

**Figura 01:** Quadro Resumo – Marcos Legais da GLO no Brasil

Marcos legais das Operações de Garantia da Lei e da Ordem no Brasil		
<input type="checkbox"/> (CF) Art 148 1824;	<input type="checkbox"/> (DE) 3.897/2001;	<input type="checkbox"/> (DE) 8.903/2016.
<input type="checkbox"/> (CF) Art 14 1891;	<input type="checkbox"/> (LC) 117/2004;	
<input type="checkbox"/> (CF) Art 162 1934;	<input type="checkbox"/> Portaria 062/2005;	
<input type="checkbox"/> (CF) Art 177 1946;	<input type="checkbox"/> (DE) 6.703/2008;	
<input type="checkbox"/> (CF) Art 92 1967;	<input type="checkbox"/> (LC) 136/2010;	
<input type="checkbox"/> (CF) Art 142 1988;	<input type="checkbox"/> (DE) 7.496/2011;	
<input type="checkbox"/> (LC) 9.299/1996;	<input type="checkbox"/> (DL) 373/2013;	
<input type="checkbox"/> (LC) 97/1999;	<input type="checkbox"/> Portaria 3.461/2013; e	

Fonte: Elaborado pelos autores.

### 3. A Operação Archanjo – Análise e Implementação

A Operação Archanjo é a denominação mais usual da Operação de Garantia da Lei e da Ordem que ocorreu nos complexos do Alemão e da Penha, zona norte do Rio de Janeiro entre os anos de 2010 e 2012.

Os Complexos acima citados eram conhecidos pelo alto grau de violência e os constantes confrontos entre facções rivais (Mendonça, 2017), o que por si só já indica a necessidade de uma política pública destinada à região, que possui características bastante próprias e um tanto quanto diferentes do restante da cidade do Rio de Janeiro.

Em pedido inédito, em novembro de 2010, o Governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, pediu apoio das forças nacionais para restaurar a ordem em comunidades da cidade. Este pedido foi prontamente respondido e acatado pelo então ministro da Defesa, Nelson Jobim. Com isso, foi instaurada uma operação que, em conjunto com órgãos de segurança pública, como o Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE), conseguiu ocupar a região da Vila Cruzeiro. O sucesso momentâneo da operação permitiu que seu prolongamento parecesse viável e preciso, o que garantiria, em dada medida, a implantação de uma Unidade de Polícia Pacificadora (UPP). Assim, a relação das Forças Armadas em operações de GLO com a chamada “guerra ao tráfico”, encabeçada pela logística das UPPs, se fez evidente.

Conforme indica Cabeleira (2013), a primeira Unidade de Polícia Pacificadora foi instaurada no Morro Santa Bárbara em Botafogo. O projeto tinha como objetivo a

expansão dessa política para outras localidades sensíveis à organização de megaeventos, como a Copa do Mundo de Futebol de 2014, as Olimpíadas de 2016, bem como aumentar a atratividade do turismo e da construção civil.

Esse objetivo fica bastante evidente quando são analisados os locais onde as UPPs foram instaladas. A maioria foi implementada na Zona Sul, Centro e Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro, locais muito visitados por turistas e com grande fluxo de pessoas que desejam fazer passeios culturais. Nesse sentido, Mendonça (2017) chama atenção para os sítios dos Complexos do Alemão e da Penha, muito próximos à Linha Vermelha e ao aeroporto internacional do Galeão.

Percebeu-se que os interesses em uma Operação de Garantia da Lei e da Ordem, com nome de pacificação, tem objetivos para além da eventual “pacificação” do local, uma vez que corresponde a anseios turísticos e de empresas do ramo, que se beneficiam da imagem de uma Rio de Janeiro pacificado e seguro.

Com esses pontos abordados, é possível prosseguir na explicação da consolidação da chamada Força de Pacificação (FPaz), a qual foi determinada oficialmente com a Diretriz Ministerial nº 15/2010 do Ministério da Defesa, fundamentada na legislação específica de Operações de Garantia da Lei e da Ordem, a Lei Complementar (LC) nº 97/1999 e o decreto 3.897/2001.

Dessa forma, houve uma solicitação do Governador do Estado do Rio de Janeiro para dar “continuidade ao processo integrado de pacificação do Estado do Rio de Janeiro, entre a União e o Estado”, autorizando o “emprego temporário de militares das Forças Armadas para a preservação da ordem pública nas comunidades do Complexo da Penha e do Complexo do Alemão” (Diretriz Ministerial nº 14 de 2010).

Ademais, a Diretriz Ministerial também indica algumas funções que seriam desempenhadas pela FPaz, sendo elas: patrulhamento, revista e prisão e flagrante. É exposto, também, que a organização da FPaz estaria sob responsabilidade do Comandante do Exército, na presença do Comandante Enzo Peri, o qual daria continuidade aos trabalhos desenvolvidos diante da Diretriz Ministerial nº 14/2010.

A Operação Archanjo aconteceu, portanto, entre os meses de novembro de 2010 e julho de 2012, tendo como principais atuantes a Marinha do Brasil e o Exército Brasileiro. A Operação teve um efetivo médio de 1.500 militares circulando trimestralmente e um custo aproximado de R\$135.458.800,00, uma operação menos custosa, quando comparado com o contingente militar e os gastos da Operação dos

Jogos Militares que também se passou no Rio de Janeiro, como pode ser visto na Figura 02. Ainda que, à primeira vista, pareça uma comparação sem fundamentos, por tratar de contextos distintos, vale a ressalva para compreensão do emprego comparado de verbas em operações de Garantia da Lei e da Ordem, chamando atenção para o papel de não predominância das operações contra o combate ao narcotráfico.

A figura 02, a seguir, apresenta os custos e efetivos utilizados nas Operações de GLO de abril de 2010 a junho de 2012. Percebeu-se, nesse pequeno recorte temporal, no que tange a efetivos e destinação orçamentária, que as operações não eram inteiramente destinadas ao combate a criminalidade – o que foi inaugurado com a operação Archanjo. O comparativo com a operação mais custosa até então, a do V Jogos Mundiais Militares, explicita essa diferenciação, especialmente quando se leva em conta a duração vs custos.

**Figura 02: Custos e Efetivos das Operações de Garantia da Lei e da Ordem**

SEQ	NOME	DATA	OBJETIVO	EFETIVO	CUSTO
1	IV Cúpula dos Chefes de Estado e de Governos do BRAS e II Cúpula dos Chefes de Estado e de Governos do BRIC.	13 a 18 de abril de 2010	Prover segurança ao evento realizado em Brasília-DF.	570	R\$ 634.639,37
2	Reunido de Cúpula Brasil-CARICOM.	22 a 30 de abril de 2010	Prover segurança à Reunião, realizada em Brasília-DF.	19	R\$ 615.184,63
3	III Fórum da Aliança das Civilizações	25 a 31 de maio de 2010	Prover segurança ao evento, realizado em Brasília-DF.	29	R\$ 1.698.316,94
4	Operação Eleições – 2010	02 a 4 de out e de 30 out a 1 nov de 2010	Garantia da lei e da ordem (GLO) durante a votação e a apuração em todo o Brasil.	13.053	R\$ 40.811.374,28
5	Operação Archanjo	28 de nov de 2010 a 30 de jun 2012	Emprego das Forças armadas como Força de Pacificação no Rio de Janeiro	1.500 em média por contingente	R\$ 135.458.800,00
6	XL Reunião de Cúpula de Presidentes dos Estados do MERCOSUL e Associados	13 a 18 de dez de 2010	Efetivar as ações de segurança relacionadas com a Reunião, realizado em Brasília-DF.	1.414	R\$ 1.036.237,62
7	Visita do Presidente dos Estados Unidos da América	17 a 22 de mar de 2011	Emprego das Forças Armadas na segurança do evento, realizado em Brasília-DF.	2.412	R\$ 2.458.703,68
8	Operação Sinop	25 de mai a 31 de ago de 2011	Empregar as Forças Armadas, em garantia da lei e da ordem, na promoção de ações relativas a delitos ambientais praticados em municípios da região norte do Estado do Mato Grosso	406	R\$ 31.055.897,53
9	V Jogos Mundiais Militares	08 a 28 de jul de 2011	Emprego das FA na segurança do evento, realizado no Rio de Janeiro.	6.405	R\$ 386.472.018,00
10	Encontro Iberoamericano de Alto Nível em Consagração ao Ano Internacional dos Afrodescendentes	17 a 21 de nov de 2011	Coordenar as ações de segurança para o evento, realizado em Brasília-DF.	130	R\$ 115.000,00
11	Operação Maranhão	24 de nov a 3 dez de 2011	Emprego das FA no Maranhão devido à paralisação da PM.	1.777	R\$ 2.022.885,91
12	Plebiscito para a Criação dos Estados de Ceará e Tapajós.	05 a 12 de dez de 2011	Garantia da ordem pública durante o plebiscito, realizado no Pará.	1.638	R\$ 5.842.150,64
13	Operação Rondônia	08 a 12 de dez de 2011	Emprego das FA em RO devido à paralisação da PM.	582	R\$ 1.005.224,46
14	Operação Ceará	31 dez 2011 a 4 jan 2012	Emprego das FA no CE devido à paralisação da PM.	698	R\$ 7.128.152,00
15	Operação Bahia	02 a 11 de fev de 2012	Restabelecer as condições de normalidade devido à greve da PM-BA.	4.645	R\$ 14.365.904,20
16	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20)	06 a 29 de jun de 2012	Implementar medidas de segurança para a Conferência, realizado na cidade do Rio de Janeiro.	24.833	R\$ 157.110.000,00

Fonte: Ministério da Defesa (2020).

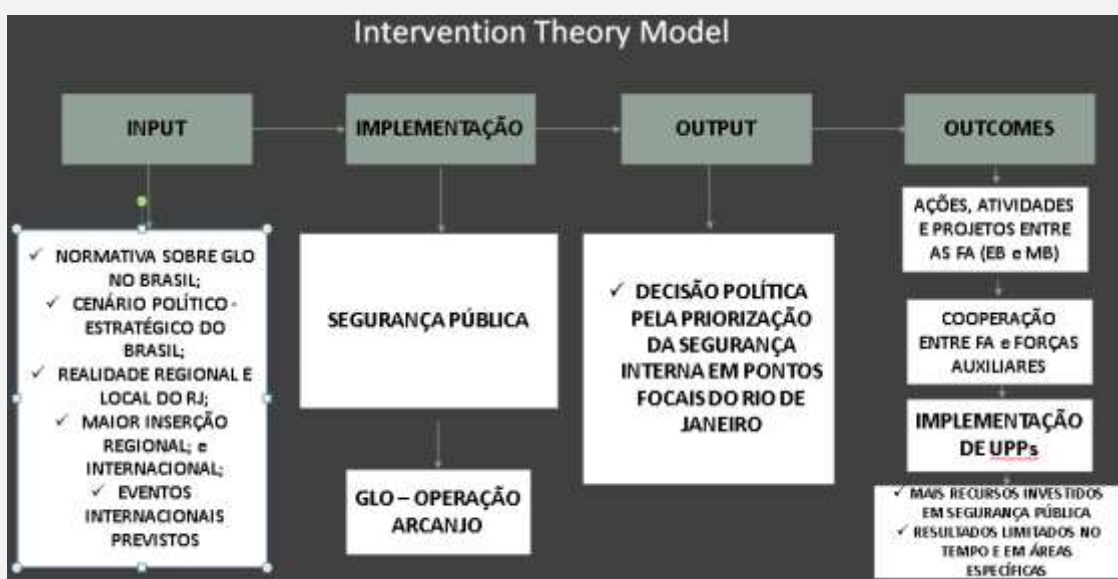
#### 4. Teoria da Intervenção

Para Vedung (1997, 2017), a teoria da intervenção é uma análise dos problemas de tomada de decisão que investiga os fatores determinantes de uma condição problemática (os gaps da implementação da Operação Archanjo no Rio de Janeiro) que a ação do programa empreendido pela política e decidida pelos atores e *policymakers*

podem modificar como política de Estado. O objetivo é extrair uma lógica de ação, uma estrutura de suposições sobre atividades realizadas pelos atores que causam efeitos, medindo a eficácia de uma decisão, baseado em resultados da intervenção.

É fato que, na avaliação de Políticas Públicas, o que interessa são causas, consequências e as suas conexões de mediação. Pittol Trevisan e Van Bellen (2008) acrescentam que o desenho de um programa público pode ser sintetizado em uma sequência de definições correspondentes a graus sucessivos de agregação de objetivos. Portanto, a figura 03 exemplifica a síntese das sequências de objetivos da Operação Archanjo, baseado nas análises das seções anteriores.

**Figura 03:** Teoria da Intervenção da Operação Archanjo



**Fonte:** Elaborado pelos autores, com adaptação de VEDUNG, 1997, p.225.

Na realidade, os *inputs* que estimulam a criação da política são: a) exógenos - o cenário político-estratégico do Brasil e, mais particularmente, a realidade regional e local do Estado e da cidade do Rio de Janeiro; e b) endógenos - a consciência estratégica nacional e um interesse político favorável para a manutenção de um projeto de poder e maior inserção regional e internacional, em face dos eventos internacionais que o Brasil realizaria, ressaltando o *soft power* brasileiro para o mundo.

A conversão ocorre dentro do governo, absorvendo as externalidades na procura de uma solução viável e capaz de responder aos desejos do poder político, da percepção de boa parte da população brasileira e das necessidades impostas ao país para o cumprimento dos compromissos assumidos junto à Federação Internacional de Futebol (FIFA), ao Comitê Olímpico Internacional (COI) e a outros atores nacionais e



internacionais. Aqui, o Presidente da República, o Governador do RJ, o Prefeito da cidade do Rio de Janeiro, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério da Defesa (MD), o Exército Brasileiro (EB), a Marinha do Brasil (MB) elaboram o programa per se, visando aos objetivos políticos.

A intervenção principal foi a Operação Archanjo, que possibilitou outros ajustes e operações em outras áreas, anos depois.

Os *outputs*, como a decisão política pela priorização da segurança interna, com o uso das FFAA na segurança pública em áreas focais e importantes ao turismo e seus corredores de trânsito na cidade do Rio de Janeiro, para responder os fatores que ensejaram sua criação (os *inputs*).

Os *outcomes* derivam dos *outputs*, retratando, aqueles desejados de forma imediata, como mais ações, atividades, projetos, recursos destinados às FA, cooperação entre FA e Forças Auxiliares. Como *outcomes* desejados intermediários ou de médio prazo, destacam-se o fomento da cooperação em todas as áreas da segurança pública, com maior investimento em recursos e pessoal na segurança pública.

Os *outcomes* desejados finais visavam estabelecer programas e projetos para o atendimento das necessidades da intervenção, o que foi cumprido parcialmente. De fato, os resultados foram parciais, temporários e limitados em áreas específicas pré-determinadas. Colaboraram para a não concretização desses *outcomes* a prevalência de resultados mais imediatos e que não se basearam na resolução dos problemas securitários em longo prazo.

#### *4.1. Stakeholders*

Qualquer ação, estatal ou não, possui um grupo com interesses próprios para que essa atividade aconteça. Muitas vezes, esses grupos não são relatados de maneira explícita e, por isso, a narrativa da análise se torna mais difícil. Nessa parte do artigo, tentaremos expor de maneira didática quais os grupos de interesse (do inglês, *stakeholders*) que permeiam a Operação Archanjo.

Dentro da esfera pública, é possível indicar claramente os grupos mais interessados na ocorrência da Operação já citada, sendo eles o governador do Estado do Rio de Janeiro, à época, Sérgio Cabral (PMDB) e o prefeito da cidade do Rio de Janeiro, à época, Eduardo Paes (PMDB). Além disso, ainda dentro da esfera do Estado, ao contar com a anuência do Presidente da República é possível afirmar que o então



presidente Luís Inácio Lula da Silva (PT) também é uma parte interessada, assim como a Presidente Dilma Rousseff (PT) que determinou o prolongamento das ações.

Ainda sobre os *stakeholders* públicos, a gama de ministérios interessados pode ser bastante ampla, uma vez que até mesmo a destinação orçamentária sofre mudanças. Ou seja, é muito evidente que o Ministério da Defesa, ao representar as Forças Armadas, é o maior interessado em que Operações de Garantia da Lei e da Ordem aconteçam. Especificamente à Operação Archanjo, esta contou com anuência explícita e midiática dos dois ministros que estavam à frente da pasta na época: Jobim (2003-10) e Amorim (2011-14).

Além disso, é possível indicar que as forças auxiliares, ao responder ao governador do Estado e serem partes atuantes dos conflitos envolvendo a segurança pública, são peças-chave como grupos de interesse para as ações das Forças Armadas no Complexo do Alemão e da Penha.

A legislação referente às Operações de Garantia da Lei e da Ordem indica que estas podem ser requeridas pelos governos dos Estados, pelo presidente da república e pelo presidente de qualquer dos poderes instituídos. Dessa forma, tanto o Congresso Nacional quando o Supremo Tribunal Federal também podem ser contados como participantes dos grupos de interesses para a consecução de Operações de Garantia da Lei e da Ordem.

Ao ser considerada a ideia inicial de que a Operação Archanjo aconteceu não somente para ajudar as forças estaduais na implementação das UPPs, mas também para melhorar a imagem do Rio de Janeiro frente ao grande número de turistas que frequentam a cidade, um possível grupo de interesse com bastante proeminência trata-se das empresas ligadas ao turismo, uma vez que a criminalidade e os altos índices de violência afetam diretamente a imagem e a economia da cidade.

Um estudo realizado em 2011 pelo grupo de pesquisa da Universidade Federal Fluminense (UFF): “Turismo, Meio Ambiente Urbano e Inclusão Social” demonstrou que um dos principais fatores na eliminação de escolha de destinos é o medo da violência (Olerj, 2019). Ainda em 2011, Duék revelou à BBC Brasil<sup>5</sup> que a preocupação da violência afeta mais diretamente os turistas nacionais, mas ainda assim, turistas

---

<sup>5</sup> Entrevista disponível em:< <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41977919>>. Acesso em 01 Ago 2020.

estrangeiros colocam os índices de violência da cidade do Rio de Janeiro como principal problema da cidade

Em 2017, uma estimativa da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC)<sup>6</sup> indicou que dentro do período de oito meses do mesmo ano o turismo da cidade já havia perdido R\$ 657 milhões de reais devido à violência urbana, demonstrando, mais uma vez, que as empresas relacionadas ao turismo se preocupam com a violência da cidade do Rio de Janeiro e se posicionam a respeito das tratativas para a resolução desse problema.

Assim como as empresas relacionadas à área do turismo possuíam interesse em operações de combate à criminalidade no Rio de Janeiro, o mesmo também ocorre com as empresas de armamentos, privadas ou não, que se relacionam com as Forças Armadas Brasileiras.

Um exemplo que demonstra tal argumento é a participação de empresas como a Indústria de Material Bélico do Brasil (IMBEL), que é pública, vinculada ao Ministério da Defesa e é responsável pela produção de diversos armamentos, desde pistolas e fuzis, até equipamentos de comunicação, conforme descreve a página da empresa na *internet*.

A IMBEL está fornecendo ao Exército Brasileiro, em decorrência do Projeto Combatente Brasileiro (COBRA), fuzis de assalto IA2 (mais leves e utilizados tanto em operações de paz quanto em Operações de Garantia da Lei e da Ordem), pistolas e facas, de modo a contribuir para a capacitação operacional dos combatentes brasileiros em atividades futuras.

Além da IMBEL, muitas outras empresas do ramo da defesa se mostraram presentes, quando foram analisadas as licitações de compras de armamentos para as Forças Armadas no Portal da Transparência do Governo Federal. Alguns exemplos foram a Helibras (pertencente ao grupo europeu EADS e fabricante de helicópteros), a Forjas Taurus (fabricante de armamentos), a IVECO (fabricante de carros de combate), a construtora Andrade Gutierrez que criou uma *joint venture* com a francesa Thales (fabricantes de câmeras) e a Companhia Brasileira de Cartuchos (fabricante de munição militar e para segurança pública). Outra empresa que merece destaque é a Condor Tecnologias Não-Letais que, em seu *website*, evidencia sua participação na venda de

---

<sup>6</sup> Disponível em: < <http://agenciabrasil.etc.com.br/economia/noticia/2017-10/rio-perdeu-r-657-milhoes-em-turismo-por-cao-da-violencia-diz-cnc>>. Acesso em 01 ago. 2020.

equipamentos exclusivamente para Operações de Garantia da Lei e da Ordem para as Forças Armadas Brasileiras.

Em estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de 2016, acerca da Base Industrial de Defesa Brasileira, numa amostragem de 19 empresas<sup>7</sup>, apenas 14% delas ofertavam armas leves como carabinas, fuzis e pistolas, enquanto a grande maioria, cerca de 63%, forneciam equipamento bélico pesado, como veremos nas tabelas a seguir. Dessa forma, é possível compreender qual o papel desempenhado pelas empresas de material bélico nacionais no uso recorrente ou não das Operações de GLO, uma vez que isso indica até que ponto a empresa é beneficiada com a possibilidade de maior mercado e na venda de produtos necessários para combates leves.

**Tabela 01:** Participação das armas e munições entre as empresas selecionadas (2003-2011)

Participação das armas e munições entre as empresas selecionadas (2003-2011)									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total de empresas	16	15	15	16	16	16	17	16	16
Fabricação de explosivos	2	2	2	2	2	2	2	1	1
Fabricação de equipamento bélico pesado, armas de fogo e munições	7	7	7	9	10	9	9	10	9
Percentual do total	56%	60%	60%	69%	75%	69%	69%	69%	63%

Fonte: IPEA, 2016, adaptado de Rais/ MTE.

**Tabela 02:** Frequência da produção das empresas respondentes de acordo com subsegmentos

Frequência da produção das empresas respondentes de acordo com subsegmentos	
Subsegmentos	Frequência
Explosivos industrial e militar.	5
Mísseis	3
Munições pesadas	3
Munições leves	2
Foguetes	2
Carabinas	2
Fuzis	1
Morteiros	1
Pistolas	1
Canhões e obuseiros	1
Revólveres	0
Metralhadoras	0

Fonte: IPEA, 2016.

<sup>7</sup> O estudo apresentado pelo IPEA não especifica quais são as 19 empresas selecionadas.

Vedung (1997, 2017) comenta que existem modelos distintos de avaliação, como a avaliação compreensiva, a econômica, a orientada para o cliente e a de *stakeholders*. Portanto, o modelo de avaliação de *stakeholders*, apresentado a seguir, mapeia as análises supra, com relação aos grupos de atores envolvidos ou que possuem algum interesse na execução e nos resultados do programa a ser avaliado, contemplando todos os interessados na intervenção governamental, conforme mostra a figura 04.

**Figura 04:** Modelo de avaliação de atores interessados (stakeholders)



**Fonte:** Elaborado pelos Autores. Adaptado de VEDUNG, 1997, 2017.

## 5. Objetivos e Resultados

Toda e qualquer ação pública deve ter objetivos muito claros para que seu acontecimento não seja contestado ou até mesmo invalidado e, mais especificamente, para que seja possível mensurar se tal atitude logrou êxito ou não e como melhorá-la ou, se necessário, extingui-la.

As ações relativas à área da defesa e a segurança, pública ou nacional, também não são diferentes. Ao passo que o Ministério da Defesa, órgão responsável pela direção superior das Forças Armadas, contou, em 2019, com previsão orçamentária de R\$ 74,6

bilhões, é primordial que suas prestações de contas estejam disponíveis de forma efetiva.

O decreto que deu corpo à Operação Archanjo coloca como objetivo a preservação da ordem pública nas comunidades do Complexo do Alemão e no Complexo da Penha, no Rio de Janeiro, além de prestar auxílio às Forças de Segurança Pública em um processo de pacificação para implementação de UPP, o que melhoraria a imagem do Rio de Janeiro, ao longo dos megaeventos que ocorreriam na cidade.

Pode-se dizer que os resultados de uma ação podem ser vistos imediatamente, em médio ou longo prazo. Dessa forma, será analisado se os objetivos estabelecidos para a Força de Pacificação, e citados anteriormente, se desenvolveram dentro desse escopo e as razões para tal.

As Forças Armadas tinham como uma de suas funções, ainda que não tão explicitamente, assegurar o funcionamento dos serviços sociais<sup>8</sup> prestados àquelas comunidades. Imediatamente, ficou muito evidente que isso aconteceu, uma vez que o sistema de coletas coletivas e até mesmo os transportes públicos foram retomados. Como a Força de Pacificação ficou no local por quase 18 meses completos, pode-se dizer que em médio prazo esse serviço também foi garantido.

A mesma situação se repetiu no auxílio às forças de Segurança Pública, em curto e médio prazo. O auxílio aconteceu em operações realizadas de forma razoavelmente integradas. Mas, assim como qualquer Operação de Garantia da Lei e da Ordem, não existem objetivos em longo prazo e, por isso, pode-se dizer que a manutenção dos serviços sociais e o auxílio às forças auxiliares não foi tão efetivo.

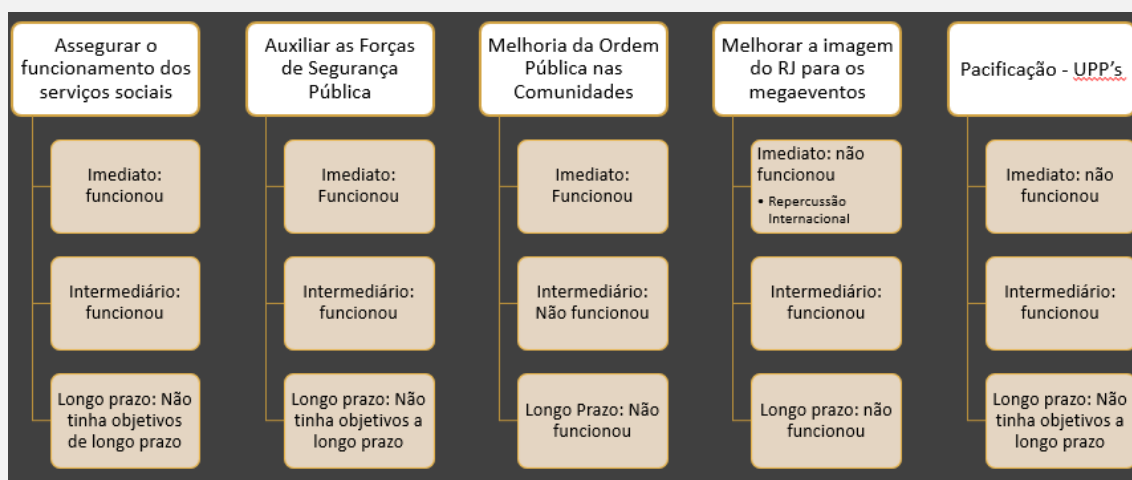
Como esclarecido anteriormente, a melhoria da imagem do Rio de Janeiro frente aos megaeventos que aconteceriam em breve na cidade e o processo de pacificação das comunidades da cidade, com a implementação das Unidades de Polícia Pacificadora, foram fatores muito importantes para os objetivos da operação. No entanto, no limite, estes também não tiveram resultados tão efetivos (MENDONÇA, 2017).

A implementação é passível de controle externo, conforme mostra o modelo de consecução de objetivos da Operação Archanjo, na figura 05.

---

<sup>8</sup> Para saber mais sobre a prestação de serviços à comunidade durante a Operação Archanjo ler: Schmitt, M. F., Schmitt, V. G. H., & Neto, L. M. (2017). CONFLITOS CULTURAIS NO PROCESSO DE PACIFICAÇÃO NO COMPLEXO DO ALEMÃO/RIO DE JANEIRO-RJ. *Revista da Escola Superior de Guerra*, 32 (63), 13-35.

**Figura 05:** Modelo de Consecução de Objetivos



Fonte: Elaborado pelos autores.

Como resultados, Relatos da mídia nacional se mostravam esperançosos e trataram a operação como um dia histórico no combate à violência no Rio de Janeiro, como pode ser visto ao se fazer uma análise minuciosa das notícias e da cobertura dada pela imprensa naquele dia. Mas, ao analisarmos a mídia internacional, alguns anos depois, durante os grandes eventos, as críticas à megaoperação e sua eficácia se mostraram presentes.

O apresentador do Jornal Nacional da TV Globo, William Bonner, disse à Folha de São Paulo<sup>9</sup> que o Rio de Janeiro estaria “unido num momento histórico” e esse também foi o discurso presente durante a transmissão do telejornal RJTV da mesma emissora e do próprio Jornal Nacional no dia 28/11/2010, dia de início das operações no Complexo do Alemão.

A euforia da mídia apresentou resultados positivos de audiência, mas deixou a desejar quanto aos índices de criminalidade. Isso pode ser inferido ao se constatar-se que tanto o Jornal Nacional quanto o RJTV, que cobriram a operação do início ao fim no dia 25/11/2010, quando se iniciou a operação na Vila Cruzeiro, bateram recordes de audiência naquele ano. O mesmo aconteceu com a Rede Record que transmitiu informações da operação no dia seguinte, 26/11/2010, com o programa Fala Brasil<sup>10</sup>.

Contudo, apesar da apresentadora Ana Paula Araújo, durante o programa RJTV no mesmo dia, afirmar serem “dias decisivos para a segurança no Rio de Janeiro”, isso

<sup>9</sup> Entrevista disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/837415-william-bonner-volta-ao-rio-em-meio-a-operacoes-policiais.shtml>>. Acesso em: 01 ago. 2020.

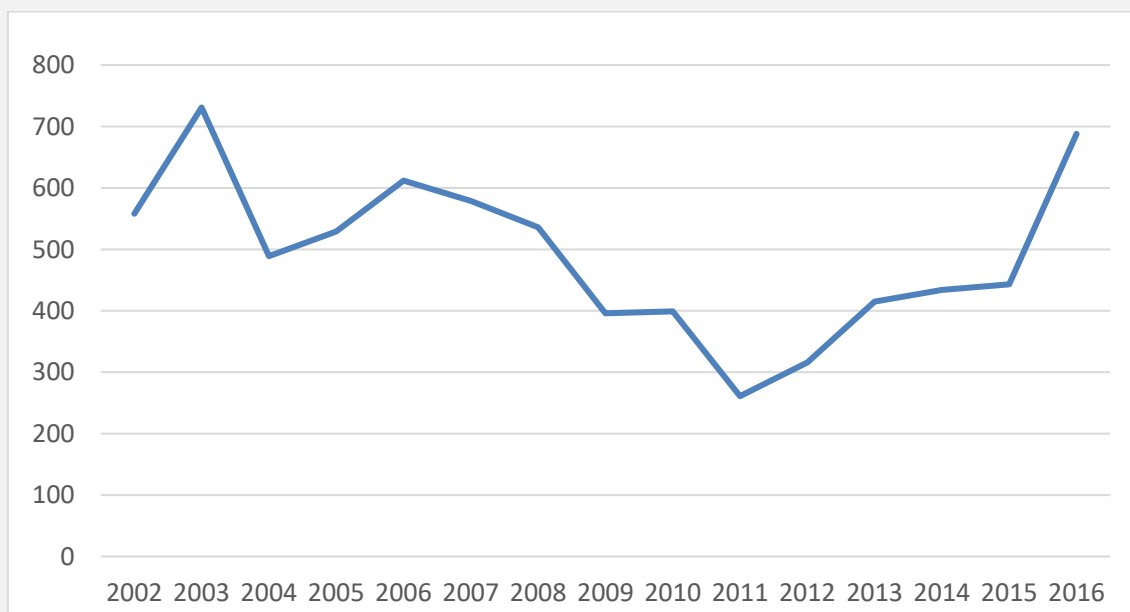
<sup>10</sup> Entrevista disponível em: < <https://natelinha.uol.com.br/noticias/2010/11/28/quotjornal-nacionalquot-quotrjtvquot-e-quotfala-brasilquot-batem-recorde-anual-no-rio-35527.php>>. Acesso em: 01 ago. 2020.

não aconteceu nas comunidades, nos anos seguintes, especialmente ao se considerar os índices de violência dessas localidades. Em entrevista ao jornal Los Angeles Times, o jornalista Rene Silva salientou que “A violência hoje é pior do que antes da pacificação porque não sabemos quando haverá um tiroteio.”<sup>11</sup>

O aplicativo Fogo Cruzado<sup>12</sup>, iniciativa da Anistia Internacional que registra os locais onde há tiroteio na cidade do Rio de Janeiro e região metropolitana, mostrou que, entre julho de 2016 e julho de 2017 (quatro anos após a saída da FPaz), o Complexo do Alemão foi o bairro com o maior número de ocorrências, registrando 225 focos de tiros e 38 mortos. O segundo bairro com maior incidência de tiros foi a Penha, também alvo da FPaz, com 200 notificações e 25 mortos.

O portal de notícias G1<sup>13</sup> condensou dados retirados do Instituto de Segurança Pública e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em um infográfico bastante didático e a partir destes dados é possível perceber mais claramente a momentaneidade da queda de criminalidades na região do Complexo do Alemão, conforme a figura 06:

**Figura 06:** Número Absoluto de Roubos no Complexo do Alemão (2002 a 2016)



**Fonte:** Portal de Notícias G1, 2017. Elaborado pelos autores.

<sup>11</sup> The violence is worse than it was before pacification, because we don't know when there's going to be a shootout. Entrevista disponível em: <<https://www.latimes.com/world/mexico-americas/la-fg-brazil-rio-favelas-snap-story.html>>. Acesso em: 01 ago.2020.

<sup>12</sup> Aplicativo Fogo Cruzado. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/08/08/do-alemao-a-copacabana-ranking-mapeia-bairros-com-maior-numero-de-tiroteios-no-rio.htm>> Acesso em: 01 ago. 2020.

<sup>13</sup> Dados disponíveis em: <<https://especiais.g1.globo.com/rio-de-janeiro/complexo-do-alemao>>. Acesso em: 01 ago.2020



Os dados acima tem como referência o mês de outubro (imediatamente antes do início das atividades da FPaz). Analisando as séries históricas, constatou-se que os índices de roubos na região estavam em constante declínio, porém, a partir de 2012, logo após o fim da Operação, os índices voltam a aumentar, indicando, mais uma vez, o caráter momentâneo da atuação das Forças Armadas em GLO, o que reforça o argumento de que, em longo prazo, não houve melhorias consideráveis.

Tais dados servem como uma visão panorâmica para a compreensão de que as políticas das UPPs não “vingaram” na região e, portanto, a própria Operação Archanjo não representou ganhos reais para a cidade, tão somente os resultados imediatos já abordados na pesquisa e que viabilizaram a implementação da Unidade de Polícia Pacificadora. Entretanto, cabe a ressalva de que este artigo não se propôs a explicar as características e objetivos das UPPs e sim sua relação com a operação Archanjo e o emprego das Forças Armadas.

## **6. Efeitos Colaterais**

Concomitantemente aos resultados, é preciso compreender o fenômeno dos efeitos colaterais da adoção de políticas públicas que, muitas vezes, pode não estar associado diretamente ao cenário idealizado em si, mas às adversidades da realidade que se configura.

A Operação ocorrida nos Complexos do Alemão e da Penha, assim como qualquer outra operação, teve efeitos colaterais positivos e negativos, os quais serão esmiuçados, mais precisamente, a partir deste ponto. Primeiramente, são analisados todos os pontos positivos, em seguida os negativos e, por último, é feito um balanço geral das análises apresentadas.

O primeiro ponto que pode se destacar é o alívio orçamentário que a operação gerou às forças, uma vez que foram investidos, excepcionalmente, grandes valores. A Operação Archanjo recebeu cerca de R\$135.458.800,00, sendo empregados das mais diversas formas, desde a compra de equipamentos até as despesas com rancho e pessoal.

Um segundo aspecto que deve ser considerado é a momentânea queda dos índices de criminalidade da região, onde foram empregadas as forças, o que possibilitou a implementação da Unidade de Polícia Pacificadora nos respectivos bairros. No entanto, como foi explorado anteriormente, trata-se de uma queda apenas momentânea,

ao passo que, junto com as ações militares, estas não se inseriram em ações do Estado de longo prazo.

Considerando agora os efeitos colaterais negativos, o primeiro ponto de extrema relevância a ser considerado é a exposição da força e dos militares aos mais diversos ambientes e nichos. O militar acaba exposto ao ambiente de crime, ao controle midiático e à sociedade como um todo.

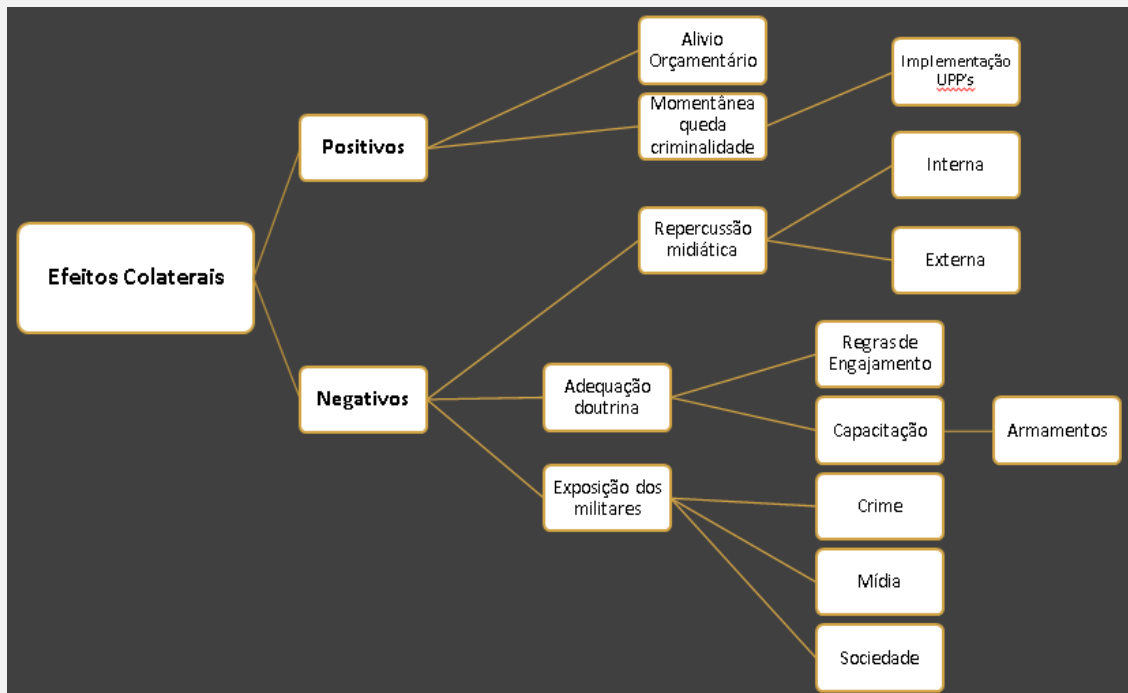
A adequação de doutrina das forças armadas é elemento crucial de análise, já que transborda a operação em si e afeta todas as operações de GLO e, em última instância, a defesa da Nação e dos poderes constitucionais. A institucionalização do Manual acerca da Garantia da Lei e da Ordem (MD33-M-10), por exemplo, só aconteceu em 2014, em vista da necessidade de caracterização das operações de GLO que ocorriam cada vez.

Como parte da adequação da doutrina das forças armadas, elas estão submetidas às Regras de Engajamento, ou regras de emprego, de cada operação, as quais são caracterizadas como um documento que delimita o uso proporcional da força (Nexo, 2019). Este documento é bastante volátil e muda constantemente, não somente entre operações diferentes, mas também entre as fases interoperacionais.

A volatilidade das regras de engajamento exige que os militares brasileiros estejam sempre em constante atualização de suas formas de capacitação, uma vez que devem estar prontos para atuação a qualquer momento. Nesse escopo, é envolvida também a questão dos armamentos militares que precisam corresponder à realidade vigente das tropas no terreno, ou seja, se o terreno é urbano, é necessário que o armamento utilizado seja próprio para tal.

Ressalta-se que os efeitos colaterais de uma operação militar podem ser vários, podendo, inclusive, não estar diretamente ligados à operação. Muitas vezes, estes se ligam às capacidades individuais dos indivíduos ou até mesmo com o meio em questão. Portanto, o sucesso de uma operação não deve ser medido tão somente por seus efeitos colaterais. Estes devem ser levados em consideração, principalmente quando as operações são planejadas no nível político-estratégico mais elevado. A figura 07 apresenta, de forma sintética, os efeitos colaterais dessa Operação.

Figura 07: Efeitos colaterais - Operação Archanjo



Fonte: Elaborado pelos Autores.

## 7. Considerações finais

A pesquisa apresentada teve como objetivo principal analisar, de forma exploratória, a Operação Archanjo. Procurou-se compreender quais fenômenos ocorreram durante a participação das Forças Armadas Brasileiras em contexto tão particular da segurança pública do Rio de Janeiro, como foi a implementação da Unidade de Polícia Pacificadora no Complexo do Alemão, em 2010, o que ficou conhecido como a Força de Pacificação.

De pronto, é necessário compreender que a criação de uma força de Pacificação para retomar a ordem pública, a pedido do então governador de Estado, Sérgio Cabral (embora essa ordem não esteja muito bem colocada no Decreto Ministerial que a criou), atendeu à conjuntura interna e cumpriu o papel do ente federal em ajudar a elaboração e implementação da Unidade de Polícia Pacificadora nas regiões do Complexo do Alemão e da Penha.

Percebeu-se, ao longo do trabalho, que existiam grupos muito interessados na ocorrência ou não de operações de Garantia da Lei e da Ordem, especialmente aquelas que aconteceram em área tão midiática, como o Rio de Janeiro. Esses *stakeholders* se projetam socialmente, não apenas como grupos de interesse, mas através de indivíduos,

públicos ou não, sendo cada vez mais difícil estabelecer quais laços permeiam essas relações.

Quanto à implementação da Operação Archanjo e ao estabelecimento da Força de Pacificação, analisou-se sua efetividade durante e após seu término. Percebeu-se, por meio dos modelos de análise e avaliação de políticas públicas utilizados, que a FPaz não alcançou seus objetivos previamente determinados no combate à criminalidade em médio e longo prazos.

Contudo, cabe ressaltar que esse não era o objetivo principal da Força de Pacificação e, por isso, é razoável que este não tenha sido alcançado. A crítica que aqui se constrói, ao identificar a diminuição da criminalidade como um objetivo paralelo, refere-se ao uso político dessa demanda, já que esta se apresenta social e politicamente colocada para os militares engajados em operações de Garantia da Lei e da Ordem, não apontando, necessariamente, a realidade nas diferentes legislações acerca do tema.

Ademais, foram, também, analisados os efeitos colaterais que tal implementação obteve, identificando resultados mais negativos que positivos. Por terem passado mais de sete anos da Operação Archanjo, pode-se dizer que seus efeitos não são mais tão esparsos, sendo possível indicar, com certo nível de clareza, quais suas consequências no Rio de Janeiro e, mais propriamente, no Complexo do Alemão e da Penha.

O trabalho não se propôs a analisar a temática orçamentária e, por isso, limitou-se a apresentar as empresas que atuam como influenciadores e partícipes da tomada de decisões. Faz-se, portanto, uma análise mais aprofundada nessa seara para compreender, de maneira mais detalhada, a relação de forças estabelecida na consecução de uma operação de Garantia da Lei e da Ordem.

Dessa forma, o trabalho cumpre com sua proposta de analisar a Operação Archanjo em seus objetivos, aliado aos grupos de interesse que permeiam tais metas, a consecução de seus objetivos de forma escalonada e quais seus efeitos colaterais às tropas e à sociedade de um modo geral. É evidente que outras operações aconteceram naquela região após o desmantelamento da FPaz, mas isso não foi objeto desse trabalho.

Tão logo, cabe o entendimento de que a missão de pacificação de uma determinada área, seja ela dentro ou fora das fronteiras nacionais, não deve ser direcionada única e exclusivamente às forças militares, como foi o caso da Operação Archanjo. O poder público, tal como a sociedade que reside nessa região, precisam atuar em conjunto, por meio da elaboração de políticas públicas destinadas a que o poder

militar não seja um fim em si mesmo. Dessa forma, afasta-se do ciclo vicioso de uso das Forças Armadas pela falta de determinada ordem pública, que não é ensinada, repassada ou, ao menos, apresentada.

## **Referências**

“Jornal nacional”, “RJTV” e “Fala Brasil” batem recorde anual no Rio. (28 nov. 2010). Acedido em 20 nov. 2019. Retirado de UOL: <https://natelinha.uol.com.br/noticias/2010/11/28/quotjornal-nacionalquot-quotrjtvquot-e-quotfala-brasilquot-batem-recorde-anual-no-rio-35527.php>

Abdala, V. (31 out. 2017). Rio perdeu R\$657 milhões em turismo por causa da violência, diz CNC. [Notícia online]. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-10/rio-perdeu-r-657-milhoes-em-turismo-por-causa-da-violencia-diz-cnc>>

Arruda, J. R. (2007). *O uso político das Forças Armadas: e outras questões militares*. Mauad Editora Ltda.

Bevins, V. (31 jul. 2016). Armed forces ‘pacified’ Rio’s slums, but as Olympics approached, the gangs came back. [Notícia online]. Disponível em: <<https://www.latimes.com/world/mexico-americas/la-fg-brazil-rio-favelas-snap-story.html>>

Bianchi, P. (08 ago. 2017). Do alemão a copacabana: ranking revela os 10 bairros com mais tiroteios do Rio. [Notícia online]. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/08/08/do-alemao-a-copacabana-ranking-mapeia-bairros-com-maior-numero-de-tiroteios-no-rio.htm>>.

Brasil, Peluso, A. C., & Amorim, J. R. N. (2011). *As constituições do Brasil: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1988 e suas emendas*. Manole.

Brasil, S. F. (1988). Constituição da república federativa do Brasil. *Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico*.

Buzan, B., & Hansen, L. (2012). A evolução dos estudos de segurança internacional. *São Paulo: UNESP*.

Cabeleira, M. D. M. (2013). UPP e UPP Social: novas políticas, outras políticas. *Ecopolíticas*. n<sup>o</sup>5, 169-174.

Carneiro, J. D. (7 dez. 2011) Rio: violência preocupa mais turistas brasileiros do que estrangeiros, diz pesquisa. [Notícia online]. Disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/12/111206\\_rio\\_pesquisa\\_turismo\\_violencia\\_jc](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/12/111206_rio_pesquisa_turismo_violencia_jc)>

Charleaux, J. P. (19 fev. 2018). O que é ‘regra de engajamento’. E como ela difere no Rio e no Haiti. [Blog]. Disponível em:

**Melo, Violante. Operação Archanjo**

<<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/02/19/O-que-é-‘regra-de-engajamento’.-E-como-ela-difere-no-Rio-e-no-Haiti>>

Como a violência afeta o turismo. (n.d.). Acedido em 28 jun. 2020. Retirado de OLERJ: <http://olerj.camara.leg.br/retratos-da-intervencao/como-a-violencia-afeta-o-turismo>>

De Almeida Paim, R., Franchi, T., & França, R. L. (2019). Operações de Garantia da Lei e da Ordem e de Faixa de Fronteira: Breve Análise do Ordenamento Jurídico Atual. *Revista da Escola Superior de Guerra*, 34(72), 141-166.

Decreto de lei no 3.897 de 24 de agosto da *Presidência da República*. Diário da República: Seção 1, no 113 (2001). Acedido a 20 nov. 2019. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2001/decreto-3897-24-agosto-2001-391395-publicacaooriginal-1-pe.html>>

Decreto de lei no 97 de 10 de jun. da *Presidência da República*. Diário da República: Seção 1, no 111 (1999). Acedido a 20 nov. 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp97.htm)>

Diretriz ministerial no 15 de 4 dez. do *Ministério da Defesa*. Acedido a 20 nov. 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/File/2010/mes12/regras.doc>>

Goldenberg, M. (1997). *A arte de pesquisar*. Editora Record.

Grandin, F. (05 jun. 2017). Infográfico mostra crimes antes e depois da ocupação do Alemão, em novembro de 2010, e permite a comparação com indicadores sociais. [Notícia online]. Disponível em: <<https://especiais.g1.globo.com/rio-de-janeiro/complexo-do-alemao/>>

Manual de campanha de operação de garantia da lei e da ordem do *Ministério da Defesa*. Boletim do exército (2014). Acedido 20 nov. 2019. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/8445-defesa-ministerio-publica-versao-revisada-do-manual-de-garantia-da-lei-e-da-ordem>>

Marroni, E. V., De Castro, F. R., & Violante, A. R. (2018). Securitização do meio ambiente: segurança humana e responsabilidade de proteger para todos? *Revista da Escola de Guerra Naval*, 24(1).

Mendonça, T. C. (2017). Pacificação e contrainsurgência: As forças de pacificação do exército brasileiro nos complexos do alemão e da penha (2010-2012). *Dissertação de mestrado*, Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil.

Migon, E. X. F. (2011). *A inserção dos assuntos de Defesa na agenda das políticas públicas*. Rio de Janeiro: ECEME.

Ministro diz que há ‘banalização’ do uso das Forças Armadas na segurança pública. (29 jun 2016). Acedido em 20 nov. 2019. Retirado de G1:

<<https://g1.globo.com/politica/noticia/ministro-diz-que-ha-banalizacao-do-uso-das-forcas-armadas-na-seguranca-publica.ghtml>>.

Negrete, A. C. A., Leite, A. W., Leske, A. C., Migon, E. X. F., Côrrea, F. D. G., Andrade, I. D. O., ... & Brustolin, V. (2016). Mapeamento da base industrial de Defesa.

Oliveira, Eliezer. A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas.(2009). *Interesse Nacional*, São Paulo, 5 (2), p. 71-83.

Pesquisa sobre impacto da violência no turismo do Estado do Rio de Janeiro. (30 out. 2017). Acedido em 20 nov. 2019. Retirado de CNC: <http://www.cnc.org.br/editorias/economia/pesquisas/pesquisa-sobre-impacto-da-violencia-no-turismo-do-estado-do-rio-de>

Saint-Pierre, H. L., & Vitelli, M. G. (Eds.). (2018). *Dicionário de segurança e defesa*. Imprensa Oficial, Governo do Estado de São Paulo.

Shalders, A. (30 nov. 2017). [Notícia online]. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41977919>>

Succi Junior, D. P. (2018). Garantia da Lei e da Ordem. Em Saint Pierre, H. L. (ed.), *Dicionário de segurança e defesa*. São Paulo: Editora Unesp Digital

Trevisan, A. P., & Van Bellen, H. M. (2008). Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, 42(3), 529-550

United Nations. (1995). Human development report 1994. Acedido em 06 mar. 2020. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_1994\\_en\\_contents.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_contents.pdf)>.

Vedung, E. (1997). *Public policy and program evaluation*. Transaction Publishers.

Vedung, E. (2017). *Public policy and program evaluation*. Routledge.

Violante, A. R. Política Externa, Política de Defesa e Cooperação Sul-Sul como Grande Estratégia na África Ocidental: Um Estudo de Caso em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe. *Dissertação de Mestrado*. PPGEST-UFF, 2017, 366p.





Waltz, K. N. (2002). Teoria das relações internacionais.

William Bonner volta ao Rio em meio a operações policiais. (18 nov. 2010). Acedido em 29 jun. 2020. Retirado de Folha de São Paulo: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/837415-william-bonner-volta-ao-rio-em-meio-a-operacoes-policiais.shtml>



# Desdobramentos Recentes sobre Mobilidade Urbana: Uma Revisão Integrativa

*Recent Developments on Urban Mobility: An Integrative Review*

Daniella Ramos da Silva<sup>1</sup>   
Antônio Fagner da Silva Bastos<sup>2</sup>   
Sérgio Carvalho Benício de Mello<sup>3</sup>   
Sandro Valença<sup>4</sup> 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.50610

Recebido em: 07/02/2020  
Aprovado em: 03/11/2020

**Resumo:** O tema mobilidade urbana tem sido abarcado com relevância no Brasil, onde foi promulgada, em 2012, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) — Lei n.º 12.587/2012 —, um esforço público para sua melhoria. Frente aos problemas de mobilidade urbana, parece ser de grande interesse observar como a questão está sendo tratada após a PNMU. Portanto, as questões de pesquisa que norteiam este trabalho são: Qual a situação dos debates acerca de mobilidade urbana no Brasil, após a implantação da PNMU — Lei n.º 12.587/2012? Acerca de mobilidade urbana no Brasil, quais assuntos ainda precisam ser melhor abordados? Para responder às questões, foi feita uma revisão integrativa dos artigos publicados na plataforma SPELL (*Scientific Periodicals Eletronic Library*) a partir do ano de 2012. A revisão integrativa categorizou a mobilidade urbana em dimensões — pública, privada e social — e temas — acessibilidade, mercado, novos hábitos, planejamento, segurança e sustentabilidade. Os resultados demonstraram que os debates estão avançando no País, porém restam assuntos específicos que precisam ser melhor abordados, como a necessidade de mudança cultural — exigida para a adoção de novos modos, como a bicicleta e o pedestrianismo.

**Palavras-chave:** Mobilidade Urbana; Método de Revisão Integrativa (MRI); Plano Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU); Modos de Transporte; Automobilidade.

<sup>1</sup> Universidade Federal de Pernambuco (PROPAD/UFPE) – E-mail: [daniellaramossilva@hotmail.com](mailto:daniellaramossilva@hotmail.com).

<sup>2</sup> Universidade Federal de Pernambuco (PROPAD/UFPE) – E-mail: [fagnersbastos@gmail.com](mailto:fagnersbastos@gmail.com).

<sup>3</sup> Universidade Federal de Pernambuco (PROPAD/UFPE) – E-mail: [sergio.benicio@gmail.com](mailto:sergio.benicio@gmail.com).

<sup>4</sup> Universidade Federal de Pernambuco (CAA/UFPE) – E-mail: [sandro\\_valenca@hotmail.com](mailto:sandro_valenca@hotmail.com).

**Abstract:** The theme urban mobility has been approached with relevance in Brazil, where the National Urban Mobility Policy (PNMU) was enacted in 2012 — Law n° 12,587/2012 —, a public effort for its improvement. Faced with the problems of urban mobility, it seems to be of great interest to observe how the issue is being addressed after the PNMU. Therefore, the research questions that guide these works are: What is the situation of the debates about urban mobility in Brazil, after the implementation of PNMU — Law n° 12,587/2012? On urban mobility in Brazil, what issues still need to be addressed? To answer these questions, an integrative review of articles published in the SPELL platform (Scientific Periodicals Electronic Library) was carried out from the year 2012. The integrative review categorized urban mobility into dimensions — public, private and social — and themes — accessibility, market, new habits, planning, safety and sustainability. The results demonstrated that the debates are advancing in the country, but there are still specific issues that need to be better addressed, such as the need for cultural change — required for the adoption of new modes, such as bicycling and pedestrianism.

**Keywords:** Urban Mobility; Integrative Review Method (MRI); National Urban Mobility Policy (PNMU); Modes of Transport; Automobility.

## **1. Introdução**

De maneira geral, a mobilidade urbana pode ser entendida como o deslocamento de pessoas e objetos nas cidades. E, na contemporaneidade, ela exerce um papel fundamental à promoção de um espaço público mais igualitário (Brasil, 2012). Contudo, problemas de mobilidade urbana são comuns pelo mundo afora — no Brasil, em particular não é diferente. Infraestrutura precária, dificuldades no acesso à mobilidade, alta concentração em único modo de transporte e congestionamentos excessivos são apenas algumas das características observadas no País. Parece haver consenso de que a automobildade, ou seja, a concentração dos deslocamentos urbanos em único modo de transporte — o automóvel — é a principal responsável por esses problemas (Sheller & Urry, 2000; Furness, 2013).

O termo automobildade, de acordo com Urry (2008), aponta para o fato de as cidades terem sido planejadas e governadas para atender demandas dos que possuem automóveis — e, por extensão, subjacente, à indústria automobilística. O que deu origem a um sistema auto-organizado e não-linear, que pressupõe e chama atenção à existência de um conjunto composto por automóveis, motoristas, estradas, abastecimentos, novas tecnologias, bem como culturas e políticas públicas direcionadas a ele — o sistema (Urry, 2008).

Assim, Sheller e Urry (2000) explicam que a automobildade fornece aos proprietários de automóveis *status* e os associa a significados diversos, como velocidade,

lar, família, segurança, desejo sexual, sucesso na carreira, liberdade, masculinidade, inclusive afetando o sistema judicial ao gerar consideráveis índices de criminalidade — roubos e assaltos, excessos de velocidade, conduções perigosas e/ou alcoolizadas —, construindo uma poderosa economia política constituída por interligações técnicas e sociais dos carros em si com outras indústrias, como as de peças e acessórios, combustíveis, construções e manutenções de estradas, habitações em subúrbios e planejamentos urbanos, subordinando outras formas de mobilidade, a exemplo do pedestrianismo, do transporte coletivo ou por bicicletas.

O automóvel, além de despender altas quantidades de recursos naturais para se sustentar, é a "gaiola de ferro" da modernidade — motorizada, em movimento e privatizada (Urry, 2008). Enquanto favorecem aos indivíduos domínios como liberdade e flexibilidade, os carros também os restringem a viver vidas comprimidas aos seus limites de espaço e tempo, reorganizando o modo como as pessoas negociam as oportunidades e as restrições sobre trabalho, vida familiar, lazer e prazer, por exemplo.

Conforme Furness (2013), a percepção da automobilidade como solução única aos deslocamentos diários é dependente da perpetuação da crença do progresso tecnológico ilimitado e da reprodução do mesmo, bem como das práticas e princípios colonialistas e militaristas enraizadas do projeto tecnocultural. Mais criticamente, a invasão dos automóveis e a pressão do *lobby* automobilístico fazem destes um objeto-piloto, do estacionamento uma obsessão, da circulação um objetivo prioritário — uma associação destruidora da vida social e urbana (Lefebvre, 1999).

Independentemente de posições mais contundentes, é inegável que o número de automóveis cresce cada vez mais. De fato, as metrópoles passaram a não mais suportar tal demanda e vários gargalos começaram a surgir — o que não deixa de se apresentar na realidade brasileira, na qual a automobilidade contribui para fomentar os problemas de mobilidade urbana. Segundo Rodrigues (2016), a manutenção do modelo “rodoviarista” parece indicar a força inexorável da indústria automobilística, com ações e projetos no campo da mobilidade urbana se orientando por lógicas estranhas, e não pela priorização das reais carências de deslocamento da população. A crise da mobilidade urbana é uma

realidade, persistindo com graves problemas de transporte urbano, com efeito direto tanto sobre o ambiente<sup>5</sup> quanto sobre o bem-estar individual.

Todavia, esta é uma realidade que demanda reflexão. Além do risco elevado de acidentes e existência de congestionamentos cada vez maiores — por conta da concentração em um único modo de transporte —, veículos automotores particulares são extremamente poluentes, quando comparados a outros meios, como metrô e trem, ou mesmo ônibus híbridos — sem contar com a exclusão social, pela prioridade de mobilidade do espaço público destinada a um único modo privado e pelo distanciamento do indivíduo do ambiente que habita, levando em conta que, através do automóvel, o indivíduo perde o contato direto com o bairro e a cidade onde mora (Sheller & Urry, 2000; Urry, 2008; Neumann, 2011; Barczak & Duarte, 2012).

No entanto, nos últimos anos, no Brasil, tem havido esforços públicos para a melhoria da mobilidade urbana. Em 2012, por exemplo, foi promulgada a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) — Lei nº 12.587/2012 —, cujo objetivo é o de:

[...] contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana (Brasil, 2012).

Desde então, o País passou a ter as diretrizes necessárias para pautar políticas públicas que incentivem e promovam uma melhor forma para seus deslocamentos. Especificamente, a Lei nº 12.587/2012 determina aos municípios a tarefa de planejamento e execução de ações que priorizem o modo de transporte não motorizado e os serviços de transporte público coletivo (Brasil, 2012). A demasiada ênfase dada ao automobilismo, ao longo dos anos, fez necessário intervenções legais para o surgimento de melhorias na mobilidade através de outras modalidades de transportes.

Conforme Seabra, Taco e Dominguez (2013, p. 103), “em diferentes escalas de níveis de complexidade, a gestão da mobilidade urbana representa um potencial para produzir ações e reflexos em direção a novos modelos de desenvolvimento”. Assim, a PNMU oferece respaldo para que novas políticas públicas de mobilidade urbana sejam

---

<sup>5</sup> Deve-se, aqui, entender “ambiente” — os desdobramentos desta palavra — como sendo composto por elementos bióticos — flora e fauna — e abióticos — água, ar e solo —, excluindo-se, assim, o homem (Valença, Sobral, Ramos & Cavalcanti, 2010).

implantadas. Políticas públicas, nesse âmbito, devem ser elaboradas de maneira a atender às necessidades de todos os atores que compõem o amplo e complexo sistema urbano.

Frente aos, ainda existentes, problemas de mobilidade urbana no Brasil, parece ser de relevante interesse observar como a questão está sendo tratada após a PNMU — em outras palavras, a partir do ano de 2012. Para tanto, pode-se, por exemplo, recorrer aos trabalhos acadêmicos mais relevantes sobre o tema, pois eles têm potencial para oferecer subsídios para responder a questões de pesquisa, como:

- A. Qual a situação dos debates acerca de mobilidade urbana no Brasil, após a implantação da PNMU — Lei nº 12.587/2012?
- B. Acerca de mobilidade urbana no Brasil, quais assuntos ainda precisam ser melhor abordados?

Tais questões podem ajudar a elucidar como a mobilidade urbana está sendo tratada no Brasil após o país gerar mecanismos políticos que dão garantia para uma nova mobilidade urbana surgir.

## **2. O método de revisão integrativa**

Para a análise sistemática de dados e informações, optou-se pela utilização do método de “Revisão Integrativa (RI)”. Este, segundo Botelho, Cunha e Macedo (2011) resume o passado da literatura empírica e/ou teórica, no intuito de fornecer uma compreensão mais abrangente sobre determinado fenômeno. A finalidade é produzir uma análise quanto ao conhecimento resultante de estudos e pesquisas anteriores sobre o tema. É possível, destarte, elaborar uma síntese do conhecimento em questão e, por decorrência, produzir um novo e mais avançado.

O termo “Integrativa” representa a integração de opiniões, ideias e conceitos provenientes de estudos e pesquisas anteriores, supracitadas. Para Whittemore e Knafl (2005), a RI evidencia o conhecimento dentro de limites — temporais e/ou espaciais, por exemplo. Não se trata de uma busca pelo estado da arte — esta é mais ambiciosa e, na atualidade, porventura, inviável, em inúmeros campos do conhecimento —, mas sim por um conhecimento, de certo modo, pontual, que contribui ao desenvolvimento de teorias e ciências.

O Método de Revisão Integrativa (MRI) permite a inclusão de estudos e pesquisas que adotam diversas metodologias — por exemplo, experimentais e/ou teóricas. De acordo com Souza, Silva e Carvalho (2010, p. 103), uma RI pode combinar

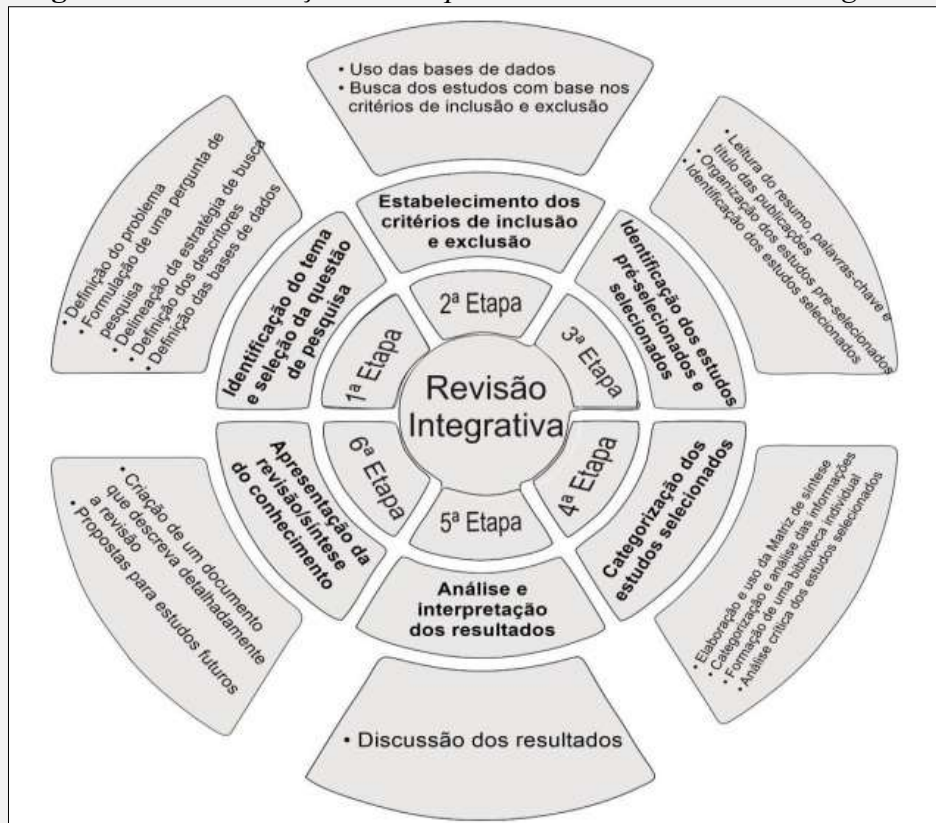
“também dados da literatura teórica e empírica, além de incorporar um vasto leque de propósitos: definição de conceitos, revisão de teorias e evidências, e análise de problemas metodológicos de um tópico particular”.

Embora existam inúmeros trabalhos localizados no campo da saúde, a RI é um método com caráter interdisciplinar e já foi utilizado, por exemplo, em pesquisas relativas a estudos organizacionais (Botelho *et al.*, 2011) e, mais especificamente, em trabalhos relativos a assédio moral no trabalho (Cahú, Rosenstock, Cahú, Costa & Gomes, 2011) e à aprendizagem organizacional (Macedo, Botelho e Gerhmann, 2012).

Segundo Mendes, Silveira e Galvão (2008), para se elaborar uma RI é indispensável que determinadas etapas processuais sejam rigorosamente seguidas, as quais se encontram bem apresentadas em literatura afeta ao método. Trata-se, ora, de um processo composto por seis etapas: 1) identificação de tema; 2) estabelecimento de critérios de seleção; 3) seleção de estudos; 4) categorização de estudos selecionados; 5) análise e interpretação de resultados; e 6) síntese de conhecimento.

Para melhor visualização geral, a Figura 1, exposta a seguir, sintetiza as etapas do MRI.

**Figura 1:** Sistematização das etapas do Método de Revisão Integrativa



Fonte: Botelho *et al.* (2011).



Exposta a sistematização da MRI, seguir-se-á, então, aos procedimentos aplicados à realização desta pesquisa.

### 3. Procedimentos metodológicos

A RI — reitera-se — deve seguir uma série de seis etapas bem definidas (Botelho *et al.*, 2011; Mendes *et al.*, 2008), expostas por meio da Figura 1. Assim, a seguir, descrever-se-á, resumidamente, as ações atreladas a cada uma dessas etapas.

#### 3.1. Identificação de tema e seleção de questão de pesquisa

Para guiar a RI, formulou-se as seguintes questões de pesquisa:

- A. Qual a situação dos debates acerca de mobilidade urbana no Brasil, após a implantação da PNMU — Lei nº 12.587/2012?
- B. Acerca de mobilidade urbana no Brasil, quais assuntos ainda precisam ser melhor abordados?

#### 3.2. Estabelecimento de critérios de inclusão e exclusão

Após a escolha do tema e a seleção de perguntas de pesquisa, definiu-se: (i) a plataforma SPELL — Scientific Periodicals Electronic Library — como o local de busca; (ii) a(s) palavra(s)-chave: “mobilidade urbana”; e (iii) o período de publicação — a partir do ano de 2012.

Inicialmente, foram localizados trinta e quatro artigos relacionados ao tema. E, todos foram pré-selecionados.

#### 3.3. Identificação dos estudos pré-selecionados e selecionados

Para a seleção dos artigos, realizou-se a leitura criteriosa de títulos, resumos e palavras-chave de todos os pré-selecionadas. Desta vez, os artigos pré-selecionados foram selecionados a partir dos seguintes critérios:

- a. Referir-se à “mobilidade urbana” no Brasil; e
- b. Referir-se — a “mobilidade urbana” — ao que a PNMU define como “deslocamento de pessoas e objetos na cidade”.



Com base nos critérios, então, selecionou-se vinte artigos, com datas de 2013 a 2018 (ver Quadro 1).

**Quadro 1:** *Artigos selecionados para a Revisão Integrativa*

N.	Título	Citação
1	Sobre cidades, bicicletas e turismo: evidências na propaganda imobiliária em São Paulo.	Allis (2015)
2	Para onde nos leva a principal política de mobilidade urbana na Região Metropolitana do Recife? Do modelo tradicional às novas percepções sobre desenvolvimento.	Béhar & Dourado (2017)
3	Entre a casa e a escola: articulações discursivas em torno do transporte escolar privado.	Cordeiro & Mello (2017)
4	Perspectivas de mobilidade urbana sustentável e a adesão ao modo cicloviário.	Diógenes <i>et al.</i> (2017)
5	Mobilidade urbana: motivações intrínsecas à utilização do automóvel nos centros urbanos de São Paulo e Rio de Janeiro.	Dubeux <i>et al.</i> (2017)
6	Mobilidade e turismo em favelas cariocas.	Fagerland (2015)
7	Das carroças de cinco sous para a comodidade dos burgueses: Paris, São Paulo e o desafio histórico da mobilidade urbana.	Guimarães e Cruz (2013)
8	Difusão da política cicloviária no município de São Paulo: resistências, apoios e o papel da mídia.	Leite <i>et al.</i> (2018)
9	Qualidade das calçadas na cidade de Camboriú/SC: em busca da acessibilidade e mobilidade sustentável para área turística.	Vieira e Morastoni (2013)
10	Plano de mobilidade urbana do município de Campina Grande-PB: uma análise à luz da sustentabilidade urbana.	Martins <i>et al.</i> (2017)
11	Políticas organizacionais para incentivar bicicletas na mobilidade urbana em Porto Alegre, Rio Grande do Sul.	Matzembacher e Nascimento (2016)
12	Estudo da mobilidade urbana no contexto brasileiro.	Netto e Ramos (2017)
13	O uso da mensuração de desempenho para a comparação dos sistemas de transportes urbanos públicos.	Neuenfeldt Jr. <i>et al.</i> (2015)
14	Acessibilidade como critério de qualidade do espaço turístico: estudo de caso da área central de Balneário Camboriú-SC.	Oliveira <i>et al.</i> (2016)
15	Mobilidade urbana e desigualdade social: um estudo sociológico dos deslocamentos no sentido bairro centro da cidade de Santarém-PA.	Oliveira <i>et al.</i> (2013)
16	Dia de bicicleta ao trabalho: uma potencial ferramenta para planejamento e promoção da mobilidade sustentável.	Patrício e Kruszielski (2016)

17	Diagnóstico, perspectivas de uso e expansão dos serviços de trens metropolitanos no Brasil.	Santos e Sobral (2014)
18	Mobilidade urbana e políticas públicas.	Silva <i>et al.</i> (2015)
19	Mobilidade e turismo: hospitalidade no transporte coletivo em Caxias do Sul/RS.	Simon <i>et al.</i> (2014)
20	Mobilidade urbana sustentável: fatores determinantes da escolha pelo transporte alternativo na percepção dos usuários que fazem a rota Campina Grande-PB/Alagoa Nova-PB.	Soares <i>et al.</i> (2017)

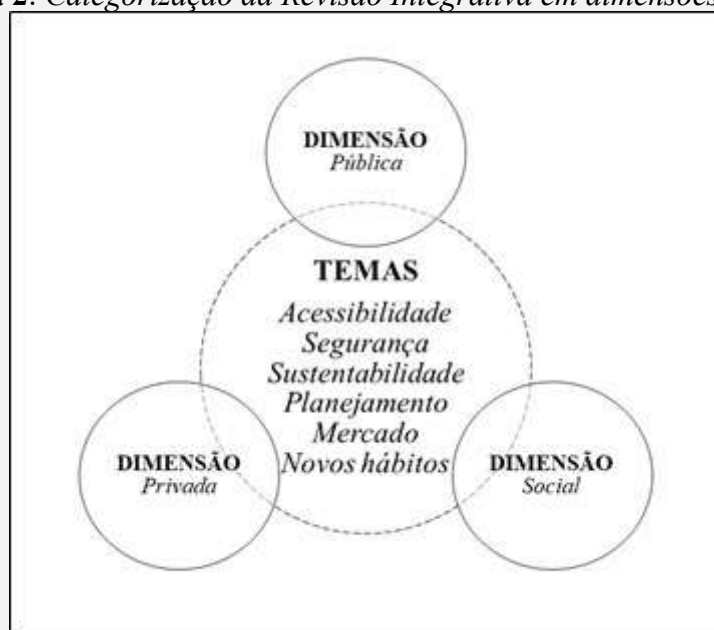
Fonte: Elaborado pelos autores.

### 3.4. Categorização dos estudos selecionados

Nesta etapa, elaborou-se a matriz de síntese, da qual emergiram dois níveis de categorias, quanto:

- I. às dimensões: privada, pública e social; e
- II. aos temas: acessibilidade, segurança, sustentabilidade, planejamento urbano, mercado e novos hábitos.

Figura 2: *Categorização da Revisão Integrativa em dimensões e temas*



Fonte: Elaborado pelos autores.

Nota: “Temas” estão contidos em “dimensões”; e “dimensões” podem conter até todos “temas”.

O nível I — com suas três “dimensões” —, foi utilizado em trabalhos de RI anteriores, como, por exemplo, o Cahú *et al.* (2011); o II — com seus 6 “temas” —, por sua vez, sintetizado a partir dos de maior ocorrência nos artigos selecionados.

### 3.5. Análise e interpretação dos resultados

Aqui, elaboraram-se sínteses e recortes dos artigos selecionados para a construção do texto final. Eis, a seguir, exemplos de aplicações dos procedimentos desta etapa:

- “o baixo *Índice de Caminhabilidade (sic)* de Camboriú revela a necessidade de qualificação das calçadas, elementos da infraestrutura turística que ampliariam a acessibilidade ao atrativo, garantindo sua permanência” (Vieira & Morastoni, 2016, p. 256) refere-se, simultaneamente, ao tema *acessibilidade* e à dimensão *pública*.
- “o mercado imobiliário vai, gradativamente, se valendo dessas transformações [...], isto pode indicar a emergência do tema na vida urbana — ainda que não necessariamente isso tenha a capacidade de deflagrar a consolidação de culturas cicloviárias urbanas” (Allis, 2015, p. 404) revela a relação entre o tema *mercado* — imobiliário —, e as transformações urbanas oriundas da mobilidade, apontando para potencialidades na dimensão *privada*.
- “a população demonstra que tem o desejo de mudança e isso criou condições para diversos avanços recentes, como a aprovação de diversas leis e implementação de políticas públicas nas grandes cidades que tornam a mobilidade urbana mais sustentável” (Netto & Ramos, 2007, p. 70) mostram como a *sustentabilidade* é fator preponderante a discussões sobre mobilidade, referindo-se, assim, à dimensão *social*.

Por fim, haverá ainda uma etapa, após a análise e a interpretação dos dados e informações, na qual ocorrerá a apresentação dos resultados, nas próximas seções — “Resultados” e “Conclusão”.

## 4. Resultados

Tendo em vista a aplicação da Revisão Integrativa, analisaram-se vinte artigos, os quais atenderam a critérios de inclusão previamente estabelecidos. A seguir, apresentar-se-á, panoramicamente, os resultados derivados da análise.

A pesquisa revelou que, após a Lei nº 12.587/2012, uma gama de modos de transporte passou a ser explorada pelos pesquisadores, as quais foram, ora, categorizadas

em (I) “dimensões” — pública, privada e social — e (II) “temas” — acessibilidade, segurança, sustentabilidade, planejamento urbano, mercado e novos hábitos.

Em outros termos, a partir das categorias, produziram-se resultados em função de “temas” contidos em “dimensões” — reiterando-se que estas três puderam conter até todos aqueles seis.

#### *4.1. A mobilidade à luz da dimensão pública*

Apontaram-se os contextos que entrecruzaram a mobilidade e a dimensão pública nas pesquisas. O foco esteve, em particular, sobre a avaliação das ações — ou sobre a ausência delas — dos governos em suas políticas públicas de mobilidade. Aqui, os temas que mais se destacaram foram acessibilidade e planejamento.

Algo bem atrelado à mobilidade urbana é a acessibilidade. Alguns autores avaliaram claramente as ações do poder público acerca do tema (Vieira & Morastoni, 2013; Oliveira, Franzen & Valleri, 2016). Tornar o espaço urbano acessível é proporcionar mais igualdade a todos os usuários, em especial aos com mobilidade reduzida, que ganham autonomia (Oliveira *et al.*, 2016). Além disso, trata-se, por exemplo, de um assunto de interesse turístico, já que a qualidade da acessibilidade é um fator atrativo aos turistas e, portanto, chave aos tomadores de decisão (Allis, 2015; Fagerlande, 2015; Vieira & Morastoni, 2013).

Outro tema que se mostrou relevante foi o planejamento da mobilidade, necessário por conta do significativo crescimento populacional nas metrópoles, o que acarreta também um expressivo crescimento do número de automóveis (Dubeux, Amatucci & Esteves, 2017; Silva, Carillo, Rocha & Prados, 2015; Guimarães & Cruz, 2013). Logo, formas alternativas aos deslocamentos diários são prementes, tornando de extremo interesse se considerar novas possibilidades de modos de transporte públicos coletivos (Neuenfeldt Jr., Siluk, Soliman & Machado, 2015; Simon, Gastal & Santos, 2014; Santos & Sobral, 2014), bem como de novas formas ativas de movimento de indivíduos (Diógenes, Araujo, Tassigny & Bizarria, 2017; Patrício & Kruszielski, 2016).

Entretanto, no que tange à carência de planejamento da mobilidade, Béhar e Dourado (2017) atestaram que a problemática parece agravada pelo modelo de desenvolvimento tradicional — orientado pelo viés econômico —, prioritariamente promovido pelo Estado, o qual assevera novos projetos que visam o progresso mediante a resolução de problemas críticos da mobilidade, limitando, em decorrência, à

compreensão desenvolvimentista — reduzindo-a a crescer economicamente. Questões socioculturais e ambientais, por exemplo, possuem *status* secundário. Em consonância com o tema sustentabilidade, segundo Martins, Vasconcelos & Salles (2017), há planos de mobilidade urbana municipal — exigidos pela PNMU, de 2012 — que, a rigor, não são urbanisticamente sustentáveis.

#### *4.2. A mobilidade à luz da dimensão privada*

Na dimensão privada, a relação entre a mobilidade e as organizações privadas foi o foco de alguns trabalhos avaliados (Allis, 2015; Fagerlande, 2015; Vieira & Morastoni, 2013; Oliveira *et al.*, 2016). Aqui, os temas mais destacados foram mercado, novos hábitos e segurança.

Sobre o tema mercado, a mobilidade também se tornou atrativa à economia. O discurso da mobilidade pode ser assimilado pelo mercado imobiliário em busca de melhor desempenho, mesmo que não haja verdadeira preocupação com o tema por parte dos beneficiários (Allis, 2015). Além disso, formas de mobilidade alternativa surgem para suprir a ineficiência do Estado quanto a demandas por deslocamento (Cordeiro & Mello, 2017; e Soares, Andrade, Medeiros Jr. & Queiroz, 2017).

Com viés ao turismo, é apontado que toda uma economia se compõe em torno da implantação de um novo modo de transporte (Fagerlande, 2015) e, até mesmo, a própria mobilidade como fator turístico atrativo (Vieira & Morastoni, 2013; Oliveira *et al.*, 2016). Fica evidente, no entanto, que a mobilidade urbana foi vinculada ao *mercado* e não à transformação que a mesma pode proporcionar à cidade.

Em contraste, diferentes organizações têm se utilizado de temas ligados à mobilidade para reforçarem negócios. Por exemplo, têm se valido de incentivos à mobilidade ativa para seus funcionários, na tentativa de criar novos hábitos, vinculados a seus planos de sustentabilidade, visando melhorar a imagem organizacional ante a sociedade (Matzembacher & Nascimento, 2016). Outras, de acordo com seus interesses (Leite, Cruz & Rosin, 2018), têm exercido seu papel para fortalecer ou enfraquecer as políticas de mobilidade implementadas.

Finalmente, algumas se utilizam do tema segurança nos deslocamentos — ou da insegurança gerada pelos meios alternativos —, como argumento decisivo à promoção de transporte privado, embora isso não tenha respaldo na prática (Cordeiro & Mello, 2017).

#### 4.3. A mobilidade à luz da dimensão social

Quanto à dimensão social, procurou-se a relação dos temas supracitados com a sociedade.

Acerca do planejamento urbano, é importante alertar que a mobilidade deve ser um tema tratado em conjunto com diferentes setores da sociedade e não se restringir apenas à infraestrutura para deslocamento (Netto & Ramos, 2017). A construção das malhas físicas, como ciclovias, portanto, não garantem, obrigatoriamente, a melhoria da mobilidade. Os indivíduos precisam identificar a bicicleta como veículo — e não só como objeto de lazer — para usá-la nas ciclovias (Diógenes *et al.*, 2017).

Em outra perspectiva, alguns modos de transportes inusitados — como teleféricos, elevadores e moto-táxis — promovem a acessibilidade a locais praticamente inóspitos — seja porque o acesso é restrito ao pedestre, seja porque o trajeto é considerado inseguro, como no caso das favelas cariocas (Fagerlande, 2015). Tal promoção representa ganho social afeto à mobilidade.

A “insegurança” é assunto bastante discutido ao se tratar mobilidade urbana. Ela é indicada como um dos motivos da não aderência ao uso da bicicleta como meio de transporte (Diógenes *et al.*, 2017). Por conseguinte, para evitá-la, por um lado, e para garantir segurança aos estudantes — em especial, crianças — no trajeto casa-escola-casa, por exemplo, por outro, pais contratam transporte escolar. A relação, no caso, contudo, entre segurança e transporte escolar é paradoxal. A maioria dos veículos que transportam crianças no trajeto casa-escola-casa é clandestina, e as políticas públicas que regulamentam a atividade exacerbam a insegurança ao dispensarem equipamentos preventivos obrigatórios, os quais são exigidos para carros particulares. A despeito das nítidas ressalvas, esta forma de mobilidade é legitimada (Cordeiro & Mello, 2018). Segurança também emerge como um dos fatores desconsiderados na escolha por modos de transporte clandestinos em seus deslocamentos para o restante da população (Soares *et al.*, 2017) — ou seja, ela não parece ser importante para pais de estudantes nem para a população, em geral.

A respeito do tema sustentabilidade, o uso da bicicleta como meio de transporte está relacionado à “Mobilidade Urbana Sustentável” e agrega valor à consciência sobre aspectos ambientais atrelados à economicidade da locomoção com perfil não poluente (Diógenes *et al.*, 2017; Matzembacher & Nascimento, 2016; Allis, 2015). Em alguns municípios, como São Paulo (Allis, 2015) e Fortaleza (Diógenes *et al.*, 2017), há uma

cultura de bicicleta crescente, mesmo que ainda com pequena representatividade, o que, inclusive, já desperta a curiosidade à experimentação da prática turística em outros municípios, fazendo brotar, assim, novo mercado (Allis, 2015).

Apesar, todavia, do crescimento do uso da bicicleta — novo hábito — como meio de transporte, é perceptível um obstáculo cultural à maior representatividade da prática (Diógenes *et al.*, 2017; Dubeux *et al.*, 2017). O brasileiro — considerando-se suas limitações de renda (Oliveira, Tobias & Oliveira, 2013) — dá preferência ao uso do transporte individual motorizado (Béhar & Dourado, 2017; Guimarães & Cruz, 2013). Tal fato está associado ao “modo de vida” — que valoriza comodidade, velocidade e *status*, por exemplo —, ao favorecimento de políticas urbanas, ligadas ao transporte individual por meio do automóvel (Béhar & Dourado, 2017) e à precariedade do sistema de transporte coletivo do País (Guimarães & Cruz, 2013).

## **5. Conclusões**

Tendo por base a “Revisão Integrativa da Mobilidade Urbana”, foi possível se alcançar resultados em função de “temas” contidos em “dimensões”, como os apresentados nas seções anteriores. A intenção de categorizar a revisão em temas e dimensões se deu para obter um melhor esclarecimento da Mobilidade Urbana a fim de responder às questões de pesquisa “A” e “B”. A partir destas questões, teceram-se e elencaram-se considerações a respeito da mobilidade urbana brasileira, como se observar a seguir.

### *A. Qual a situação dos debates acerca de mobilidade urbana no Brasil, após a implantação da PNMU — Lei nº 12.587/2012?*

Os debates acerca da mobilidade urbana estão progredindo no País, em função das dimensões pública, privada e social.

A dimensão pública envolveu o tema acessibilidade, admitindo que a melhoria desta implica em melhoria para o turismo, proporcionando igualdade àqueles com mobilidade reduzida. Entendeu-se ser premente o planejamento da mobilidade e os estímulos à inovação aplicada a modos de transporte públicos coletivos e ativos. Entretanto, identificou-se que as ações do Estado são dirigidas, principalmente, ao crescimento econômico, logo não beneficiando os pilares sociocultural e ambiental do desenvolvimento.



Na dimensão privada, a mobilidade urbana se tornou atrativa ao mercado imobiliário — projetando a venda de imóveis associada a benefícios na mobilidade urbana, através das ciclovias — e ao setor turístico — através de modos de transportes, até então, inusitados, como teleféricos e elevadores panorâmicos. Algumas empresas melhoraram suas imagens mediante o incentivo ao uso de modos ativos — tidos como sustentáveis —, e outras, apelaram à *segurança*, com o argumento de defesa ao uso de transporte privado.

Na dimensão social — nitidamente a mais discutida —, o uso de alguns modos de transporte levou a acessibilidade a locais inóspitos. Observou-se que segurança é bem discutida, mas, neste caso, em verdade, pouco relevante à sociedade, sobretudo quando se trata do uso de transportes alternativos — inclusive, quando os usuários são crianças. A insegurança e a cultura se mostram razões para não se utilizar modos de transporte ativos, a exemplo do da bicicleta — a despeito de se compreender a produtiva relação desta com o conceito de sustentabilidade. A experiência de uso de novos modos de transporte, entretanto, gera, por decorrência, novas possibilidades ao mercado turístico. E, inicia-se, pouco a pouco, uma cultura de uso de bicicleta em algumas cidades do Brasil, não obstante o brasileiro ainda preferir o transporte individual motorizado.

*B. Acerca de mobilidade urbana no Brasil, quais assuntos ainda precisam ser melhor abordados?*

Apesar de o debate sobre mobilidade urbana estar progredindo no Brasil, é perceptível que alguns assuntos específicos precisam ainda ser melhor abordados, em especial no que se refere à prioridade de transporte não motorizado, uma das determinações centrais da Lei nº 12.587/2012 para incentivar e promover uma melhoria da mobilidade urbana.

O modo de transporte mais explorado pelos estudos e pesquisas da academia é a bicicleta — um notório modo de transporte não motorizado. De certa maneira, este veículo se tornou sinônimo de melhoria da mobilidade urbana. É evidente que a bicicleta melhora a mobilidade urbana, notoriamente porque o espaço ocupado por uma nas vias públicas é menor em relação ao ocupado por um carro com apenas uma pessoa, por exemplo.

Porém, em verdade, a melhoria da mobilidade urbana de uma forma global não é derivada de apenas um modo de transporte. Advém de um conjunto de ações planejadas — aperfeiçoamento da infraestrutura de transportes públicos, integração de modos de

transportes (em que as diferentes opções se complementam, em uma rede de transporte integrada e eficiente), descentralização do contexto urbano, exploração de modos de transportes inusitados —, como o aquaviário, quando possível, e de outros, como o pedestrianismo — este último bem pouco explorado ou, porventura, desconsiderado.

Em particular, ressalta-se, o pedestrianismo está associado a um conceito de proximidade na cidade. Os afazeres das pessoas — dos cidadãos, mais propriamente dito —, deveriam se dar na escala humana. E quase nada se debate acerca de que, depois do uso do automóvel, as distâncias cotidianas se tornaram maiores.

Assim, a melhoria da mobilidade urbana é associada também à mudança cultural. Tal percepção ocorre de forma similar na academia, embora pouco explorada em profundidade. A rigor, não foram encontrados estudos e pesquisas preocupados com as características subjetivas da cultura de resistência a modos de transporte ativos.

Outra percepção interessante é a ênfase dedicada aos modos de transporte ativos, sempre tratados com objetividade — ligados à sustentabilidade ambiental e à melhoria da saúde física, por exemplo. Não se debate, entretanto, as subjetividades relacionadas a semelhantes modos — o quão significativo é caminhar ou andar de bicicleta pela cidade, e ver esta numa condição espaço-temporal diferente, reconhecendo-se que a velocidade dos transportes automotivos altera a visão sobre os espaços. O mundo é percebido através dos sentidos — visão, audição, olfato e tato —, os quais são também alterados por conta da maneira como se percebe e vivencia a cidade.

Há de se ressaltar que a mobilidade urbana deve ganhar mais notoriedade quanto a novos modos de transporte — especificamente, quanto ao pedestrianismo —, bem como quanto às subjetividades afetas a ele. Assim, contribuirá ao desenvolvimento do conhecimento e, por consequência, à elaboração de políticas para sua melhoria.

## **Referências**

Allis, T. (2015). Sobre Cidades, Bicicletas e Turismo: Evidências na Propaganda Imobiliária em São Paulo. *Caderno Virtual de Turismo*, 15(3), 390-406.

Béhar, A., & Dourado, D. (2017). Para onde nos leva a principal política de mobilidade urbana na Região Metropolitana do Recife? Do Modelo Tradicional às Novas percepções sobre desenvolvimento. *Desenvolvimento em Questão*, 15(38), 44-86.

Botelho, L. L. R., de Almeida Cunha, C. C., & Macedo, M. (2011). O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. *Gestão e Sociedade*, 5(11), 121-136.

Brasil (2012). *Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012*. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União.

Cahú, G. P. R., Rosenstock, K. I. V., Cahú, A. I. T., Da Costa, S. F. G., Costa, I. C. P., & Gomes, H. (2011). Produção científica em periódicos online acerca da prática do assédio moral: uma revisão integrativa. *Revista Gaúcha de Enfermagem*, 32(3), 611-619.

Cordeiro, A. T. & Mello, S. C. B. (2018). Entre a Casa e a Escola: Articulações Discursivas em torno do Transporte Escolar Privado. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, 7(1), 65-85.

Diógenes, K. C. A., Araujo, M. A. F., Tassigny, M. M., & Bizarria, F. P. A. (2017). Perspectivas De Mobilidade Urbana Sustentável E A Adesão Ao Modo Cicloviário. *Revista de Gestão Social e Ambiental*, 11(1), 21-37.

Dubeux, V. J. C., Amatucci, M., & Esteves, F. (2017). Mobilidade Urbana: Motivações Intrínsecas à Utilização do Automóvel nos Centros Urbanos de São Paulo e Rio de Janeiro. *Revista ADM.MADE*, 21(3), 40-59.

Fagerlande, S. M. R. Mobilidade e Turismo em favelas cariocas. *Caderno Virtual de Turismo*, 15(3), 276-289.

Furness, Z. (2013). Não temos nada a perder, exceto nossas correntes (de bicicleta): contemplando o futuro do cicloativismo e do carro. *Pós-Revista Brasileira de Pós-Graduação em Ciências Sociais*, 12(1).

Guimarães, L. F., & Cruz, J. M. F. (2013). As Carroças de Cinco Sous para a Comodidade dos Burgueses: Paris, São Paulo e o desafio histórico da Mobilidade Urbana. *Future Studies Research Journal*, 5(1), 130-163.

Lefebvre, H. (1999). *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Leite, C. K. S., Cruz, M. F. & Rosin, L. B. Rosin (2018). Difusão da Política Cicloviária no Município de São Paulo: Resistências, Apoios e o Papel da Mídia. *Revista de Administração Pública*, 55(2), 244-263.

Macedo, M., Botelho, L. D. L. R., & Gerhmann, S. S. (2012). Revisão integrativa sobre fatores que facilitam e dificultam a aprendizagem gerencial nas organizações. *Revista Eletrônica Produção em Foco*, 2(1).

Martins, M. F., Vasconcelos A. C. F., & Salles, M. C. T. (2017). Plano de Mobilidade Urbana do Município de Campina Grande-PB: uma Análise à luz da Sustentabilidade Urbana. *Rev. Gest. Ambient. Sustentabilidade*, 6(2), 42-58.

Matzembacher, D. E., & Nascimento, L. F. M. (2016). Políticas Organizacionais para Incentivar Bicicletas na Mobilidade Urbana em Porto Alegre, Rio Grande Do Sul. *Revista de Administração da UFSM*, 10(6), 1042-1060.

Mendes, K. D. S., Silveira, R. C. D. C. P., & Galvão, C. M. (2008). Revisão integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. *Texto & Contexto-Enfermagem*, 17(4), 758-764.

Netto, N. A., & Ramos, H. R. (2017). Estudo da Mobilidade Urbana no Contexto Brasileiro. *Rev. Gest. Ambient. Sustentabilidade*, 6(2), 59-72.

Neuenfeldt JR., A. L., Siluk, J. C. M., Soliman, M., Paris, S. R., & Machado, C. M. (2015). O uso da mensuração de desempenho para a comparação dos sistemas de transportes urbanos públicos. *Perspectivas em Gestão & Conhecimento*, 5(1), 135-154.

Oliveira, B. M., Gomes, S. C., Tobias, M. S., Cabral, E. R., Oliveira, F., & Duarte, A. L. (2013). Mobilidade Urbana e Desigualdade Social: Um estudo sociológico dos deslocamentos no sentido bairro centro da cidade de Santarém-PA. *Amazônia, Organizações e Sustentabilidade*, 1(2), 79-91.

Oliveira, J. P. D., Franzen, L. I., & Varella, B. G. (2016). Acessibilidade como critério de qualidade do espaço turístico: estudo de caso da área central de Balneário Camboriú-SC. *Turismo: Visão e Ação*, 18(3), 660-689.

Patrício, L. C. B., & Kruszielski, L. (2016). Dia de Bicicleta ao Trabalho: Uma Potencial Ferramenta para Planejamento e Promoção da Mobilidade Sustentável. *Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade*, 5(3), 135-151.

Rodrigues, J. M. (2016). Mobilidade urbana no Brasil: crise e desafios para as políticas públicas. *R. TCEMG*, 34(3), 80-93.

Santos, J. C., & Sobral, M. F. F. (2014). Diagnóstico, perspectivas de uso e expansão dos serviços de trens metropolitanos no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 48(2), 481-506.

Seabra, L. O.; Taco, P. W. G., & Dominguez, E. M. (2013). Sustentabilidade em transportes: do conceito às políticas públicas de mobilidade urbana. *Revista de Transportes Públicos - ANTP*, 35, 103-124.

Sheller; M.; Urry, J. (2000). The city and the car. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(4), 737-757.

Silva, J. F., Carillo, W., Rocha, C. R. J., & Prados, R. M. N. (2016). Mobilidade Urbana e Políticas Públicas. *Interface*, 12(1).

Simon, S., Gastal, S. A., & Santos, M. M. C. (2014). Mobilidade e Turismo: Hospitalidade no Transporte Coletivo em Caxias do Sul/RS. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 8(3), 552-567.

Soares, J. A. S., Andrade, M. Z. S. S., Medeiros JR., J. F., & Queiroz, F. M. (2017). Mobilidade Urbana Sustentável: Fatores Determinantes da Escolha pelo Transporte Alternativo na Percepção dos Usuários que Fazem a Rota Campina Grande–PB/Alagoa Nova-PB. *Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade*, 6(2), 31-41.

Souza, M. T., Silva, M. D., & Carvalho, R. (2010). Revisão integrativa: o que é e como fazer. *Einstein*, 8(1/pt. I), 102-106.

Urry, J. (2008). Governance, flows, and the end of the car system? *Global Environmental Change*, 18, 343-349.

Valença, S., Do C. M. Sobral, M., Ramos, D., & Cavalcanti, C. (2010). Prospective scenarios of the environmental management of the tourist destination of Porto de Galinhas based on the enlargement of the Industrial and Portuary Complex of Suape, Pernambuco. *Management of Environmental Quality: An International Journal*, 21(3), 336-350.

Vieira, R., & Morastoni, R. (2013). Qualidade das Calçadas na Cidade de Camboriú/SC: Em Busca da Acessibilidade e Mobilidade Sustentável para Área Turística. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 7(2), 239-259.

Whittemore, R., & Knafl, K. (2005). The integrative review: updated methodology. *Journal of Advanced Nursing*, 52(5), 546-553.

# As Trajetórias Modernizadoras da Administração Pública: Brasil e Espanha

*Las Trayectorias Modernizadoras de la Administración Pública: Brasil y España*

*The Modernizing Trajectories of the Public Administration: Brazil and Spain*

Maria Angeles Abellán-López<sup>1</sup> 

Thiago Ferreira Dias<sup>2</sup> 

Carmen Pineda Nebot<sup>3</sup> 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.54673

Recebido em: 20/08/2020

Aprovado em: 04/10/2020

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é a análise comparativa das linhas de reformas na administração pública do Brasil e da Espanha durante o último terço do século XX até o presente. As principais tendências de modernização estudadas nesta pesquisa são Nova Gestão Pública, governança e administração eletrônica. A metodologia combina a análise histórica, o método comparativo e a coleta documental e empírica dos dados extraídos de ambas as administrações. Entre as conclusões estão as semelhanças e singularidades de cada caso. Nos dois países, a modernização começou como uma resposta adaptativa às mudanças e reformas sociais focadas na concessão, privatização e terceirização de contratos com organizações privadas como prestadoras de serviços públicos. Entre as diferenças, identifica-se que no Brasil as reformas se concentraram em um período muito curto, enquanto na Espanha se desenvolveram gradualmente e em sintonia com a União Europeia.

**Palavras chave:** Reforma administrativa; Burocracia; Nova Gestão Pública; Governança; E-administração.

**Resumen:** El objetivo de este trabajo es el análisis comparado de las líneas de reformas en la administración pública de Brasil y España durante el último tercio del siglo XX hasta la actualidad. Las principales tendencias de la modernización estudiadas en esta investigación son la *New Public Management*, la gobernanza y la e-administración. La

<sup>1</sup> Universitat de València – E-mail: [maria.abellann@gmail.com](mailto:maria.abellann@gmail.com).

<sup>2</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Norte (DAPGS/UFRN) – E-mail: [tfdpe82@gmail.com](mailto:tfdpe82@gmail.com).

<sup>3</sup> Grupo de Trabalho: Espaços Deliberativos e Governança Pública (GEGOP/CLACSO).  
E-mail: [carmenpinedanebot@hotmail.com](mailto:carmenpinedanebot@hotmail.com).

metodología combina el análisis histórico, el método comparado y el acopio documental y empírico de los datos extraídos de ambas administraciones. Entre las conclusiones se destacan semejanzas y singularidades de cada caso. En ambos países, la modernización se inició como respuesta adaptativa a los cambios sociales y las reformas se centraron en la concesión, privatización y externalización de contratos con organizaciones privadas como prestatarias de los servicios públicos. Entre las diferencias se identifican que en Brasil las reformas se concentraron en un período muy breve mientras que en España fueron graduales y en sintonía con la Unión Europea.

**Palabras clave:** Reforma administrativa; Burocracia; New Public Management, Gobernanza, E-administración.

**Abstract:** The objective of this work is the comparative analysis of public administration reforms in Brazil and Spain during the last third of the twentieth century to the present. The main trends of modernization studied in this research are New Public Management, governance and e-administration. The methodology combines the historical analysis, the comparative method and the documentary and empirical collection of the data extracted from both administrations. Among the conclusions are similarities and singularities of each case. In both countries, modernization began as an adaptive response to social changes and reforms focused on the granting, privatization and outsourcing of contracts with private organizations as providers of public services. Among the differences are identified that in Brazil the reforms were concentrated in a very short period while in Spain they were gradual and in tune with the European Union.

**Keywords:** Administrative Reform; Bureaucracy; New Public Management; Governance; E-Administration.

## **1. Introdução**

A ação política precisa de um instrumento eficaz para se conectar com a sociedade, e esse instrumento é o que conhecemos como Administração Pública, que garante a estabilidade do sistema político, o bem-estar coletivo e a coesão social. Dessa forma, a atividade administrativa não pode ser tratada separadamente dos objetivos políticos que a sustentam.

Atualmente, enfrentamos um cenário político-administrativo global muito complexo e, nas últimas décadas, houve profundas transformações que afetaram a organização, o funcionamento e a igualdade de legitimidade das Administrações Públicas. Toda transformação da sociedade se reflete nas administrações públicas a ponto de se dizer que são as instituições das democracias que mais mudanças experimentaram nas últimas décadas.

As mudanças sociais, econômicas e culturais das últimas décadas do século XX conduziram a um processo de modernização das funções e estruturas de nossas



organizações públicas sem precedentes. Neste ponto é essencial distinguir a modernização da reforma administrativa. Quando falamos em modernização, nos referimos a um processo de melhoria da atividade pública em termos de eficiência, eficiência e efetividade, a fim de melhorar a burocracia, os canais de comunicação, a participação e a informação cidadã e aumentar a transparência institucional. A modernização das Administrações Públicas tem como principal objetivo o cumprimento dos propósitos confiados ao aparato estatal para atender à sociedade e prestar melhores serviços públicos. O fundamento final é a convicção de que não pode haver uma boa sociedade sustentável sem uma boa administração. Portanto, a modernização administrativa engloba um processo complexo e demorado no qual as Administrações Públicas devem se adaptar ao entorno e reagir a profundas mudanças econômicas, sociais, tecnológicas e culturais que impactam o sistema político (Dahrendorf, 1990; García Pelayo, 1991; Moore, 1998; Giddens, 1999; Barzelay, 2002; Stiglitz, 2003; Aguilar Villanueva, 2008). Por outro lado, a reforma administrativa refere-se a uma mudança no desenho institucional das Administrações Públicas com mudanças normativas, procedimentais e orçamentárias em diferente grau.

O Estado contemporâneo é o arquiteto da ação estruturadora da sociedade e, ao mesmo tempo, seu regulador constante em um ambiente extremamente complexo e interdependente. Essa complexidade não só afeta a sociedade, mas também a mesma arquitetura estatal com aumento de suas estruturas, funções, órgãos, agentes e processos. Todos os elementos do sistema político administrativo estão constantemente em transformação e com eles se transforma a sociedade (Abellán-Lopez, 2019).

O modelo contemporâneo da Administração Pública foi inspirado em quatro fontes doutrinárias: a) o clássico modelo burocrático weberiano; b) o modelo neoburocrático que utiliza processos de tomada de decisão racionais; c) o modelo institucional que destaca a importância do behaviorismo; e, d) o modelo de escolha pública utilizado pela economia política (Denhardt, 2003).

No último terço do século XX, várias reformas foram realizadas na Administração Pública nos países ibero-americanos e na Espanha, com a necessária correlação da modernização política interconectada aos processos de mudança global. Os Estados enfrentam problemas financeiros significativos que têm impacto no questionamento da gestão pública. Em meio a esse debate, surgiram diferentes linhas de pensamento político administrativo que defendem um enfoque menos burocrático. Em

consequência, a gestão pública começa a se vincular a fenômenos como redução do déficit fiscal, qualidade dos serviços públicos, descentralização funcional, orientação cidadão-cliente, redesenhos de processos, o gerencialismo, a supressão do formalismo e a terceirização de serviços. De tudo isso, surge uma onda reformista na teoria e na prática real da Administração Pública (Pollit, Van Thiel e Homburg, 2007).

Modernizar a gestão pública está vinculada à eliminar a burocracia, dando flexibilidade, calculando os custos econômicos reais das transações públicas e aumentando a receptividade aos cidadãos (OCDE, 1987; Osborne e Gaebler, 1994). O paradigma pós-burocrático administrativo emerge em torno do processo modernizador, como uma superação do modelo weberiano de pensar e agir nas questões públicas.

Este trabalho abordará as quatro correntes administrativas que produziram mais impacto na modernização das Administrações Públicas brasileira e espanhola: a nova gestão pública (NPM em inglês), agovernança, a e-administração (também conhecida como administração 2.0) e o novo serviço público.

O objetivo deste trabalho é uma análise comparativa e sistematizada das principais linhas de modernização implementadas na Administração Pública do Brasil e da Espanha. Os processos democratizadores de ambos os países, coincidindo com a terceira onda de democratização (Huntington, 1991), envolveram uma profunda modernização política administrativa para adaptar suas estruturas às instituições democráticas constitucionais. Ou seja, a modernização administrativa começou em ambos os sistemas políticos com a adaptação de suas estruturas ao novo regime democrático e uma redefinição do papel estatal. Dessa forma, esta pesquisa percorre as trajetórias modernizadoras das Administrações Públicas do Brasil e da Espanha, o que contribui para ampliar o conhecimento administrativo comparativo dos casos selecionados.

Este trabalho está organizado da seguinte forma. Após essa introdução e metodologia, é oferecido o arcabouço do contexto histórico político do Brasil e da Espanha, o que permitirá captar mais de forma mais refinada a influência da modernização administrativa. Em seguida, o estudo analisa o processo de modernização administrativa no Brasil e na Espanha, a burocratização das estruturas públicas e as reformas do NPM. Em continuidade são identificadas as principais inovações e reformas que acompanharam a transformação digital nas Administrações Públicas contemporâneas

são identificadas abaixo. Por fim, são formulados alguns desafios para as Administrações Públicas do Brasil e da Espanha no atual contexto global e digital.

## **2. Metodologia**

Esta pesquisa utiliza o método histórico para fazer um percurso ao presente e ao método comparativo aplicado ao Brasil e à Espanha. A estratégia de pesquisa que foi seguida é a comparação binária que se refere a dois casos: Espanha e Brasil, que destacam as principais semelhanças e diferenças (Morlino, 2010).

A metodologia baseia-se na revisão bibliográfica sistemática, na sistematização das experiências reformistas, no estudo das instituições formais e em suas performances regulatórias e procedimentais, bem como a análise documental e empírica das administrações brasileira e espanhola (Corbetta, 2010; Marconi e Lakatos, 2010). Foram estudadas legislações, relatórios, bancos de dados, planos de modernização sobre gestão pública, boletins oficiais, diversos manuais, regulamentos de fiscalização e agendas digitais de diversas instituições nacionais e internacionais. A pesquisa documental facilita o estudo e fornece informações relevantes sobre acontecimentos do passado e permite o monitoramento e o sequenciamento cronológico até a atualidade. Quanto à literatura sobre reforma e modernização das administrações públicas, políticas públicas, nova gestão pública, governança e e-administração. Este estudo comparativo do Brasil e da Espanha oferece grande valor interpretativo e contribui para um maior conhecimento de suas trajetórias modernizadoras.

## **3. Contextualização política administrativa da Espanha e do Brasil**

Antes de introduzirmos plenamente nas principais trajetórias de modernização política administrativa, parece necessário realizar uma contextualização.

A singularidade e relevância dos casos comparativos do Brasil e da Espanha residem na coincidência do início de seus processos de modernização com mudanças políticas decorrentes da passagem do autoritarismo para a democracia. Os processos transitórios buscaram democratizar as estruturas administrativas para acomodar o novo sistema político e alcançar a necessária legitimidade.

Em seguida, é oferecida uma visão histórica sumária da Espanha e do Brasil para captar a recepção das reformas que foram implementadas em ambos os sistemas políticos.

No caso espanhol, cabe destacar que se passaram mais de quarenta anos desde o início da transição democrática e do processo de descentralização política administrativa. Parece apropriado assinalar que este trânsito não foi uma crise de regime, mas uma mudança integral do sistema político, social e econômico. A crise de legitimidade do franquismo foi acompanhada por um desmantelamento total de suas instituições envolvendo um setor da classe política do mesmo franquismo (Linz, 1992; Tezanos, Cotarelo e De Blas, 1993).

O crescimento econômico do falecido Franquismo (1962-1975) derivado do Plano de Estabilização de 1959, produziu desenvolvimentismo tecnocrático e expansão econômica sem precedentes. Assim, na última década de franquista foram implementadas reformas no serviço público e na liberalização econômica; e foram criadas grandes estruturas como a Previdência Social ou o Instituto Nacional da Indústria. Este crescimento do público e as mudanças sociais condicionaram os processos políticos subsequentes que contribuíram para a transição democrática.

O primeiro passo consistiu em se legitimar tanto na origem como do exercício. A legitimidade da origem veio através de um consenso político que garantiu uma saída democrática e levou à Constituição espanhola de 1978. A legitimidade do exercício fez com que as instituições do Estado orientassem sua atividade administrativa aos propósitos constitucionais do Estado social e democrático de direito.

Nesta primeira fase de modernização, os esforços se concentraram na democratização do aparato público, na descentralização política administrativa e na construção do Estado de bem-estar.

Em resumo, as reformas administrativas durante o ano oitenta e início dos anos noventa foram pouco ambiciosos e com uma clara vocação para resolver aspectos concretos ou pontuais. A dimensão do setor público e sua racionalização burocrático-administrativa tornaram-se os andaimes estruturais que permitiram a transição para a democracia mudando estruturas e instituições, mas sem romper a legalidade formal.

Em relação ao Brasil, parece apropriado voltar um pouco mais ao tempo para avaliar mais refinadamente o papel da reforma administrativa. De fato, a modernização administrativa começa com a expansão e consolidação do modelo burocrático no governo federal, em 1936, com a intenção de diminuir ou neutralizar o patrimonialismo herdado da monarquia absolutista brasileira (Paludo, 2013). A mudança liderada por Getúlio Vargas (chamada revolução de 1930) colocou em marcha uma transformação que, em

termos de mudança administrativa, foi o início de um processo de padronização da Administração Pública em aspectos fundamentais da gestão de pessoas, materiais e financeiras (Lima Junior, 1998). Alguns dos principais aspectos desta época que merecem ser destacados são: a) a intenção de implementar estruturas gerenciais e de coordenação; b) a aspiração de implementar um processo de racionalização na administração; c) o surgimento das primeiras carreiras burocráticas; d) o propósito de adotar o concurso como forma de acesso ao serviço público; e) as mudanças na forma como são gerenciados os recursos humanos e orçamentários; f) a implementação de mecanismos de controle na burocracia para romper com o clientelismo e o patrimonialismo.

Em 1937, com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), previsto na Constituição de 1937, pôs em curso um dos elementos fundamentais da modernização administrativa brasileira. O DASP será o responsável pela implementação burocrática do país, cuja principal missão era definir e executar a política responsável pela gestão de pessoal que incluísse concursos públicos e a capacitação técnica necessária para o uso de métodos de racionalização no serviço público e o desenvolvimento de orçamentos (Lustosa, 2008).

Assim, realizou o primeiro esforço institucional para combater o patrimonialismo e aplicar os princípios de eficiência e efetividade na Administração Pública. No entanto, enquanto iniciativas de reforma administrativa foram promovidas, a verdade é que elas tiveram um caráter inacabado. As posteriores mudanças políticas, que combinam ciclos democráticos e autocráticos (ditadura militar de 1964 a 1985), não permitiram a realização de muitas mudanças (Rezende, 2004). Embora nesses anos, mais especificamente em 1967, algumas reformas de descentralização foram realizadas: dentro dos quadros da administração federal; da administração governamental para órbita privada; e da União para os governos locais. Além da descentralização da gestão de recursos (pessoal, material, finanças).

Recentemente, já na década de 1990, o Brasil retomou com a volta da democracia sua agenda de reformas administrativas.

Após essa contextualização histórica sumária, podemos concordar que o processo de modernização espanhola e brasileira começou com a democratização de todas as suas estruturas político-administrativas e a subsequente redistribuição do poder. No caso da Espanha, um processo de descentralização política foi acompanhado pela criação de comunidades autônomas e a institucionalização de um Estado de bem-estar garantidor.

No caso do Brasil, foi a primeira tentativa de implementar e consolidar o modelo burocrático na Administração Pública Federal.

Nos próximos item, aprofundaremos sobre as mudanças modernizadoras experimentadas em ambas as administrações públicas.

#### **4. As trajetórias de modernização e reforma das administrações públicas como resposta adaptativa**

##### *4.1. Mudanças estruturais iniciais*

Nesta primeira etapa, os esforços políticos de Espanha se dirigem a adaptar mudanças nas estruturas administrativas que no caso espanhol consistiram em ajustes institucionais para o advento de um novo regime democrático e a descentralização política que se inicia em 1978. A prioridade se centrava em dar soluções rápidas aos problemas políticos da Espanha e nem tanto a busca de efetividade administrativa. Estes processos reformistas implicam numa redefinição do papel do Estado, uma nova realocação organizativa com três níveis territoriais diferenciados: o central, o autonômico e o local. As reformas administrativas durante estes anos foram pouco ambiciosas e com uma clara vocação de solucionar aspectos concretos ou pontuais porque o principal problema era a mudança política. A reforma da função pública foi um passo essencial porque até 1984 não se elaborou legislação constitucional nesta matéria. A Lei 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para a Reforma da Função Pública foi um avanço fundamental porque incorporou instrumentos de gestão para melhorar a eficácia e a transparência da ordenação dos empregos públicos. Esta lei conseguiu reduzir o número de carreiras, aumentar a mobilidade horizontal, introduzir o posto de trabalho como elementos de planejamento e racionalização das estruturas administrativas e mudar o sistema remunerativo vinculando-o ao posto desempenhado e a produtividade. Até a chegada da democracia, as carreiras superiores tinham predomínio no conjunto do Estado e na repartição de poder. O pluralismo político, os partidos políticos, os sindicatos e o auge da sociedade civil diminuíram em certa forma o poder da alta função pública.

Em relação ao Brasil, a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 200, em 1967, promoveu um amplo programa de mudanças organizacionais com o objetivo de consolidar o modelo de Administração Pública Desenvolvimentista. Esse modelo introduziu uma combinação do modelo burocrático weberiano com ideias de racionalização baseadas em Taylor e Fayol, adaptadas às condições políticas brasileiras

em pleno regime ditatorial (Lustosa, 2008). Além das mudanças organizacionais é possível identificar cinco princípios que articulam a reforma proposta no Decreto-Lei nº 200: a) planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle; b) expansão de empresas estatais, órgãos independentes (fundações) e empresas semi-independentes (municípios); c) fortalecimento e ampliação do sistema de mérito; d) desenvolvimento de diretrizes gerais para um novo plano de classificação de postos de trabalho; e) reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em 16 ministérios (Warlich, 2013).

A reforma de 1967 fez progressos significativos, embora não tenha eliminado a distância entre Administração Direta e Indireta. Em resumo, estamos em uma etapa de busca de legitimidade e institucionalização das estruturas políticas administrativas. A necessidade de dar à sua administração pública flexibilidade e eficiência é a razão pela qual o Brasil inicia um processo reformista profundo.

#### *4.2. A ascensão da nova gestão pública na era da globalização*

Como mencionado acima, a gestão pública foi criticada por sua natureza formal burocrática, iniciando um debate global que possibilitou a superação do paradigma clássico weberiano. O novo paradigma pós-burocrático, conhecido como nova gestão pública, defende flexibilidade, eficiência, orientação cidadã como consumidor de serviços públicos (OCDE, 1999, 2003, 2014; Kooiman, 1993, 2003; Metcalfe & Richards, 1993; Al Gore, 1994; Osborne e Gaebler, 1994; Barzelay, 2001; Bouckaert, 2003).

Seu ponto de partida é a existência do *homo economicus*, indivíduos racionais, informados e calculistas, que tentam maximizar a utilidade de suas escolhas, de acordo com a análise custo-benefício (Buchanan e Tullock, 2014).

O paradigma burocrático e pós-burocrático enfrenta duas visões: a primeira, mais jurídica e garantista é próprio do Direito Público e a segunda, orientada para os resultados e a eficiência, que aposta num modelo neoempresário. A partir do cruzamento dessas duas visões de compreensão da Administração Pública surgem as seguintes trajetórias modernizadoras para os casos da Espanha e do Brasil.

Na abordagem das trajetórias se estabeleceram as principais linhas de reformistas das estruturas administrativas que não constituem um catálogo fechado, mas uma ferramenta que facilita seu tratamento analítico. No caso espanhol, o início das



reformas coincide com a transição para a democracia em 1978. Para o Brasil, o desenvolvimento das reformas começou na década de 1960 durante a ditadura.

Se, na primeira etapa, era democratizar as estruturas políticas administrativas, a segunda etapa buscava reformá-las para melhorar sua eficiência e resultados. A NPM se dividiu fortemente na maioria das democracias ocidentais, graças à disseminação de obras como *A Reinvenção do Governo* (Osborne e Gaebler, 1994), *Criar uma Administração Pública que funcione melhor e custe menos* (Al Gore, 1994) e os conhecidos documentos da OCDE *A Transformação da Gestão Pública* (1999). Tanto na Espanha quanto no Brasil, os processos de reforma inspirados no NPM tiveram um espetacular desenvolvimento. No caso da Espanha, um grande evento foi a sua entrada na Comunidade Europeia, atual União Europeia (UE), que tem sido decisiva para a europeização e modernização das estruturas públicas espanholas.

Na Espanha o impulso político permitiu a adoção de um conjunto de medidas baseadas no documento *Reflexões para a modernização do Estado* que foi elaborado pelo Ministério de Administrações Públicas em 1990. Além disso, a necessidade de cumprir os requisitos de Maastricht, a insatisfação dos cidadãos com os serviços públicos, as experiências de modernização que tinham lugar em países do nosso entorno e a incorporação de novas tecnologias da informação impulsionaram as diferentes iniciativas reformistas. Trata-se de uma década de reformas administrativas que consistem no redesenho de processos e a redução de circuitos administrativos, a implementação de planos estratégicos e de qualidade (ISO 9000, modelo EFQM, TQM), a modernização da função pública (quadro de controle de comando, RPT), reforma do plano de contabilidade e a gestão orçamentária para todas as Administrações Públicas espanholas, *benchmarking*, auditorias da gestão pública, desregulamentação e a introdução de elementos quase competitivos como a contratação externa ou terceirização, as concessões de infraestrutura e o surgimento das privatizações.

Esse período recorda a entrada em vigor de uma importante lei que alterou substancialmente a administração espanhola e os direitos administrativos da cidadania: a Lei nº 30/1992, de 26 de novembro, sobre o Regime Jurídico das Administrações Públicas e o Processo Administrativo Comum (LRJPAC). Sua principal tarefa foi simplificar as estruturas administrativas, reforçar as garantias dos cidadãos e reconhecer o procedimento administrativo como parte básica no processo de modernização da sociedade e de sua administração. Alguns anos antes, a Lei nº 30/1984, de 2 de agosto,

sobre Medidas para a reforma da Função Pública que introduziu uma reordenação dos recursos humanos que, embora não alterasse seu desenho burocrático, si quer iniciou uma reflexão sobre as características do serviço público que levaram ao mal funcionamento da Administração.

Em relação ao Brasil, a década de 1990 traz ventos democráticos que favorecem algumas medidas. Assistiu-se um contexto de estabilidade na economia, com o sucesso da implementação do Plano Real, que promoveu uma nova política monetária e fiscal acompanhada de um controle da inflação nacional. A convocatória eleitoral de 1994 teve a liderança de Fernando Henrique Cardoso e do Plano Real em cuja agenda governamental estava a Reforma Administrativa. O arquiteto do desenvolvimento desta iniciativa foi o professor Luis Carlos Bresser Pereira, como Ministro da Administração e Reforma do Estado de 1995 a 1998.

Ele foi responsável pelo desenvolvimento do Plano Diretor de Reforma da Previdência Estadual (PDRAE, 1995) que apresentava um diagnóstico da situação e assinalava objetivos, ações e metas para a mudança da Administração Pública em termos de efetividade, eficiência e efetividade. Esse marco reformista foi a base para a formulação e aprovação de leis que mudariam as práticas na Administração Pública, como a Emenda Constitucional nº 19/1998. Bresser-Pereira (1996) inspirou-se tanto pelas reformas implementadas no Reino Unido e Estados Unidos, bem como a recepção de alguma influência europeia. Esse movimento de reforma estatal ficou conhecido no Brasil como Reforma Gerencial. Seu primeiro diagnóstico foi apontar a existência de quatro estruturas dentro do Estado: a) o núcleo estratégico do Estado; b) as atividades exclusivas do Estado; c) serviços não exclusivos ou competitivos; d) a produção de bens e serviços para o mercado (Bresser-Pereira, 1996; Brasil, 1995).

O núcleo estratégico é composto, no âmbito federal, do Presidente da República, dos Ministros de Estado e da cúpula dos ministérios, responsável pela definição de políticas públicas; O Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado), responsável pela formulação das leis; e os tribunais nacionais e o ministério público, responsáveis pelo cumprimento da lei.

As atividades exclusivas estatais são aquelas que só podem ser realizadas por representantes e/ou funcionários do Estado, ou seja, não podem ser delegadas. Inclui policiais, forças armadas, órgãos de fiscalização e regulação, e órgãos responsáveis pelas

transferências de recursos, como o Sistema Único de Saúde, o sistema de assistência ao desemprego, etc.

Os serviços não exclusivos ou competitivos de Estado são aqueles que, embora envolvam propriedade estatal, a gestão do serviço pode ser realizada por terceiros (*terceirização*). Recordemos que a incorporação de mecanismos flexíveis para a aquisição e terceirização de serviços públicos foi um compromisso do NPM. Por essa razão, foi fomentada uma visão sociocêntrica de maior descentralização da ação estatal, onde as organizações privadas poderiam realizar serviços de interesse público e, assim, foi estabelecida nas Leis nº. 8.637/1998 e nº 9.790/1999, que criaram a possibilidade de qualificação de pessoas jurídicas em direito privado e sem fins lucrativos, como Organizações Sociais (OS) e Organizações de Interesse Público da Sociedade Civil (OSCIP) e Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei nº 9.790/1999.

Por fim, a produção de bens e serviços para o mercado é realizada pelo Estado, por meio de empresas de economia mista, atuando em setores de serviços públicos e/ou setores considerados estratégicos. Em sua maioria, tais empreendimentos foram privatizados ou operados sob concessão para serem operados no mercado por meio de um Plano de Desestatização. Um apoio a essas medidas foi a iniciativa de criação de "organismos autônomos", cunhados sob o nome de agências reguladoras que seriam reguladores das atividades privatizadas.

Segundo o principal formulador, Bresser-Pereira (1996), a Reforma Gerencial foi a promoção de mudanças em busca da eficácia, eficiência e a efetividade dos serviços públicos a sociedade. Do exposto até o momento, podemos afirmar que houve luzes e sombras, êxitos e fracassos nestas ambiciosas reformas. Segundo Ramos (1989) e Salm e Menegasso (2009), o principal problema do modelo da NPM é a usurpação da esfera privada, já que é o mercado y não a sociedade politicamente articulada a principal referência para a Administração Pública.

Outras limitações assinaladas por Paes de Paula (2005) são: a) a constituição de uma nova elite burocrática; a centralização do poder nos poderes executivos; inadequação da aplicação de técnicas e práticas do setor privado no setor público; dificuldade em lidar com a complexidade dos sistemas administrativos e a dimensão sociopolítica da gestão e; incompatibilidade entre a lógica da gestão e o interesse público. Tais limitações

alimentaram críticas crescentes ao modelo, abrindo caminho para novas propostas para a produção de serviços públicos.

As expectativas depositadas na NPM não só não foram cumpridas como decepcionadas, produzindo questionamento de seus postulados. Dessa forma, surgiram duas correntes críticas complementares. A primeira é denominada de novo serviço público (NSP) e a segunda é conhecida como neoweberianismo. O NSP critica a assimilação dos cidadãos como cliente-consumidor e defende a cidadania democrática como um valor mais elevado sobre uma visão puramente empresarial. Sua principal contribuição é a defesa de uma nova abordagem para a gestão pública, aberta aos valores democráticos, de interesse geral e a incorporação dos cidadãos na deliberação e participação em todas as etapas das políticas públicas, mas sem renunciar a ideia de criar uma administração eficiente (Denhardt e Denhardt, 2001, 2003; 2007). Por sua vez, a abordagem neoweberiana reafirma o valor do serviço público como valor *per se* para evitar a demolição de estruturas públicas, salvaguardar a segurança jurídica, reafirmar o público frente ao mercado e fortalecer o status de cidadania (Pollit & Bouckaert, 2004; Pollitt, van Thiel & Homburg, 2007; Aguilar Villanueva, 2006, 2013).

#### *4.3. E-administração, participação cidadã e neoweberianismo*

Na primeira década do século XXI, as duas maiores preocupações são adaptar a Administração a novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) e focar na satisfação dos cidadãos.

A adesão da Espanha à União Europeia favorece a implementação da e-Administração, de mãos dadas com a Internet e a telefonia móvel. A UE propunha a promover o desenvolvimento e a disseminação das TIC's entre todos os cidadãos dos Estados-Membros.

Para isso, as instituições comunitárias estabeleceram um objetivo estratégico de preparar a mudança para uma economia e sociedade do conhecimento, baseadas na sociedade da informação e de P&D, acelerando a competitividade e a inovação, com vistas a alcançar o pleno emprego e fortalecer a coesão na UE. Tais iniciativas seriam refletidas no Plano de Ação da e-Europe (Conselho Europeu de Lisboa, 23 e 24 de Março de 2000).

Pensemos que a Comissão Europeia sustentou que as TIC eram a essência de toda a administração moderna. No desenvolvimento desse cenário digital, as

administrações espanholas promoveram a administração eletrônica por meio de diferentes diretrizes europeias. O White Paper para o Aperfeiçoamento dos Serviços Públicos (2000) foi levantado como uma reflexão sobre os requisitos de adaptação da Administração e do Plano de Qualidade para a Administração Geral do Estado, que enquadra iniciativas como cartas de serviço, avaliação, qualidade nos serviços públicos, capacitação de funcionários e gestores públicos, receptividade, a flexibilidade das formas de gestão e racionalização administrativa.

Este período é muito produtivo posto que coincidindo com a vitória eleitoral dos socialistas em 2004, num contexto de bonança e prosperidade, as tendências anteriores vão se consolidando. A implementação das novas tecnologias cresce exponencialmente, se generaliza a assinatura digital, os trâmites eletrônicos e a expansão dos escritórios virtuais. A administração eletrônica ou e-Administração pode ser definida como a “utilização de tecnologias de informação e comunicação e, em particular a internet, com o objetivo de melhorar a gestão dos assuntos públicos” (OCDE, 2003). As referências usadas para se referir a administração eletrônica admitem vários rótulos como e-Administração, e-Governo, Democracia 2.0, Governo Aberto e Dado Aberto. Estas duas últimas denominações alcançaram notável sucesso na literatura político administrativa<sup>4</sup>.

Neste período, o governo da Espanha articulou diferentes planos reformistas que visavam implementar a e-administração como o Plano Avança, que permitiu gerenciar a e-administração entre 2005 e 2012. O objetivo era a transição de um modelo "Ilhas" para um modelo baseado na interoperabilidade e colaboração entre administrações multinível. A partir de 2013, foi implementada a conhecida Agenda Digital convertida na atualidade em Agenda Espanha Digital 2025, cujos objetivos são a implantação do 5G, a Cibersegurança, a Inteligência Artificial e os direitos digitais dos cidadãos.

À medida que se implementava a e-administração, o contexto social demandava cada vez mais medidas de governança, transparência e bom governo. Como consequência, as exigências de transparência da informação, de reaproveitamento dos dados públicos e as políticas públicas participativas contribuíram para a generalização da administração digital.

---

<sup>4</sup> O Governo Aberto é baseado na transparência, participação e colaboração em governança (Lathrop & Ruma, 2010). O grande objetivo do Governo Aberto é uma mudança cultural e de valores no público. Uma das iniciativas pioneiras do Governo Aberto foi a promovida pelo presidente americano Barack Obama. Por sua vez, o conceito de Dados Abertos refere-se à abertura de dados em formatos abertos e à interconexão entre as administrações públicas.

No caso do Brasil, foi a criação do Comitê Executivo de Governança Eletrônica (Grupo de Trabalho Interministerial), que se constituiu para propor políticas, diretrizes e normas relacionadas às novas formas eletrônicas de interação no Estado (Dias, Sano e Medeiros, 2019). Assim, no ano de 2001, foi lançada a Política de Governo Eletrônico no Brasil para desenvolver a política digital brasileira e com o Decreto nº 5.234, de 7 de julho de 2004, criou o Departamento de Governo Eletrônico. Essa estrutura se encarregaria da articulação e coordenação das ações governamentais eletrônicas, como a prestação de serviços públicos no ambiente eletrônico e a padronização das ações e a disseminação de informações governamentais eletrônicas na Administração Pública Federal.

O compromisso do Brasil com a e-administração chegou a tal ponto que a ONU, em 2001, considerou as boas práticas de governo eletrônico brasileiro entre as vinte melhores do mundo. No entanto, sete anos depois, passou do 18º para o 45º (Prado, 2009) no ranking de boas práticas.

Ainda assim, pode destacar práticas exitosas implementadas como: declaração anual de Imposto de Renda, o Sistema Eletrônico de Compras Públicas, os Sistemas Eleitorais Eletrônicos que utilizam as urnas eletrônicas e o lançamento do Portal de Convênios em 2008 e aprovação da Estratégia Geral de Tecnologia da Informação dos órgãos do Sistema de Administração de Recursos Tecnológicos da Informação (SISP) (Dias, Sano e Medeiros, 2019).

É importante ressaltar que durante esse período as reformas administrativas idealizadas no PDRAE (Brasil, 1995) foram realizadas pela Administração Pública Federal e exerceram uma grande influência na implementação da administração eletrônica, mudanças legais e de gestão de pessoas para promover economia e a melhoria a carteira de serviços públicos aos cidadãos.

Em continuidade, o Quadro 1 sintetiza as trajetórias reformistas do Brasil e da Espanha.

**Quadro 1:** Principais trajetórias reformistas do Brasil e da Espanha

Correntes políticas administrativas	Melhores resultados	
	Espanha	Brasil
Burocracia weberiana Institucionalismo	Democratização de estruturas políticas administrativas Descentralização e desconcentração Busca de legitimidade e pluralismo Segurança jurídica	Criação da Secretaria de Administração de Serviços Públicos (DASP), que promoveu os principais alicerces da modernização administrativa burocrática brasileira.
Nova Gestão Pública (NPM)	Europeização Qualidade (ISO 9000; EFQM) Cartas de serviço Redesenho de processos Gestão de RH Privatização de serviços públicos Diferenciação entre propriedade e gestão.	Plano Diretor de Reforma do Aparato Estadual (PDRAE, 1995) como motorista de mudanças institucionais (estrutura e lei), culturais e gerenciais (instrumentos administrativos de organizações privadas) - Redesenho das estruturas de fornecimento de políticas públicas; - Adoção de processos e instrumentos da gestão privada; - Privatização e concessões públicas
e-Administração Governança Novo serviço público	Digitalização integral Interoperabilidade Enfoque na igualdade e gênero na política pública Governança territorial multinível (reformas do Estatuto do CCAA, implementação de conferências setoriais)	Política de Governo Eletrônico no Brasil em 2001. Decreto nº 5.234, de 7 de julho de 2004, que cria o Departamento de Governo Eletrônico
Neoweberianismo e-Administração	Estabilidade orçamentária Transparência e boa governança <i>Governo aberto</i> Agenda digital	<i>Governo Aberto</i> (Membro Fundador da Parceria para o Governo Aberto nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação) Estabilidade nos limites de gasto do orçamento público (Emenda Constitucional nº 95)

Fonte: Elaboração própria.

## 5. Os novos caminhos e os desafios para a Administração Pública: uma discussão

A NPM foi um paradigma inspirado nas empresas que introduziu inúmeras mudanças no setor público. Suas reformas que se apresentavam ambiciosas foram insuficientes para responder às mudanças globais que exigiam inovações mais profundas na gestão pública. No entanto, deve-se notar que foi uma das trajetórias modernizadoras com grande impacto tanto no Brasil quanto na Espanha. Em ambos os países, os principais pontos convergem na implementação de ações para simplificar a estrutura administrativa,



a racionalização das políticas públicas e a simplificação da burocracia. Além disso, em ambos os casos foi operado com uma visão focada na concessão, privatização e terceirização de contratos com organizações privadas como prestadores de serviços públicos.

Uma das inovações mais significativas foi o avanço do governo eletrônico, e-administração, que acelerou os tempos e encargos burocráticos (eliminando uma parte da "papitada") e simplificando os trâmites, graças às TIC's e a internet (internet das coisas).

Segundo Osborne (2006), a nova gestão pública foi uma fase de transição para a nova governança pública. Nela amplia o marco de intervenção estatal e fortalece a interação com a sociedade. Essa nova trajetória modernizadora incorpora avanços significativos das instituições participativas adotando diferentes configurações como conferências, conselhos, etc., que têm em comum a promoção de espaços para incluir o processo deliberativo, criando mediações entre Estado e sociedade (Avritzer, 2011). Entre os principais desafios estão aspectos relacionados à estabilidade econômica, o desenvolvimento sustentável (Agenda 2030 do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável da ONU) e transformação digital no serviço público com a superação qualitativa e quantitativa do gap digital.

Abaixo estão algumas das medidas legislativas mais significativas da última década no Quadro 2. Este período (2009-2019) descreve uma das maiores crises econômicas do mundo, das quais seus efeitos ainda persistem em muitos países e setores de atividade. Os pacotes legislativos favoreceram a redução dos gastos públicos, da dívida pública e da consolidação fiscal.

Assim, é possível detectar que as mudanças da modernização administrativa no Brasil e na Espanha reguardam certo paralelismo. Os dois países foram influenciados pelas correntes modernizadoras que se estendem a nível mundial. No entanto, no Brasil, as mudanças ocorreram em um curto espaço de tempo e a Governança Pública não está presente de maneira tão relevante quanto na Espanha.

As reformas influenciadas pelo NPM impactaram o Brasil e a Espanha através do redesenho da oferta de serviços públicos (privatizações e concessões de serviços). Embora o Brasil tenha sido afetado pela estabilidade econômica, a Espanha (prejudicada pela crise da dívida pública) se beneficiou da governança por causa de sua adesão à UE.

**Quadro 2:** Principais ações reformistas na última década no Brasil e Espanha

Espanha	Brasil
<p>A Lei 2/2011, de 4 de março, da Economia Sustentável</p> <p>Lei 27/2013, de 27 de dezembro, da racionalização e sustentabilidade da Administração Local.</p>	<p>Decreto nº 7.746/2012 que estabelece critérios e práticas para promover o desenvolvimento nacional sustentável nos contratos realizados pela administração pública federal direta, local e fundações e pelas empresas estatais.</p> <p>Instrução Normativa nº 10 que estabelece as regras para a preparação dos Planos Logísticos Sustentáveis na Administração Pública Federal.</p>
<p>Modificação do art. 135 da CE para consagrar a Estabilidade Orçamentária.</p> <p>Lei Orgânica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidade Orçamentária e Sustentabilidade Financeira, estabelece objetivos concretos de gasto e endividamento para todas as AAPP, e os obriga a cumprir com os objetivos de déficit.</p>	<p>Emenda Constitucional nº 95, que impõe limites ao gasto público na Administração Pública Federal.</p>
<p>Em 26 de outubro de 2012 o Conselho de Ministros aprova um Acordo que por ele cria uma Comissão para a reforma das Administrações Públicas (CORA).</p> <p>Lei 15/2014, de 16 de setembro, de racionalização do Setor Público e outras medidas de reforma administrativa.</p> <p>Informe da OCDE sobre Governança Pública na Espanha: a reforma administrativa a reforma contínua.</p>	<p>Lei nº 12.618/2012, que muda o Sistema de Previdência Social dos servidores públicos com criação da Previdência Complementar.</p> <p>Lei nº 13.019/2014, Marco Regulamentar das Organizações da Sociedade Civil que inclui os procedimentos que devem observar nas fases de procedimentos entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil.</p>
<p>Lei 19/2013, de 9 de dezembro, de transparência, acesso à informação pública e bom governo.</p> <p>Lei 25/2013, de 27 de dezembro, incentivo a fatura eletrônica e criação do registro contábil de faturas no Setor Público.</p> <p>A Agenda Digital para Espanha.</p>	<p>Instrução Normativa nº 04 da Secretaria de Logística e Tecnologias da Informação (SLTI) em 2010 e o Plano Nacional de Banda Larga, Lei nº 7.175/2010, em que as tecnologias de inovação, comunicação y informação da Administração Pública se ocupam da aquisição de soluções de TI; em 2011 a criação do Sistema Unificado de Registro de Fornecedores (Sicaf) e o Guia de Gestão de Processos Governamentais, integrando iniciativas de e-PING e Gspública do Governo (métodos de melhorias de práticas em governos);</p> <p>Lei nº 12.527/2011, conhecida como a Lei de Acesso a Informação (LAI) que regula a disponibilidade de dados para a sociedade.</p>

Fonte: Elaboração própria.

## 6. Conclusões

Chegado a este ponto, cabe pensar que os desafios das Administrações Públicas estudadas são numerosos e há um longo caminho a percorrer. Ao longo do artigo, verificou-se que Brasil e Espanha aderiram aos princípios da nova gestão pública, mas com um balanço desigual. Embora o caso brasileiro e espanhol tenha se somado à onda global modernizadora da nova gestão pública, as mudanças no Brasil ocorreram em um período muito curto de tempo, enquanto na Espanha teve um prazo maior e também se beneficiou de sua adesão à União Europeia. Por outro lado, a governança, tanto na Espanha quanto na União Europeia, tem tido um forte impacto e sendo mais suave no Brasil.

Pensamos que as chaves para o futuro passam pela busca por mais eficiência na prestação de serviços públicos, a redução do gap digital para que todos os cidadãos possam acessar a carteira de serviços sem discriminação (que, como se revelou na crise de saúde do Covid-19), abordar uma análise dos agentes beneficiados em termos econômicos das concessões e privatizações que eram monopólio ou oligopólio natural (telecomunicações, eletricidade, indústrias setoriais, sistema bancário) e a implementação de mais controles e avaliações operacionais. Tudo isso deve ser enquadrado em um contexto de crescimento das desigualdades sociais que não podem ser negligenciadas.

Entre as futuras linhas de investigação deve considerar: quem têm sido o beneficiário da modernização administrativa, cidadania, governantes ou atores econômicos privados?

## Referências

Abellán-López, M.A. (2019). *Rendición de cuentas y control externo en España. Una aproximación a las instituciones fiscalizadoras desde el contexto de la modernización político administrativa*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Aguilar Villanueva, L.F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.

Aguilar Villanueva, L.F. (2013). *El gobierno del gobierno*. México: INAP.

Al Gore, A. (1994). *Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos*. Vitoria: Instituto Vasco de Administraciones Públicas.

Avritzer, L. (2011). A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea.

Barzelay, M. (2001). *The New Public Management*. Oxford: SAGE.

Barzelay M. (2002). La Nueva Gestión Pública. Una invitación al Diálogo Globalizado. *Revista Chilena de Administración Pública*, 2.

Braga, L.; Alves, W. Figueiredo, M. C. & Santos, R. R. (2008). O papel do governo eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. *Revista do Serviço Público, Brasília*, 59(1), 5-21.

Brasil. (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado.

Bresser-Pereira, L. (1996). Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1).

Bouckaert, G. (2003). La reforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs? *Revue française d'administration publique*, 105, 39-54.

Buchanan, J. & Tullock, G. (2014). *El cálculo del consenso: escritos escogidos*. Madrid: Arazandi.

Controladoria-Geral da União (CGU). Governo Aberto no Brasil (2016). Recuperado de: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/governo-aberto-no-brasil>. Acesso em: 13 jul. 2017.

Corbetta, P. (2010). *Metodología y Técnicas de Investigación Social*. Madrid: McGraw-Hill.

Dahrendorf R. (1990). *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*. Madrid: Mondadori.

Denhardt, R. & Denhardt, J. (2001). The new public service, putting the democracy first. *National Civic Review*, 90(4), 391-400.

Denhardt, R. & Denhardt, J. (2003). The new public service: an approach to reform. *International Review of Public Administration*, 8(1), 3-10.

Denhardt, R. & Denhardt, J. (2007). *The new Public Service. Serving, not steering*. New York: M.E. Sharpe, Inc.

Dias, T., Sano H. & Medeiros M.F. (2019). *Inovação e tecnologia da comunicação e informação na administração pública*. Brasília: ENAP.

García Pelayo, M. (1991). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza.

Giddens, A. 1999. *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*. Madrid: Alianza  
Huntington, S. (1991). *La Tercera Ola*. Barcelona: Paidós.

Kooiman, J. (1993). Social-political Governance: an introduction. In: J. Kooiman, (ed). *Modern Governance, new governments-society interactions*. London: Sage.

Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.

Lathrop, D. & Ruma, L. (2010). *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. USA: O'Reilly.

Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos: una nueva administración al servicio de los ciudadanos. 2000. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

Lima Junior, O. (1998). As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos *Revista do Serviço Público*, 49(2).

Linz, J.J. (1992). La transición a la democracia en perspectiva comparada. In: R. Cotarelo (Ed.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)* (pp. 431-462). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Lustosa, B. (2008). 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 42(5), 829-874.

Marconi, M. & Lakatos, E. M. (2010). *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas.

Metcalfé, L. & Richards, S. (1993). *Improving Public Management*. London: Sage Publication.

Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.

Morlino, L. (2010). *Introducción a la investigación comparada*. Madrid: Alianza.

OCDE (1999). *Auditoría de gestión y modernización de la Administración*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

OCDE (2003). *L'administration électronique: un impératif*. Rapport, 2003.

OCDE (2014). *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. España: de la reforma administrativa a la mejora continua*.

Osborne, S. P. (2006). The new public governance. *Public Management Review*, 8, 377-387.

Osborne, D. & Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Planeta.

Prado O. (2009). *Governo eletrônico, reforma do Estado e transparência: o Programa de Governo Eletrônico no Brasil* (Tese de Doutorado em Administração Pública e

Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

Paes de Paula, A. P. (2005). *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV.

Paludo, A. (2013). *Administração Pública* (3rd ed., p. 608). Rio de Janeiro: Elsevier.

Ramos, A.G. (1989). *A Nova Ciência das Organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*, Ed. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: a Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C., van Thiel, S. & Homburg, V. (2007). *New Public Management in Europe: adaptation and alternatives*. London: Macmillan Palgrave.

Rezende, F. da C. (2004). *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: FGV.

Salm, J. F. & Menegasso, M.E. (2009). Os pressupostos para a implementação do novo serviço público e o capital social. *Colóquio Internacional sobre Poder Local: desenvolvimento e gestão social de territórios*, Salvador, BA, Brasil, 11.

Stiglitz, J. (2003). *La Economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosch.




Tezanos, J. F., Cotarelo, R. & De Blas, A. (1993). *La transición democrática española*. Madrid: Editorial Sistema.

Warlich, B. (2013). Desburocratização e Desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reforma administrativa na década de 80. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 18(4), 72-87.

# Análise e Diagnóstico do Sistema Prisional Sergipano: Proposta de Melhorias através de Políticas Públicas

*Análisis y Diagnóstico del Sistema Penitenciario Sergipano:  
Propuesta de Mejoras mediante Políticas Públicas*

*Analysis and Diagnosis of the Sergipan Prison System:  
Proposal for Improvements through Public Policies*

Antônio José Franca Júnior<sup>1</sup>  
Nathalia Carvalho Moreira<sup>2</sup>   
Thais Ettinger Oliveira Salgado<sup>3</sup>   
Baby de Fátima Barbosa Parisi<sup>4</sup> 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.50847

Recebido em: 25/02/2020  
Aprovado em: 03/09/2020

**Resumo:** O presente estudo objetivou realizar um diagnóstico pormenorizado do sistema penitenciário de Sergipe e propor políticas públicas que contribuam para melhoria do sistema. O Estado de Sergipe, encontra-se, com uma população carcerária crescente e unidades prisionais superlotadas. O estudo caracterizou-se como qualitativo, quantitativo, exploratório e descritivo, contando com fontes primárias e secundárias, corpus documental e observação in loco. Dentre os principais resultados estão a identificação de elevada taxa de ocupação nas unidades prisionais de Sergipe, ocasionada pelo déficit de vagas, estabelecimentos prisionais em condições de precariedade, o elevado percentual de presos sem julgamento além da constatação de desequilíbrio na aplicação financeira dos recursos. Por fim, propõe-se políticas públicas, para mitigação dos problemas identificados, tanto no aspecto da diminuição do encarceramento quanto para o favorecimento da economicidade, eficácia, eficiência e efetividade do sistema prisional.

**Palavras-chave:** Sistema Penitenciário; Políticas Públicas Carcerárias; Segurança Pública.

<sup>1</sup> Universidade Federal de Sergipe (UFS) – E-mail: [franca.junior2@gmail.com](mailto:franca.junior2@gmail.com).

<sup>2</sup> Universidade Federal de Sergipe (UFS) – E-mail: [nathalia.arierom@gmail.com](mailto:nathalia.arierom@gmail.com).

<sup>3</sup> Universidade Federal de Sergipe (UFS) – E-mail: [thaisettinger@hotmail.com](mailto:thaisettinger@hotmail.com).

<sup>4</sup> Universidade Federal de Sergipe (UFS) – E-mail: [babydefatima@yahoo.com.br](mailto:babydefatima@yahoo.com.br).



**Resumen:** El presente estudio tiene por objeto realizar un diagnóstico pormenorizado del sistema penitenciario de Sergipe y proponer políticas públicas que contribuyan a las mejoras del sistema. El Estado de Sergipe constituye una población carcelaria creciente y unidades penitenciarias abarrotadas. El estudio se caracterizó como cualitativo, cuantitativo, exploratorio y descriptivo, contando con fuentes primarias y secundarias, corpus documental y observación in loco. Dentro de los principales resultados están: la identificación de la elevada tasa de ocupación en las unidades carceleras de Sergipe, ocasionada por el déficit de vacantes, establecimientos correccionales en condiciones de precariedad; el elevado porcentaje de reclusos sin proceso de juicio además de la constatación del desequilibrio en la aplicación financiera de los recursos. Finalmente, se proponen políticas públicas para la mitigación de los problemas identificados, tanto en el aspecto de la disminución de las prisiones, así como para el favorecimiento a la economía, a la eficacia, a la eficiencia y a la efectividad del sistema carcelario.

**Palabras claves:** Sistema Penitenciario; Políticas Públicas Carcelarias; Seguridad Pública.

**Abstract:** This study aimed to make a detailed diagnosis of the penitentiary system in Sergipe and propose public policies that contribute to the improvement of the system. The State of Sergipe has a growing prison population and overcrowded prison units. The study was characterized as qualitative, quantitative, exploratory and descriptive, with primary and secondary sources, documentary corpus and on-site observation. Among the main results are the identification of a high occupancy rate in the prison units in Sergipe, caused by the deficit of vacancies, prison establishments in precarious conditions, the high percentage of prisoners without trial in addition to the finding of imbalance in the financial application of resources. Finally, public policies are proposed to mitigate the problems identified, both in terms of reducing incarceration and favoring the economy, efficacy, efficiency and effectiveness of the prison system.

**Keywords:** Penitentiary System; Public Prison Policies; Public Security.

## **1. Introdução**

O sistema penitenciário brasileiro é um problema público que exige uma premente solução, ante a crise nele instalada, divulgada amplamente pelos meios de comunicação e percebida na sociedade. É constatada a falência e decadência no sistema, tanto no aspecto estrutural como na capacitação humana para geri-lo, revelando-se em um violento palco de violações da dignidade da pessoa humana (Costa & Santos, 2015).

O Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) é o órgão executivo que acompanha e controla a aplicação da Lei de Execução Penal e as diretrizes da Política Penitenciária Nacional, emanadas, principalmente, pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP. Este Departamento consolidou dados através do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Relatório INFOPEN/2017),

retratando que até o mês de dezembro de 2016 havia 726.354 pessoas presas no Brasil, apontando-se um número de 423.242 vagas, contabilizando-se um déficit de 303.112 vagas.

O crescimento exorbitante da população carcerária brasileira, que quase dobrou nos últimos dez anos, adquire maior nitidez quando comparado ao crescimento da população carcerária de outros países. De acordo com as informações divulgadas no Relatório INFOPEN (2016), referentes a dados de 2014, o Brasil ocupava o posto de 4ª maior população carcerária do mundo, em números absolutos, considerando uma relação dos vinte países com o maior número de pessoas presas, perdendo para os Estados Unidos (1º lugar, com população prisional de 2.228.424 presos), China (2º lugar, com população prisional de 1.657.812 presos) e Rússia (3º lugar, com população prisional de 673.818 presos).

Outro indicador utilizado para avaliar a capacidade operacional dos estabelecimentos prisionais é a taxa de ocupação prisional. Esse indicador aponta “razão entre o número total de pessoas privadas de liberdade e a quantidade de vagas existentes no sistema prisional” (Brasil, 2017, p. 27). O INFOPEN (2017) dá conta de que a taxa de ocupação prisional brasileira era de 171,62% até junho de 2017.

Aplicando-se esse indicador aos sistemas penitenciários estaduais individualmente, verifica-se que todos os Estados apresentam taxa de ocupação acima de 100%. Rio Grande do Norte e Santa Catarina apresentaram as menores taxas de ocupação, com 135% e 108% respectivamente, e Paraná ocupa o primeiro lugar do ranking com taxa de ocupação de 267%. Sergipe ocupa a décima nona posição com taxa de ocupação de 164% (INFOPEN/2017). O estado de Sergipe segue na mesma perspectiva de superlotação e precarização do sistema penitenciário, tal qual no âmbito nacional. Sua população carcerária, em janeiro de 2017, ultrapassa 5.000 pessoas, alojadas em 2.218 vagas, apresentando um déficit superior ao dobro das vagas existentes, conforme dados obtidos junto à Secretaria de Estado da Justiça e de Defesa ao Consumidor (SEJUC), órgão responsável pela gestão do sistema prisional sergipano.

Em 2014, o Estado de Sergipe liderava a lista de unidades da federação que mais possuíam presos sem condenação, apresentando o elevadíssimo índice de 70% da população carcerária presa em caráter provisório, conforme dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Atualmente, Sergipe aparece como o quinto Estado nesse quesito, apresentando um percentual de 56,63% de sua população carcerária sem julgamento,

sendo superado pelos Estados de Alagoas (56,72%), Bahia (62,84%), Piauí (63,20%), Amazonas (65,84%). Pontue-se que o menor percentual de presos sem julgamento é do Estado de Rondônia, que apresenta 18,8% (CNJ, 2017).

Nesse contexto, o presente estudo pretende fornecer subsídios práticos aos gestores de sistema prisional sergipano para o enfrentamento da má estrutura dos presídios e das altas taxas de ocupação nas penitenciárias do Estado de Sergipe, por meio de diagnóstico pormenorizado do sistema penitenciário.

## **2. Referencial**

A Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de execuções penais (LEP) - vigente na atualidade, foi promulgada em sintonia com a Convenção Americana de Direitos Humanos, o pacto de São José da Costa Rica, firmado em 22 de novembro de 1969, que indica a finalidade das penas de privação da liberdade voltada para reforma e readaptação social dos condenados, respeitando os princípios da dignidade da pessoa humana (Mirabete, 2007).

A LEP tem por objetivo efetivar as disposições da sentença ou decisão criminal, que impôs a pena privativa ou não da liberdade, medida de segurança, restrições de liberdade cautelares, ou qualquer outra medida restritiva diversa da prisão. Marcão (2010) defende que a legislação brasileira adotou a teoria mista ou eclética, tendo como alvo a natureza retributiva da pena, a prevenção e a humanização do apenado.

A disposição dos estabelecimentos penais está em sintonia com o artigo 5º, XLVIII da Constituição Federal (CF), que determina o cumprimento da pena em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, idade e o sexo do apenado. Marcão (2010), explica que a separação dos reclusos por categoria atende às regras internacionais, especialmente as disposições do primeiro congresso das Nações Unidas para prevenção do crime e o tratamento dos delinquentes, em 1995. Mirabete (2007) ensina que a individualização é fundamental para que cada preso tenha o tratamento penitenciário adequado e específico.

Pelas lições do artigo 88 da LEP, o condenado será alojado em cela individual que conterà dormitório, aparelho sanitário e lavatório, resguardando-se a salubridade do ambiente pela concorrência dos fatores de aeração, insolação e condicionamento térmico adequado à existência humana. Afirma a lei que a área mínima da cela deve ser 6,00m<sup>2</sup>.

É previsão legal (artigos 10 e 11) a assistência ao preso e ao internado

objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade, devendo o suporte se estender ao egresso. Essa assistência, em relação ao privado de liberdade, consiste no fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas (assistência material).

Quanto a assistência à saúde, o indivíduo preso fica à mercê do Estado para que lhe socorra em relação aos eventuais problemas de saúde, já que não está livre para buscar esse tipo de auxílio, dessa forma a LEP (art. 14) estabelece a previsão dessa assistência. Respeita-se as regras mínimas da Organização das Nações Unidas – ONU, firmada no primeiro congresso das Nações unidas para prevenção do crime e o tratamento de delinquentes (Marcão, 2010; Mirabete, 2007).

A assistência jurídica se destina a presos que não tem forças financeiras para constituir advogado; já a assistência educacional sendo obrigatório o ensino de segundo grau, materializa a exigência do art. 26 da Declaração Universal dos Direitos do Homem que estabelece o direito de todo homem à instrução gratuita, minimamente, nos graus elementares e fundamentais, conforme as lições de Marcão (2010).

A assistência social e religiosa também visa cooperar para o amparo da pessoa privada de liberdade a fim de que não volte a cometer ilícitos. Em relação à assistência ao egresso, visa o suporte à pessoa que cumpriu pena e encontra-se estigmatizada por ter integrado ao sistema prisional falido e cheios de vícios, a fim de que evite a reincidência (Marcão, 2010).

No tocante aos fatores sociais, “a segregação de uma pessoa do seu meio social ocasiona uma desadaptação tão profunda que resulta difícil conseguir a reinserção social do delinquente, especialmente na pena superior a dois anos” (Rico *apud* Bitencourt, 2004, p. 159), ressaltando-se que o isolamento aliado à chantagem feita pelos companheiros de cela possibilita a incorporação definitiva ao mundo do crime (Bitencourt, 2004).

Para dar lastro ao diagnóstico do sistema prisional sergipano é necessário abordar a questão da finalidade da pena. Neste ponto, Greco (2016), diz que a ressocialização é um ponto crítico no sistema prisional no Brasil, na medida em que os índices de reincidência demonstram que as estratégias de ressocialização não funcionam na maior parte dos Estados.

Repise-se que o presente referencial teórico do estudo tem o condão de alinhar conceitos e esclarecimentos acerca de questões pautadas na análise de resultado. Assim, doravante serão enfrentadas pontuais disposições da LEP atinentes, exclusivamente, às

questões analisadas posteriormente sobre o sistema prisional do Estado de Sergipe.

### **3. Metodologia**

A análise da gestão administrativa do Sistema Penitenciário do Estado de Sergipe envolve múltiplos fatores, tais como, a quantidade de estabelecimentos prisionais, a oferta de vagas, quantitativo de presos processados e condenados, índices de reincidência, o quantitativo de recursos públicos investidos, dentre outros aspectos.

Para esta pesquisa, os seguintes procedimentos metodológicos foram adotados: quanto à forma de abordagem, a pesquisa é do tipo mista (quali-quantitativa), pois, buscou-se descobrir e classificar as correlações entre as variáveis importantes para explicação do problema, além de tentar compreender e classificar os processos vividos e entender as particularidades do comportamento humano diante do fenômeno escolhido (Richardson, 1999).

O acesso às informações contidas neste trabalho foram viabilizadas através de um dos autores que é servidor público efetivo da carreira prisional do Estado de Sergipe, o que lhe permite acesso ao banco de dados e percepções agregadoras a pesquisa, resguardando-se devidamente de pontos de vista tendenciosos.

As fontes de evidências documentais utilizadas favorecem a estabilidade da pesquisa, na medida em que os dados podem ser revisados a qualquer tempo, possui a característica da exatidão, eis que contém referências e detalhes exatos de um evento, e desfruta de ampla cobertura, abrangendo longo espaço de tempo, muitos eventos e muitos ambientes distintos (Yin, 2001).

A pesquisa foi edificada a partir das informações disponíveis pelos documentos públicos, relatórios e dados de sistemas da SEJUC, órgão gestor do Sistema Prisional de Sergipe, além de outras fontes de dados oficiais. Portanto, são utilizadas fontes primárias, através de consultas a documentos, relatórios e arquivos de instituições públicas, cujos dados foram postos sob tratamento e análise. Também foram utilizadas fontes secundárias, através de referenciais que forneceram dados elaborados e sistematizados, conforme pode ser verificado no Quadro 1.

**Quadro 1:** *Fontes de evidências*

<b>Dado coletado</b>	<b>Fonte</b>	<b>Período/ano</b>
Aspectos da população prisional brasileira, nº de vagas, nº de presos provisórios e condenados, comparativos com outros países, dados da gestão em relação à terceirização.	Fontes Secundárias: - Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN, 2014, produzido pelo Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, do Ministério da Justiça e da Segurança Pública – MJSP; e - Relatório Mensal do Cadastro Nacional de Inspeções Penais – CNIEP, vinculado ao Conselho Nacional de Justiça.	2014 e 2017
Aspectos gerais do órgão gestor do sistema prisional do Estado de Sergipe.	Fonte secundária: - Legislação do Estado de Sergipe	1995
	Fonte primária: - Relatório de atividades da SEJUC.	2016
Características do sistema prisional quanto ao porte; tipo de prisão, regime e gênero aos quais se destina; status de funcionamento e condições gerais.	Fontes primárias: - Sítio institucional do CNJ quanto ao porte do sistema prisional; - Decisões judiciais do TJSE.	2017 2013 a 2016
	Fontes secundárias: - INFOPEN; - Sítio institucional do CNJ; - Anuários de Segurança Pública – FNSP.	2016 2017 2007 a 2016
Evolução quantitativa histórica da população carcerária do Estado de Sergipe.	Fontes primárias: - Levantamento de dados da ASPLAN; - Pesquisa no Sistema de Administração Prisional – SAP, da SEJUC. - Atlas da violência do Instituto de pesquisa econômica aplicada - IPEA	2017 2016
	Fontes secundárias: - INFOPEN; - Sítio institucional do CNJ; - Anuários de Segurança Pública – FNSP.	2016 2017 2007 a 2016
Ocupação por estabelecimento prisional de Sergipe.	Fontes Primárias: - Consulta ao SAP da SEJUC; - INFOPEN; - Sítio do CNJ; - Decisões judiciais do TJSE.	2017 2016 2017 2013 a 2016
Administração das unidades prisionais.	Fontes primárias: - Contratos administrativos firmados pela SEJUC e ofícios emitidos pelo órgão; - Pareceres da Procuradoria Geral do Estado – PGE; - Decisões judiciais do TJSE e da Justiça do Trabalho; e - Decisão do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe – TCE/SE.	2009 a 2017 2009 a 2016 2012 a 2016 2016
Ações do Estado para: alternativas à prisão; cooperação com o Poder Judiciário; e oferta de assistência ao trabalho e educação da pessoa presa.	Fontes primárias: - Dados do CNJ; - Relatórios de atividades da SEJUC; - Contrato administrativo firmado pela SEJUC; e - Portal de convênios do Governo Federal.	2016 2016 2015 2017
Incidência de fugas e recorrência de acesso de pessoas a unidades prisionais.	Fontes primárias: - Consulta ao SAP da SEJUC;	2017
Recursos públicos orçamentários relacionados ao custeio e ao Fundo Penitenciário Nacional, destinados à SEJUC.	Fontes primárias: - Leis orçamentárias anuais; - Relatórios e ofício da SEJUC; - Decisão do Supremo Tribunal Federal - STF; e - Portaria do Ministério da Justiça.	2006 a 2016 2017 2016 2016

**Fonte:** Elaborado pelos autores, 2017.

Nesse contexto, a elaboração de generalizações apriorísticas relacionadas ao objeto de estudo poder-se-iam assumir um caráter especulativo, acarretando a fragilização das bases metodológicas da pesquisa. Assim, optou-se por prestigiar uma abordagem indutiva (Gil, 2008), buscando-se primeiramente conhecer e compreender o Sistema Penitenciário do Estado de Sergipe para após apresentar considerações acerca do fenômeno estudado.

Quanto à finalidade da pesquisa, o presente estudo é uma pesquisa aplicada, eis que objetiva gerar conhecimento para aplicação prática na área objeto de estudo (Gunther, 2006). Assim, embora a temática abordada pela presente pesquisa (funcionamento do sistema penitenciário) não apresenta caráter inédito na comunidade científica (Cabral & Lazzarini, 2010), o que afastaria inicialmente o caráter exploratório do estudo, acredita-se que o tratamento científico conferido aos dados coletados inaugure novas visões relacionadas aos desafios enfrentados na gestão do Sistema Penitenciário do Estado de Sergipe, o que a credencia como um estudo exploratório.

A presente pesquisa utiliza-se do estudo de caso. Firmando-se ainda nas lições de Yin (2010), o estudo de caso apresenta-se como estratégia de pesquisa que engloba tudo com a lógica de planejamento, incorporando abordagens específicas à coleta de dados e à análise de dados, constituindo-se em uma estratégia de pesquisa abrangente.

#### **4. Apresentação dos resultados**

##### *4.1. Quanto à classificação de porte; tipo de prisão, regime e gênero aos quais se destina; status de funcionamento e condições gerais*

De acordo com o levantamento de dados feito junto à SEJUC, são 10 (dez) as unidades prisionais que estão subordinadas ao órgão e que compõem o sistema carcerário.

Por meio das inspeções nos estabelecimentos penitenciários, o CNJ disponibiliza em seu sítio institucional, um recibo de cadastro de inspeção contendo informações variadas sobre cada estabelecimento vistoriado, inclusive classificando suas condições estruturais e de funcionamento, avaliando se são ótimas, boas, regulares ou péssimas e que foram sintetizadas no Quadro 2.



**Quadro 2:** *Resumo das unidades prisionais*

	<b>Tipo de Prisão</b>	<b>Regime</b>	<b>Gênero</b>	<b>Status de funcionamento</b>	<b>Condição - Classificação do CNJ</b>
<b>Presídio Juiz Manoel Barbosa Souza (PREMABAS)</b>	Definitiva	Fechado	Masculino	Em funcionamento	Péssimo
<b>Presídio Estadual Senador Leite Neto (PRESLEN)</b>	Definitiva	Fechado	Masculino	Em funcionamento, porém interditado judicialmente para receber novos presos.	Péssimo
<b>Centro Estadual de Reintegração Social de Areia Branca (CERSAB)</b>	Definitiva	Semiaberto	Masculino	Sem funcionamento, por força de interdição judicial desde 2013	Péssimo
<b>Cadeia Pública Territorial de Estância Tabelaio Filadelfo Luiz Costa (CP - ESTÂNCIA)</b>	Provisória	Fechado	Masculino	Em funcionamento	Não houve avaliação. Inaugurado em dezembro de 2016
<b>Cadeia Pública Territorial de Areia Branca</b>	Provisória	Fechado	Masculino	Prédio Construído, porém, não inaugurado até a conclusão do estudo	Não houve avaliação
<b>Cadeião de Socorro</b>	Provisória	Fechado	Masculino	Em funcionamento, porém interditado judicialmente para receber novos presos, desde novembro de 2016	Péssimo
<b>Complexo Penitenciário Advogado Jacinto Filho (COMPAJAF)</b>	Provisória	Fechado	Masculino	Em funcionamento	Regular
<b>Complexo Penitenciário Manoel Carvalho Neto (COMPEMCAN)</b>	Provisória	Fechado	Masculino	Em funcionamento, já tendo sofrido interdição judicial para receber novos presos	Péssimo
<b>Presídio Feminino (PREFEN)</b>	Provisória e definitiva	Fechado	Feminino	Em funcionamento	Regular
<b>Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico (HCTP)</b>	Medida de segurança	Medida de segurança	Masculino e Feminino	Em funcionamento	Péssimo

Fonte: SEJUC, 2017.

Inferese do Quadro 2 que das dez unidades prisionais existentes, oito estão em funcionamento, das quais 4 estão interditadas ou já sofreram interdição judicial. As sentenças de interdição são importantes documentos que retratam as condições das unidades prisionais e corroboram o conteúdo dos relatórios do CNJ.

O PRESLEN, situado no município de Nossa Senhora da Glória foi alvo de processo de interdição desde 2012, processado na 7ª Vara Criminal de Aracaju (Vara das Execuções Penais). Em 25.08.2016 foi manifesta a sentença de interdição cujos fundamentos, baseados em inspeção realizada pelo próprio magistrado que a exarou. Afirma o julgador que nas celas em que cabem quatro presos estão amontoadas até dez pessoas, ressaltando que as celas para isolamento disciplinar, com capacidade para um preso, guarnecem até seis pessoas. O documento judicial aponta que no estabelecimento há apenas 5 servidores prisionais por turno, para manter a custódia de mais de 400 homens, tornando comuns as rebeliões, que difíceis de serem contidas já resultaram em lesões e morte de servidores públicos.

O único presídio de regime semiaberto de Sergipe, CERSAB, destinado a presos masculinos – foi interditado em 2013, baseado na precariedade estrutural extrema. A decisão judicial que o interdita, afirma que o prédio está em ruína, desprovido de condição sanitária mínima para o acolhimento de seres humanos e por lá são sonegadas dos internos a correta assistência material, à saúde, educacional e social.

É oportuno afirmar que o Estado de Sergipe é desprovido de estabelecimento penal para o regime aberto. Sendo assim, as pessoas que progridem ou são sentenciados a tal regramento, são postos completamente em liberdade, na medida em que a figura da casa do albergado, que serviria para custódia e acompanhamento desse regime, não existe no Sistema Prisional Sergipano, como faz prova as informações disponibilizadas pela SEJUC (2017).

O chamado Cadeião de Socorro, situado no município de Nossa Senhora do Socorro, região metropolitana de Aracaju, capital do Estado, também está submetido à interdição judicial. O magistrado, ao fundamentar o interdito, afirma que nas celas e quem cabem 15 pessoas estão custodiadas até 40, indicando que o estabelecimento penal abriga mais que o triplo de sua capacidade estrutural.

Quadro semelhante é encontrado no COPEMCAN, estabelecimento penal com maior oferta de vagas no Estado de Sergipe. A decisão de interdição dá conta de que a unidade carcerária abriga três vezes mais presos do que a sua capacidade. Nas celas em

que cabem 8 presos, estão amontoadas até 20 pessoas. Celas para isolamento disciplinar com capacidade para 1 preso estão com até 7 pessoas. Nas salas para realização de visita íntima, que possuem apenas uma cama, também são mantidas até 8 pessoas.

Em relação à custódia de mulheres, há apenas uma unidade feminina, destinada para os regimes fechado e semiaberto, entretanto, efetivamente, há apenas a custódia de presas no regime fechado, aplicando-se o mesmo argumento dito acima sobre a interdição do semiaberto masculino, em relação ao salto de regime penal provocado pela ausência de unidade compatível.

Há de se pontuar que dos 8 presídios em funcionamento o CNJ qualifica 6 como “péssimos” e 2 como “regulares”, fato corroborado pelos fundamentos das interdições judiciais cujos fundamentos foram descritos. O Quadro 3 resume os números de estabelecimentos penais existentes, em funcionamento, interditados e sem custodiar presos e interditados para receber novos presos.

**Quadro 3:** *Resumo de situação dos estabelecimentos penais*

Quantidade Total	Construída sem inauguração	Sem funcionamento por interdição judicial	Em funcionamento sem interdição	Interditado para receber novos presos
10	1	1	5	3

Fonte: SEJUC, 2017.

Segundo as condições de funcionamento e avaliação do CNJ em relação às unidades prisionais, afere-se que 80% das unidades prisionais existentes estão em funcionamento, 37,5% dos que funcionam estão interditadas para receber novos presos, 71% atuam em péssimas condições e 29% dos estabelecimentos penais do Estado de Sergipe atuam em condições regulares.

#### 4.2. *Quanto à ocupação por estabelecimento prisional de Sergipe*

É realizado neste elemento de análise o estudo quanto à efetiva ocupação das unidades prisionais do Estado de Sergipe, esquadrihando a capacidade projetada de cada uma delas, seu déficit, taxa de ocupação e tipo de preso que as habita (se provisório ou definitivo). No Quadro 4 constam os números e critérios postos sob análise.

**Quadro 4:** *Ocupação efetiva dos estabelecimentos penais de Sergipe*

Unidades Prisionais	Capacidade de vagas projetadas	Quantidade total de presos	Déficit	Déficit percentual	Taxa de ocupação	Tipo de Prisão	Regime
PREMABAS	340	438	98	-29%	129%	Condenado	Fechado
CP ESTÂNCIA	196	198	2	-1%	101%	Provisório	Fechado
PRESLEN	177	321	-144	-81%	181%	Condenado	Fechado
CADEIÃO DE SOCORRO	160	424	264	-165%	265%	Provisório	Fechado
PREFEN	175	230	55	-31%	131%	Condenado e provisório	Fechado
HCTP	75	85	10	-13%	113%	Medida de segurança	Fechado
COMPAJAF	476	694	218	-46%	146%	Provisório	Fechado
COPEMCAN	800	2703	1903	-238%	338%	Provisório	Fechado
<b>TOTAL</b>	2399	5093	2694	112%			

Fonte: SEJUC, 2017.

Concernente às vagas disponibilizadas, constata-se que o COPEMCAN é a unidade que possui o maior número, 800, o que corresponde a 33% de todas as vagas do sistema prisional de Sergipe. Em seguida está o COMPAJAF, com a capacidade projetada para 476 presos, 20% das vagas existentes. A unidade com menor número de vagas é o HCTP, destinado para cumprimento de medidas de segurança, que possui capacidade para 75 pessoas, o equivalente a 3% da oferta total.

Cerca de 8% das vagas são destinadas às mulheres no PREFEN, 175 vagas em números absolutos. É a única unidade para o gênero, custodiando presas em regime fechado, condenadas e provisórias. Quanto à distribuição por tipo de prisão (provisória ou definitiva), pode-se afirmar que pelo menos 68% das vagas existentes no sistema prisional do Estado de Sergipe são destinadas para presos provisórios, distribuídos no COPEMCAN (33%), COMPAJAF (20%), CP ESTÂNCIA (8%), Cadeião de Socorro (7%). Menos de 32% das vagas se destinam a presos definitivos.

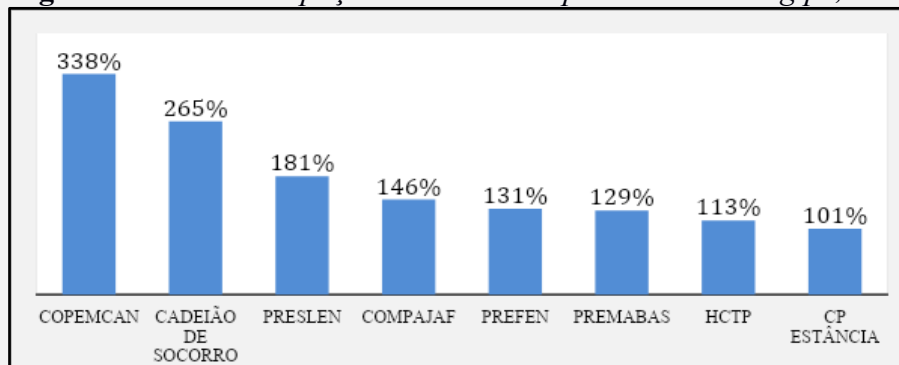
Há de se ressaltar que em consulta ao SAP, houve a constatação que mesmo em presídios destinados a presos provisórios há registro da custódia de presos definitivos, especificamente no COMPAJAF e COPEMCAN. Pontue-se ainda que não houve fonte confiável de dados para quantificar o número de presos provisórios e definitivos, de forma específica, em cada unidade prisional. Entretanto, o INFOPEN (2016) indica que em junho de 2014 o Estado de Sergipe liderava o percentual de presos provisórios em todo o

país, com 73% da população carcerária sem julgamento, seguido, sucessivamente, pelo Maranhão (66%), Bahia (65%) e Piauí (64%), o menor percentual de presos provisórios foi encontrado no Estado de Rondônia (16%). Dados mais atuais disponibilizados pelo CNJ (2017) dão conta de que, em 2017, Sergipe é o 4º Estado que mais possui presos sem julgamento definitivo, incluindo o Distrito Federal, sendo superado pelos Estados da Bahia (61,76%), Piauí (62,83%) e Amazonas (65,84%).

No tocante à quantidade de presos, O COPEMCAN é a unidade que abriga o maior número de detentos, 2.703, equivalendo afirmar que 53% de toda a população carcerária do Estado de Sergipe está custodiada nesse presídio, evidenciando uma extremada concentração de presos no estabelecimento. Os 47% restantes da população carcerária estão repartidos nas demais 7 unidades prisionais em funcionamento. A segunda unidade com maior população carcerária é o COMPAJAF, custodiando 694 detentos, o equivalente a 14% de todos os presos do sistema prisional de Sergipe, seguida pelo PREMABAS (9%), Cadeião de Socorro (8%), PRESLEN (6%) e CP ESTÂNCIA (4%), aproximadamente. Cerca de 4% da população carcerária é composta de mulheres, o equivalente a 230 custodiadas. O HCTP, estabelecimento destinado à medida de segurança, mantém o menor quantitativo de presos, 85, correspondente a 2% da população carcerária total.

Todos os estabelecimentos prisionais do Estado de Sergipe estão com população carcerária acima de sua capacidade projetada, alguns apresentando níveis de déficit de vagas e taxas de ocupação maiores que a média geral de todo o sistema prisional sergipano e do que a média nacional, que já são consideradas altas. A Figura 1 expõe a taxa de ocupação de todas as unidades do Estado

**Figura 1:** Taxa de ocupação nas unidades prisionais de Sergipe, 2017



Fonte: SEJUC, 2017.

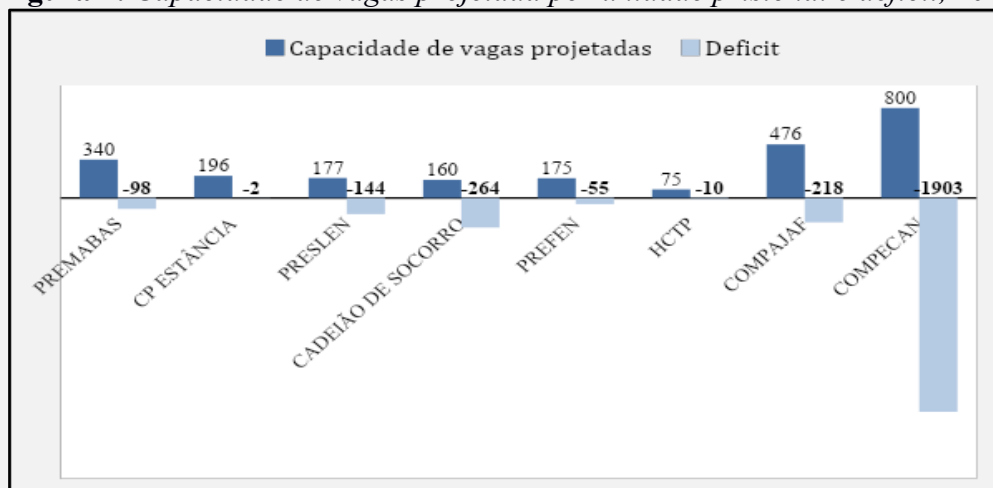
Quanto à taxa de ocupação, observa-se que três estabelecimentos penais apresentam taxas maiores que a média nacional que é de 163% em 2017: COPEMCAN (338%), Cadeião de Socorro (265%) e PRESLEN (181%). Ressalte-se que a taxa de ocupação de todo o sistema prisional de Sergipe é de 212%, também acima da taxa nacional.

No COPEMCAN há 1.903 presos além da sua capacidade que, em termos percentuais calcula um déficit de 238%, e uma taxa de ocupação de 338%, o que equivale afirmar que no lugar destinado para 10 pessoas há quase 34 presos, configurando superpopulação.

O Cadeião de Socorro, com uma taxa de ocupação de 265%, custodiando cerca de 27 pessoas onde caberia 10, segue interdito por decisão judicial para receber novos detentos, De modo semelhante, o PRESLEN, com 181% de taxa de ocupação foi alvo de processo de interdição, em razão, dentre outros aspectos, da superlotação carcerária, restando apenas o PREMABAS para custodiar novos presos definitivos.

A Figura 2 expõe o gráfico comparativo das vagas em cada unidade prisional e seus respectivos déficits atuais, a fim de que se tenha exata compreensão da ocupação do sistema prisional sergipano.

**Figura 2:** Capacidade de vagas projetada por unidade prisional e déficit, 2017



Fonte: SEJUC, 2017.

#### 4.3. Quanto à administração das unidades prisionais

Trata-se o presente elemento de análise, do detalhamento de aspectos da administração das unidades prisionais de Sergipe, definindo quantas e quais são administradas diretamente pelo poder público e as que são administradas pela iniciativa privada, mediante contrato de terceirização. Objetiva, ainda, comparar a idade dos

prédios, o custo, o número de presos e o efetivo de funcionário empregado entre as gestões diretas e terceirizadas.

Em Sergipe, dos oito estabelecimentos penais em funcionamento, dois são administrados plenamente por empresa particular, através de contrato de terceirização, com diminuta participação de agentes públicos, e seis são geridos diretamente pelo Estado, com a terceirização apenas de serviços pontuais, a exemplo do fornecimento de alimentação para população carcerária e servidores.

As unidades submetidas à terceirização são o COMPAJAF e a CP ESTÂNCIA, ambas administradas pela empresa Reviver – Administração Prisional Privada LTDA. De acordo com as informações contidas nos contratos firmados entre a empresa particular e o Estado de Sergipe através da SEJUC, a Reviver disponibiliza para as pessoas custodiadas alimentação, fardamento, material de higiene pessoal, material esportivo e recreativo e assistência médica, social e jurídica. Provê todas as necessidades logísticas e de manutenção, tais como a disponibilização de veículos, combustível, energia elétrica, água, comunicação telefônica e de internet, bem como infraestrutura de segurança eletrônica, a exemplo de circuito fechado de televisão.

É objeto da terceirização a contratação de agentes de segurança e a atribuição de serviços de prontuário, identificação e movimentação de presos, incluindo o registro e controle das informações e comunicações penitenciárias. Esse tipo de contrato foi intitulado de cogestão, pressupondo uma atuação conjunta e compartilhada com agentes públicos, de modo que a direção e vice direção, coordenadores de segurança e inspetores do estabelecimento penal sob esse regime administrativo, são cargos ocupados por agentes públicos do Estado. As quantidades de servidores públicos e privados empregados na gestão dessas unidades serão analisados parágrafos à frente, ainda neste tópico.

Noutra senda, observa-se que as unidades prisionais geridas direta e exclusivamente por agentes públicos, possuem, alguns deles, quase 40 anos. O PREMABAS, PRESLEN e HCTP foram inaugurados nos primeiros anos da década de 1980, todos apresentam condições consideradas péssimas como comprovado em tópicos anteriores, embora os dois primeiros tenham passado por reformas em 2014 e 2015, respectivamente. O COPEMCAN foi inaugurado em 2001, sofrendo ampliações que foram concluídas em 2007. O Cadeião de Socorro e PREFEN, foram construídos em 2009 e 2010, respectivamente.



Em relação aos custos com a operacionalização via terceirização, infere-se que houve, ao longo da relação contratual, aumento de valor no custo pago por pessoa presa. Em 2009, no início do contrato de terceirização o valor pago por pessoa presa era de R\$ 2.197,25, sendo que de 2012 a meados de 2014 houve uma queda de preço, pagando-se R\$2.180,01 por detento. A partir julho de 2014 houve sucessivos aumentos do valor pago por preso, culminando no valor de R\$ 3.698,09 no COMPAJAF e R\$ 4.791,79 na CP ESTÂNCIA, em 2017.

Dessa forma, a fim de obter uma estimativa do custo mensal por preso nas unidades geridas diretamente pelo Estado, optou-se por contabilizar apenas as despesas de custeio, excluídas, portanto, as despesas com investimentos, a exemplo de construção de presídios, aquisição de veículos, dentre outros gastos que caracterizam investimentos.

Infere-se da Tabela 1, que a SEJUC possui um custo mensal estimado com despesas correntes (ou de custeio) de R\$ 6.632.561,34, excluído deste cômputo as despesas com pessoal ativo e seus encargos, conforme dado obtido em fonte primária através de pesquisa realizada em documentos da SEJUC, desse total, R\$ 3.858.803,50 são direcionados para adimplir mensalmente os contratos de terceirização do COMPAJAF e da CP ESTÂNCIA, o restante do valor é para fazer frente a toda e qualquer despesa de custeio do órgão.

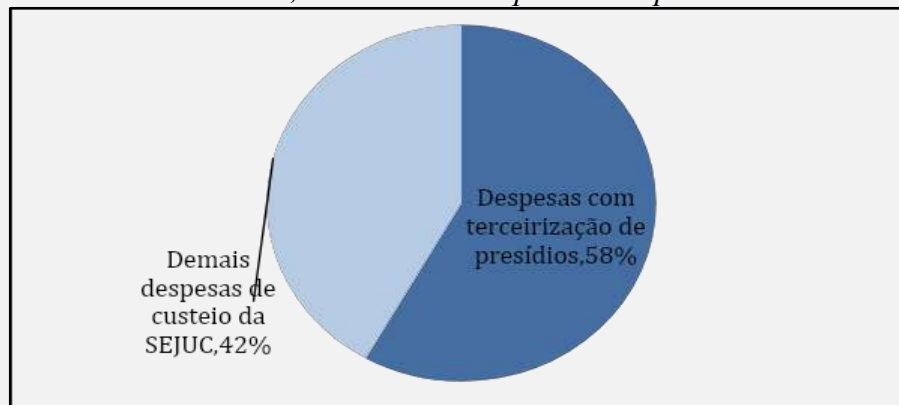
**Tabela 1:** *Diferença entre o total estimado das despesas de custeio e o valor dos contratos de terceirização de presídios em 2017*

		<b>Anual</b>	<b>Mensal</b>
<b>A</b>	Valor de todas as despesas de custeio contratadas para o ano de 2017, incluindo os contratos de terceirização de presídios e excluídas as despesas com pessoal ativo e seus encargos.	R\$ 79.590.736,08	R\$ 6.632.561,34
<b>B</b>	Valor total estimado dos contratos de terceirização, obtido da média entre as unidades COMPAJAF e CP ESTÂNCIA.	R\$ 46.305.642,38	R\$ 3.858.803,50
<b>Diferença (A-B)</b>		<b>R\$ 33.285.093,70</b>	<b>R\$ 2.773.757,80</b>

**Fonte:** SEJUC, 2017.

Na Figura 3, depreende-se que os contratos com a empresa Reviver absorvem, estimadamente, 58% do total das despesas de custeio contratadas da SEJUC em 2017, restando 42% para fazer frente aos demais gastos, vale frisar que se excluindo do cômputo as despesas com pessoal ativo e encargos sociais.

**Figura 3:** *Repartição dos gastos entre contratos de terceirização e demais despesas de custeio da SEJUC, excluídas as despesas com pessoal*



Fonte: SEJUC, 2017.

Mirando no objetivo de obter um custo mensal estimado por preso custodiado nos estabelecimentos não privatizados, observa-se na Tabela 2 que somando-se os valores que fazem frente à todas as despesas de custeio com as despesas com pessoal efetivo e comissionado da SEJUC, incluindo seus encargos sociais, obtêm-se o valor mensal estimado da despesa o total de R\$ 7.357.091,17, é com base nesse valor, dividido pelo número de internos custodiados em presídios administrados diretamente pelo Estado, que se firmou o custo mensal por preso nas unidades não terceirizadas.

**Tabela 2:** *Cálculo do valor estimado das despesas de custeio, excluídos os gastos com unidades terceirizadas, incluindo-se despesas com pessoal efetivo e comissionado, com encargos sociais em 2017*

		Anual	Mensal
<b>C</b>	Valor disponível para todas as despesas de custeio da SEJUC excluindo-se os contratos de terceirização de presídios (A - B da tabela nº 1)	R\$ 33.285.094,08	R\$ 2.773.757,84
<b>D</b>	Valor das despesas com pessoal efetivo e comissionado da SEJUC, somados os encargos sociais	R\$ 55.000.000,00	R\$ 4.583.333,33
<b>C+D</b>	Valor estimado das despesas com custeio, incluindo pessoal e encargos sociais, excluídas custos com unidades terceirizadas.	R\$ 88.285.094,08	R\$ 7.357.091,17

Fonte: SEJUC, 2017.

A Tabela 3 evidencia que o custo mensal estimado por preso em unidades não terceirizadas, exclusivamente com despesas de custeio, é de R\$1.784,83, em 2017. O custo foi obtido pela razão entre a soma das despesas de custeio mensais estimadas, excluídos os contratos de terceirização de presídios, e o número de presos custodiados nas unidades geridas diretamente pelo Estado.

**Tabela 3:** *Cálculo do custo estimado mensal por tipo de administração (direta e terceirizada) em 2017*

		<b>Anual</b>	<b>Mensal</b>	Nº de presos, com base na população carcerária em janeiro/2017 (5093 pessoas)	Custo mensal por preso
<b>E</b>	Contratos de terceirização COMPAJAF	R\$ 32.217.780,38	R\$ 2.684.815,00	726	R\$ 3.698,09
<b>F</b>	Contrato de terceirização CP ESTÂNCIA	R\$ 14.087.862,00	R\$ 1.173.988,50	245	R\$ 4.791,79
<b>G</b>	Valor de todas as despesas de custeio da SEJUC, excluindo-se os contratos de terceirização de unidades somados ao valor de despesas com pessoal e seus encargos sociais (C + D da tabela 2)	R\$ 88.285.094,08	R\$ 7.357.091,17	4122*	R\$ 1.784,83**

\* População carcerária lotada em todos os presídios não terceirizados.

\*\* Custo estimado mensal por preso custodiado nas unidades não terceirizadas, obtido pela razão entre o valor mensal da "linha G" e o número de presos da mesma linha.

**Fonte:** SEJUC, 2017.

Percebe-se dos valores obtidos, que os preços praticados mensalmente, por preso, no COMPAJAF são, aproximadamente, 52% maiores que os valores praticados nos presídios não terceirizados. Já na CP ESTÂNCIA, o preço mensal por preso é 63% mais elevado que o custo das unidades não terceirizadas.

Por outro lado, os custos de investimento com a construção da unidade prisional gerida pela entidade privada, são absolutamente pagos pelo poder público e, certamente, são maiores que os valores empregados em mobiliário e demais equipamentos necessários para o funcionamento do presídio, tais custos também não foram incluídos nos cálculos, já que a proposta é medir despesas de custeio. Buscou-se, dessa forma, anular a interferência dos valores de investimentos, ainda que não aduzidos pela entidade particular, e utilizou-se em relação aos custos dos presos, para base de comparação, apenas os valores de custeio, tanto nas unidades administradas diretamente pela SEJUC, quanto nas administradas pela Reviver.

Nesse sentido, tem-se que o COMPAJAF e o CP ESTÂNCIA detêm 18% da população carcerária e custa o equivalente a 34% do total das despesas de custeio da SEJUC, enquanto as demais unidades prisionais custodiam juntas 82% da população

carcerária e sua despesa corresponde a 66% do total direcionado para custeio do órgão gestor dos presídios.

Faz-se oportuna a explicação de que há serviços referentes às unidades terceirizadas, nas ações de custódia de presos, que são desempenhados diretamente pela SEJUC e não fazem parte das despesas da entidade privada, tais como: mão de obra de servidores públicos nas unidades terceirizadas, deslocamento de presos para audiências e transferências internas, com escolta. Sobre essa questão, poderá ser objeto de aprofundamento em estudos posteriores, desde já sugeridos.

É de merecido destaque a correlação entre as taxas de ocupação, utilizada como indicador dos níveis de superlotação carcerária, nos presídios terceirizados e não terceirizados. Por tal viés, afere-se que a CP ESTÂNCIA possui 101% de taxa de ocupação, a menor entre todas as unidades sergipanas, o COMPAJAF, por sua vez apresenta 146%, patamar muito inferior a unidades como COPEMCAN (338%), Cadeião de Socorro (265%) e PRESLEN (181%), que são geridas diretamente pelo Estado.

## **5. Proposta de políticas públicas**

Além da ampliação do número de vagas através da construção de novos estabelecimentos prisionais, algo necessário no Estado de Sergipe, especialmente no que tange a construção de unidade para o regime semiaberto, cuja disponibilidade não existe. Os autores apresentam propostas de melhorias para a crise carcerária a partir de quatro aspectos:

a) A primeira proposta de política pública para redução do encarceramento é dar efetividade ao monitoramento eletrônico de acusados e condenados. Atualmente, como demonstrado na análise de resultados, o Estado não superou a quantidade de 156 presos postos sob esse tipo de custódia. Pontue-se que esse tipo de custódia é significativamente mais barato e menos nocivo do que o encarceramento em presídios. Sendo assim, é premente a necessidade de interação entre o Executivo e Judiciário a fim de aplicar de modo muito mais amplo e efetivo o monitoramento eletrônico, sobretudo nos casos em que o crime não seja cometido com violência ou grave ameaça, ou que não tenha o resultado doloso de morte da vítima. Anuncie-se que Sergipe possui altos percentuais de presos sem julgamento, sendo necessário uma avaliação criteriosa sobre a necessidade efetiva de mantê-los no cárcere ao invés de utilizar da medida de monitoração, quando necessário. A medida de monitoração pode ser aplicada atrelada a outras medidas diversas

da prisão como, por exemplo, a frequência a cursos profissionalizantes, palestras educativas e prestação de serviço comunitário. Para tanto, sugere-se a estruturação de uma central de monitoração com profissionais multidisciplinares, a fim de transcender a custódia virtual do monitorado, saindo a campo, de forma periódica e programada, a fim de prestar apoio, dentre outros, psicossocial, além de obter a percepção in loco sobre o comportamento e a progresso do indivíduo junto a família e comunidade, evitando que ele volte a delinquir e garantindo que não haverá fuga do monitoramento. Essa central deverá ser estruturada, dentre outros itens com veículos, equipamentos de proteção individual, pessoal especializado, constituído de agentes prisionais, psicólogos e assistentes sociais;

b) Propõe-se que sejam criados núcleos regionais pelo judiciário, a fim de atingir a totalidade dos municípios com a audiência de custódia, de forma agrupada regionalmente;

c) A terceira proposta refere-se à criação e financiamento de uma entidade de administração indireta (uma fundação) ou a abertura de editais públicos para seleção e financiamento de entidade não governamental, para o amparo à vítima de crimes e seus familiares, à pessoa presa e seus familiares, bem como ao egresso (favorecendo o tratamento pós-prisional). A política de amparo às pessoas citadas, feita de maneira autônoma do órgão que exerce a custódia, pelo critério do foco e especialidade da gestão, tem como principal objetivo conceder à vítima o amparo necessário para se recuperar de eventuais danos emocionais e materiais sofridos com o crime. Em relação ao preso, seus familiares e egressos, objetiva inibir circunstâncias agravantes advindas com a prisão de um membro da família (sejam elas de ordem emocional, financeira ou moral), evitando a reincidência em um novo delito, o suporte será disponibilizado por meio da assistência psicossocial, cultural e de trabalho, ofertando paradigmas novos que os desviem da criminalidade.

d) A fim de favorecer a economicidade, eficácia, eficiência e efetividade do sistema prisional, esta proposta é a aplicação da terceirização exclusivamente para as atividades meio da custódia de presos, excluindo desse tipo de contratação as atividades de guarda e vigilância, guarnecidas de poder de polícia estatal. Atualmente em Sergipe duas unidades estão submetidas à administração indireta, que comprovadamente consome parcela significativa do orçamento do órgão gestor, além de ter sua legalidade controvertida pelos órgãos judiciais e de fiscalização. Revela-se que tal medida não deve

ser adotada isoladamente, mas acompanhada da realização de concurso público, dentre outras ações, como à frente se verá.

## **6. Considerações finais**

O cárcere, per se, é severo e resistível, constituindo-se em uma seara complexa e de exigentes soluções. No Brasil, que possui a quarta maior população prisional do mundo, é uma pauta extremamente relevante para o poder público ante os acentuados problemas que evidencia. A pena de prisão não cumpre o seu papel, na medida em que é aplicada desrespeitando os padrões que a própria ordem jurídica lhe impõe. Dessa forma, o Estado pune a prática de crimes fazendo uso, por comissão omissiva, de práticas e medidas ilegais e desumanas.

Como consequência das condições subumanas encontradas nos cárceres, os paradigmas de violência são potencializados nas prisões, que constantemente protagonizam a prática de horrores e desrespeito à vida, a exemplo superlotação caracterizada em todos os casos estudados.

Em Sergipe, a pesquisa constatou elevada taxa de ocupação (212%), traduz que, em média, o espaço adequado para 10 presos há 21 indivíduos. No COPEMCAN, unidade que abriga 53% da população carcerária do Estado, há no espaço destinado a 10 presos cerca de 34, imprimindo-se um quadro de superlotação carcerária. Esses fatos desencadearam ações judiciais para interdição de diversos estabelecimentos penais sergipanos.

Embora se tenha construído unidades carcerárias nos últimos anos, as vagas geradas não foram suficientes para fazer frente ao avanço numeroso do número de presos. Com ressaltado para questão do regime semiaberto, cuja unidade foi terminantemente interditada, demandando a construção de um outro estabelecimento, ainda não iniciado.

Para o CNJ 75% das prisões sergipanas são consideradas péssimas e 25% regulares. Nesses estabelecimentos não há unidades básicas de saúde nem significativa oferta de atividade laboral. As ações positivas, destinadas a melhoria das condições carcerárias, embora tenham disponibilidade de recursos para o seu acontecimento, padecem da falta de celeridade profissionalismo da gestão.

O número de presos sem julgamento é elevadíssimo. Em 2014 Sergipe chegou a liderar a lista de Unidades da Federação com mais presos provisórios (73%), atualmente está na quarta posição com 56,74% das pessoas mantidas em prisões sem julgamento. Tal

fato demonstra a necessidade do protagonismo interativo entre o Poder Judiciário e Executivo, no sentido de aplicar, de modo efetivo e considerável, medidas cautelares diversas da prisão, como, por exemplo, a custódia domiciliar por monitoramento eletrônico.

O modelo polêmico e controvertido de gestão terceirizada em 2 unidades prisionais do Estado corresponde a 34% de todas as despesas estimadas para o órgão gestor em 2017, porém, custodia apenas 18% de toda população carcerária. Inferindo-se que 82% da população carcerária compromete 64% das despesas do órgão, questão que demonstra desequilíbrio no financiamento do sistema prisional. Ademais, há pareceres jurídicos, demandas judiciais e posicionamentos de entidade de classe que apontam, fartamente, para prática de exercício de atividade privativa do poder público pelo particular através da terceirização. Tais observações levam a crer na possibilidade de uma pseudo conclusão de que a gestão privada dos presídios é solução adequada para o sistema prisional.

No sistema penitenciário sergipano a demanda por políticas públicas que solucionem as problemáticas existentes evidencia-se recorrente, sobretudo em relação à superlotação carcerária. Nota-se que quando há a inauguração de unidades prisionais, objetivando resolver o déficit de vagas, logo tornam a ficar deficitárias ante o crescimento da criminalidade que é maior que a capacidade do Estado em abrir novas vagas. Há, dessa forma, uma necessidade de implementação de políticas públicas, que sejam acompanhadas e avaliadas, a fim de trazer resolutividade à problemática da superpopulação carcerária em Sergipe, mal do qual decorrem sérios agravamentos na recuperação do apenado.

Baseado no diagnóstico feito, o estudo aponta propostas de políticas públicas nos aspectos da diminuição do encarceramento e para o favorecimento da economicidade, eficácia, eficiência e efetividade do sistema prisional. Ademais, o diagnóstico apresenta-se como ferramenta de gestão, propondo-se servir de lastro decisório para o enfrentamento dos problemas encontrados, contribuindo para sua solução, cuja repercussão se dá em melhores condições de encarceramento e diminuição da violência.

## **Referências**

Bitecourt, C. R. (2004). *Falência da pena de prisão: causas e alternativas*. São Paulo: Saraiva.



Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Recuperado de: <https://bit.ly/2RQv4od>. Acesso em: 12 fev. 2017.

Brasil (1984). *Lei 7.210 de 11 de julho de 1984*. Institui a lei de execução penal. Brasil: Brasília. Recuperado de: <https://bit.ly/2ROGzfy>. Acesso em: 12 fev. 2017.

Brasil. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional (2017). *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN – Junho*. Brasília: Paraná. Recuperado de: <https://bit.ly/2UeYJZD>. Acesso em: 30 jan. 2020.

Brasil. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional (2016). *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN – Dezembro*. Brasília: Paraná. Recuperado de: <https://bit.ly/2uXS3o3>. Acesso em: 12 fev. 2017.

Brasil. Conselho Nacional de Justiça (2017). *Informações sobre Estabelecimentos Penais*. CNIEP: CNJ. Recuperado de: <https://bit.ly/2tjcuvr>. Acesso em: 12 fev. 2017.

Cabral, S., & Lazzarini, S. G. (2010, mai./jun.). Impactos da participação privada no sistema prisional: evidências a partir da terceirização de prisões no Paraná. *RAC*, Curitiba, 14(3), 395-413. Recuperado de: <https://goo.gl/JHqtr7>. Acesso em: 26 jan. 2010.

Costa, D. C. A., & Santos, E. F. A. (2015, jul./dez.). Políticas públicas e a falência do sistema prisional brasileiro: teses jurídicas 17 e 18 do procurador-geral da república PGR, e a imediata intervenção do poder judiciário. *Revista de política judiciária, gestão e administração da justiça*, Minas Gerais, 1(2), 232-251. Recuperado de: <https://goo.gl/XqZsqG>. Acesso em: 12 fev. 2017.

Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (6. ed.). São Paulo.

Greco, R. (2016). *Sistema Prisional: colapso atual e soluções alternativas*. Rio de Janeiro: Impetus.

Günther, H. (2006, mai./ago.). Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão? *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, Brasília, 22(2), 201-210. Recuperado de: <https://bit.ly/2UgpNaQ>. Acesso em: 5 jun. 2017.

Mansano, S. R. V. (2014). O método qualitativo nos estudos sociais aplicados: dimensões éticas e políticas. *Revista Economia & Gestão*, 14(34), 119-136. Recuperado de: <https://bit.ly/3o5bfaN>. Acesso em 30 jun. 2017.

Marcão, R. (2010). *Curso de execução penal*. São Paulo: Saraiva.

Mirabete, J. F. (2007). *Execução penal* (11 ed.). São Paulo: Atlas.

Richardson, R. J. (1999). *Pesquisa social: métodos e técnicas* (3a ed.). São Paulo: Atlas.

Sergipe. *Secretaria de Estado da Justiça, do Trabalho e de Defesa do Consumidor (SEJUC)*. Recuperado de: <https://sejuc.se.gov.br/>. Acesso em: 12 fev. 2017.

Yin, R. K. (2010) *Estudo de caso: planejamento e métodos* (4a ed., A. Thorell, trad., C. Damacena, rev. téc.). Porto Alegre: Bookman.

---

# Um Caminho para a Aproximação entre as RI e a Ciência Política: Diálogo entre a Análise de Política Externa e a Análise de Políticas Públicas

*A Pathway to the Rapprochement between the IR and Political Science:  
Dialog between Foreign Policy Analysis and Public Policy Analysis*

Laís Caroline Kuss<sup>1</sup> 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.53633

Recebido em: 28/06/2020  
Aprovado em: 03/08/2020

**Resumo:** A partir das sinergias entre a Análise de Política Externa (APE) e a Análise de Políticas Públicas (APP), pretende-se neste trabalho apresentar caminhos de reaproximação entre a Ciência Política e as Relações Internacionais, com foco na utilização do Modelo dos Fluxos Múltiplos para o estudo da inserção do ProSAVANA na agenda da Cooperação prestada pelo Brasil. A primeira seção é dedicada à apresentação da APE e da APP e a segunda à aproximação entre as duas, aplicada a adoção do programa ProSAVANA na agenda da Política Externa Brasileira. O estudo de caso é baseado em revisão bibliográfica e documental e, além dos Fluxos Múltiplos, para a análise do contexto doméstico, utiliza-se os fatores de Lancaster (2007): ideias, interesses, instituições e organização da ajuda. Como resultado, foi possível identificar os fluxos que contribuíram com a “janela de oportunidades” do ProSAVANA, sendo o diferencial do período a crise alimentar de 2007/2008, categorizada no fluxo dos problemas.

**Palavras-chave:** Política Externa; Políticas Públicas; Cooperação; Prosavana.

**Abstract:** Starting from the synergies between Foreign Policy Analysis (FPA) and Public Policy Analysis (PPA), it is intended in this research to present pathways of rapprochement between the Political Science (PS) and the International Relations (IR), focusing on Multiple Streams Model for studying the ProSAVANA insertion into the Brazilian delivered Cooperation agenda. The first section is dedicated to the presentation of the FPA and PPA and the second to the rapprochement between the two, applied the ProSAVANA program insertion into the Brazilian Foreign Policy agenda. The case study

---

<sup>1</sup> Universidade Potiguar (UnP) – E-mail: [lais.carol.kuss@gmail.com](mailto:lais.carol.kuss@gmail.com).

was based on bibliographic and document review and, besides Multiple Streams, for analyzing the domestic context, were used Lancaster (2007) factors: ideas, interests, institutions and foreign aid organization. As results, it was possible to identify the streams that contributed to ProSAVANAS's "opportunity window", being the period differential the 2007/2008 food crisis, categorized in the problem stream.

**Keywords:** Foreign Policy; Public Policy; Cooperation; Prosavana.

## **1. Introdução**

De acordo com Lima (2000) as Relações Internacionais (RI) afirmaram-se enquanto disciplina por meio da separação entre política doméstica e política internacional, diferenciando-se, assim, da Ciência Política (CP). Nesse contexto, a política externa foi afirmada como política de Estado, alijada do processo de construção das políticas públicas domésticas, com a ideia de que responderia aos interesses nacionais e a fatores sistêmicos.

De maneira diferente, a Análise de Política Externa (APE) resgata a política externa como política pública, em construção permanente, a partir de influências domésticas e externas (sistêmicas e de outros Estados e atores). Deste modo, procura-se realizar uma análise multinível e multicausal de seu objeto. Por sua vez, a Análise de Políticas Públicas (APP) surge após Segunda Guerra Mundial, como instrumento de estudo das decisões do Estado e sua relação com a sociedade. A partir desse período diversas ferramentas que se desenvolveram no campo são aplicadas à análise das políticas públicas, entre elas o Modelo dos Fluxos Múltiplos, de John Kingdon (2014).

Os dois campos possuem semelhanças e diferenças que podem contribuir para avanços e reforço do caráter multidisciplinar das RI. Porém, percebe-se uma lacuna na exposição destas semelhanças e da utilização de ferramentas comuns, sobretudo nas RI.

Uma das consequências do afastamento entre a CP e as RI é a negligência dos fatores domésticos nas análises sobre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Por exemplo, para os realistas, a ajuda é uma ferramenta pragmática de diplomacia. Na perspectiva marxista, é um instrumento de controle e exploração (de mercados e recursos) dos países do centro sobre a periferia. Já na visão liberal, a CID é consequência da tendência à cooperação gerada pela globalização e pela interdependência. Por fim, para os construtivistas, a ajuda é expressão da norma de que os países mais ricos devem ajudar os mais pobres. Ou seja, a CID aparece como fruto apenas de fatores externos aos países (Lancaster, 2007).

A CID é parte das estratégias de política externa dos Estados e ganhou destaque na política externa brasileira durante o início do século XXI. A agenda desse tipo de cooperação de um Estado é formada a partir da formulação e modificação de sua política externa, uma política pública (MILANI, 2015). Portanto, acredita-se que as ferramentas de APE e APP podem ser úteis para examinar a construção desta agenda, sendo o próprio conceito de “agenda”, oriundo da APP.

Dado o exposto, o objetivo do presente trabalho é apresentar caminhos de reaproximação entre a CP e as RI, por meio da aproximação entre a APE e a APP, com foco na utilização do Modelos dos Fluxos Múltiplos para o estudo da formação de agenda na CID prestada pelo Brasil. Parte-se de dois pressupostos: a política externa como política pública e a CID como parte da política externa.

A fim de concretizar o objetivo, utiliza-se revisão bibliográfica dos autores centrais para compreender o subcampo da APE em sua história e premissas centrais e da literatura que aborda as premissas centrais e objetivos do campo de APP. Além disto, utiliza-se de autores que buscaram aproximar estas duas áreas.

Para ilustrar este caminho de aproximação, apresenta-se um estudo de caso, a análise da entrada do ProSAVANA na agenda da cooperação prestada pelo Brasil. Aqui, acredita-se que o estudo de caso único permite a análise detalhada de um fenômeno complexo, que se mistura ao seu próprio contexto. Nele, utiliza-se várias fontes de evidências, com revisão bibliográfica e análise de documentos abertos sobre o programa. A fim de analisar a força do contexto doméstico brasileiro na formação desta agenda, foram analisados quatro fatores, elencados por Lancaster (2007), como relevantes para alocação da ajuda internacional: interesses, ideias, instituições e organização da ajuda.

Entre as fontes, foram utilizados memorandos de entendimento, sites oficiais, partes do projeto divulgadas, dados (quantitativos e qualitativos) e documentos governamentais sobre o ProSAVANA e a cooperação entre Brasil, Japão e Moçambique, com foco na política de cooperação prestada pelo Brasil neste período. Para a revisão bibliográfica utilizou-se a ferramenta de busca acadêmica do Google com palavras-chave, como “Prosavana”, “cooperação triangular”, “*triangular cooperation*”, “Relações Brasil-Moçambique”, “Relações Brasil-Japão”, “Relações Japão-Moçambique” e revisão das referências. Tanto a coleta de dados quanto a análise foram embasadas pelo Modelo dos Fluxos Múltiplos, de John Kingdon (2014) e por Lancaster (2007). Para a análise do contexto doméstico utilizou-se também de um método misto, a partir de estudos já

realizados sobre interesses, ideias, instituições e organização da ajuda na PEB, na PEB para a África e na cooperação internacional brasileira, além de dados sobre estes fatores, coletados em canais oficiais. É importante ressaltar, que este estudo tem caráter exploratório, tendo como objetivo explorar caminhos de aproximação entre ferramentas da APE e da APP.

A partir do estudo foi possível identificar os fluxos de problemas, alternativas e política, tal como descrito em Kingdon (2014). No fluxo dos problemas está o aumento da insegurança alimentar com a crise alimentar de 2007/2008, o ProSAVANA aparece como alternativa dentro do modelo agroindustrial, nos moldes do PRODECER e, por fim, no fluxo da política ganham relevo o Regime Alimentar Corporativo e a ascensão da Cooperação Triangular, junto ao contexto doméstico brasileiro. O Japão é percebido como o empreendedor de políticas.

Na primeira seção será apresentado o subcampo da APE, suas principais premissas e a política externa como política pública. Posteriormente, apresentar-se-á o campo de APP, sua trajetória e, em especial, o modelo dos Fluxos Múltiplos, utilizado no estudo de caso para a análise da formação da agenda de CID. Na segunda seção serão apontados pontos de conexão entre as duas áreas, bem como o estudo de caso da inserção do ProSAVANA na agenda.

## **2. A Análise de Política Externa e a Análise de Políticas Públicas como ferramentas de análise**

### *2.1. A Análise de Política Externa: conexão entre o doméstico e o internacional e política externa como política pública*

As principais teorias de RI que se consolidaram ao longo do século XX priorizaram a análise sistêmica e do impacto de fatores externos ou sistêmicos nas relações entre os países e sua política externa, a partir da visão do Estado como ator unitário. A contestação desta perspectiva surge na década de 1970, mas ganha força no pós-Guerra Fria, com a ascensão de novos atores e temas na agenda das RI<sup>2</sup> (Cortinhas, 2006; Hudson & Vore, 1995). A partir desse contexto, alguns autores passam a afirmar que “o comportamento do Estado não responde ao sistema internacional, ele constitui o sistema” (Moravcsik, 1993 como citado em Cortinhas, 2006, p.75).

---

<sup>2</sup>Em Milner (1997), pode-se encontrar um resgate de alguns dos autores e abordagens que voltaram seu olhar para a política doméstica ainda durante a Guerra Fria.

Neste cenário, a APE surgiu como alternativa que pode preencher uma das lacunas deixadas pelas teorias *mainstream*. Ao propor uma análise que joga luz no papel da política doméstica ao mesmo tempo em que reconhece a influência de fatores da política internacional e do sistema na formulação da política externa.

A APE é considerada um subcampo das RI. Surgiu após o fim da Segunda Guerra Mundial e seus estudos passaram por um período de arrefecimento na década de 1970 devido ao surgimento da Economia Política Internacional, do Construtivismo, do Posmodernismo e de teorias que renovaram as tradicionais, tal como o Neorrealismo e o Realismo Neoclássico. Com o fim da Guerra Fria, como consequência da falta de capacidade das teorias de RI em prever este fenômeno, a APE retomou o fôlego (Hudson & Vore, 1995; Hill, 2003). Neste período, pressupostos da APE como a centralidade do indivíduo e o foco nos processos ao invés dos resultados, passaram a ocupar lugar central nas RI (Freire & Da Vinha, 2011).

Para Hudson e Vore (1995), o núcleo de premissas da APE é composto por: 1) Foco nos indivíduos e unidades que compõem o Estado; 2) Visão do interesse nacional como interesse de vários atores; 3) Premissa de que os atores não necessariamente agem racionalmente porque a ação depende também da interpretação, de “agendas ocultas” (tais como a busca por consenso) e de motivações emocionais e ideológicas.

De acordo com Hudson (2005), a APE dá ênfase aos processos e resultados das decisões humanas e seu objetivo é ir em direção a uma explicação mais satisfatória do comportamento estatal. No mesmo sentido, em Pinheiro (2009), a APE é caracterizada como subárea focada na investigação sobre quem formula a política exterior, como o faz e como esse processo impacta seu conteúdo.

Devido aos temas investigados e suas premissas, a APE é vista por Hudson e Vore (1995, p.228) como “campo-ponte” (*bridging field*) entre as teorias de RI, a Política Comparada (da Ciência Política) e a comunidade dos tomadores de decisão. Hudson (2005) reforça esta ideia ao voltar a falar da APE como campo que observa múltiplos fatores e níveis de análise e propicia uma interação multidisciplinar e teórica. A visão da APE como “campo-ponte” parece estar relacionada, sobretudo, com sua análise multinível. Nesta perspectiva, a política doméstica e a externa têm fronteiras que são fluidas, o que gera consequências também analíticas (Lentner, 2006; Hudson & Vore, 1995).



Mesquita (2002) afirma que as relações internacionais de um país são um aspecto da política doméstica, pois é a partir da política e das instituições domésticas que os líderes (e não os Estados) tomam as decisões acerca da política externa. Neste sentido, Rosenau, um dos precursores da APE, foi um dos primeiros a relacionar as dimensões interna e externa dos Estados em seus trabalhos (Putnam, 1988). Segundo Rosenau (1997, p. xiii, tradução nossa) “se as relações domésticas e internacionais são crescentemente parte uma da outra, o analista possui pouca escolha senão explorar ambas dinâmicas internas e externas da vida social e as conexões complexas entre elas”.<sup>3</sup>

Por sua vez, Christopher Hill (2003) buscou aproximar os mundos externo e doméstico, afirmando que as fontes domésticas e externas se sobrepõem na construção das ações externas, sendo a política externa uma articuladora entre a política doméstica e as relações internacionais. Assim, política externa é lugar de ação política e escolha baseados em interpretação, produto de uma sociedade.

Já no “jogo de dois níveis”, de Robert Putnam (1988), ligado à teoria da escolha racional, a política doméstica e as relações internacionais se entrelaçam, por meio da combinação de pressões das duas esferas em interações simultâneas. No mesmo sentido, para Helen Milner (1997), a cooperação internacional é a continuação da política doméstica por outros meios. Em sua obra, ela aponta que a relação entre o doméstico e o externo é subdesenvolvida teoricamente, o que necessita de maior atenção, já que estão inextricavelmente inter-relacionadas.

Por fim, Lancaster (2007), analisa em sua obra o contexto doméstico e os propósitos da ajuda internacional, ressaltando o papel de influência mútua da política doméstica e dos eventos externos nos propósitos da assistência externa destes países. Para ela, a alocação da ajuda de um país depende das condições políticas e do orçamento no nível doméstico e de eventos externos. Em sua perspectiva, os fatores domésticos têm sido negligenciados da análise, porém são importantes, pois a ajuda gera gastos públicos significativos; é alvo de debate e crítica de grupos internos; e devido à capacidade/necessidade dos governos em criar coalizões de apoio para sua própria agenda política neste âmbito. Neste sentido, a política doméstica serve como mediadora do contexto externo e é, ao mesmo tempo, independente do mesmo.

---

<sup>3</sup> Tradução nossa do original: “*if domestic and foreign affairs are increasingly part and parcel of each other, the analyst has little choice but to probe both the internal and external dynamics of societal life and the intricate connections between them*”.



Importante salientar que a APE busca por integrar os níveis, não deixando de lado as pressões estruturais do sistema internacional. Deste modo, não se descartam aspectos já apontados pela literatura como influentes na política externa dos Estados, tal como seu posicionamento no cenário internacional e os regimes internacionais que são construídos, como em Milner (1997), por exemplo.

Ao entender a relevância da política doméstica tanto quanto da política internacional para compreender a política externa, esta passa a ser reconhecida por diversos autores como uma política pública, semelhante às demais políticas públicas domésticas. Nos países periféricos, isto inseriu-se em contextos de liberalização política e abertura econômica, nos quais se viram reformas das instituições, o que leva a um maior interesse da sociedade pela política externa. Esta politização é consequência de dois fatores: maior exposição ao externo e maiores impactos distributivos da política externa no meio doméstico (Lima, 2000; Milani, 2015). No Brasil, percebe-se relevante papel da literatura de APE quanto a perspectiva da política externa como política pública.

Segundo Maria Regina S. de Lima (2000) tratar Estado e governo como sinônimos dificultou o diálogo entre a política internacional e a CP. Isto porque, sendo um só, o Estado não dependeria do governo na construção de seu interesse nacional, que seria dado por sua posição no sistema ou empiricamente (por meio do que dizem os governantes). Porém, a APE reconhece que a política externa pertence ao terreno da política, já que sua formulação e implementação inserem-se na “dinâmica das escolhas de governo”, fruto das coalizões, barganhas, disputas e acordos entre interesses distintos (Milani & Pinheiro, 2013, p.24). Portanto, para Milani (2015) a política externa também está na seara da *policy*, da ação, já que “[o] governo tem opções, muito embora algumas delas sejam fortemente limitadas pela própria natureza do Estado (capitalista e democrático) e do sistema internacional (anárquico e assimétrico)” (Milani, 2015, p.70). Estas premissas permitem abrir caminho para um diálogo com a CP.

Neste sentido, pensar a política externa como política pública implica pensar o governo como instituição do Estado (e não como sinônimo de Estado). Ainda para Milani e Pinheiro (2013, p. 22), “estudar a política externa como política pública implica teórica e metodologicamente, portanto, procurar entender como e por que os governos optam por determinadas ações”. Este objetivo assemelha-se ao objetivo da APP de analisar como e porque os governos tomam suas decisões, porém incorporando fatores externos/internacionais e analisando um tipo de política específica: a externa.

Portanto, a APE possui como objeto a formulação e modificação da política externa, atribuindo relevância a estudos multicausais e multinível e o caráter de política pública de seu objeto de análise, já que é fruto de decisões políticas e não de um puro “interesse de Estado”. São estas características do subcampo que o tornam, por excelência, elo importante com a CP, como se aprofundará na segunda seção, após a apresentação do campo de APP.

## *2.2. A Análise de Políticas Públicas e o modelo dos fluxos múltiplos de Kingdon*

Na CP, os processos decisórios possuem *status* privilegiado como objeto de estudo. Em 1950 as políticas públicas foram definidas como unidade de análise e o processo de construção das políticas tornou-se objeto da disciplina, dando origem à APP. Este campo é caracterizado por Heidenheimer (1990 como citado em Asensio, 2010) pelo estudo de como, porque e para que os governos agem ou deixam de agir. Surgiu no contexto pós Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de dar mais sucesso e eficiência às políticas públicas e, ao ter como objeto de estudo a ação pública, afirmou-se “como a disciplina que permite abrir a ‘caixa negra’ do sistema político” (Araújo & Rodrigues, 2017, p. 12).

De acordo com Nascimento, Moreira, Hardt e Schusel (2015), não há uma única ou melhor definição de política pública. Uma delas é a de Dallari Bucci (como citado em Nascimento et al., 2015, p.849), de que são “programas de ação governamental visando a coordenação dos meios à disposição do Estado e das atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

Para Araújo e Rodrigues (2017, p. 12), as políticas públicas são “processos complexos e multidimensionais que se desenvolvem em múltiplos níveis de ação e de decisão — local, regional, nacional e transnacional”. Ademais, envolvem diferentes atores, que têm como propósitos a resolução de problemas públicos, a distribuição de poder e de recursos. Assim, na perspectiva dos autores da APP o governo é um lugar de conflitos de interesse, ideias e preferências que dão origem às suas ações. Por isso, os indivíduos, as instituições e a interação dos entes governamentais com outros atores são elementos fundamentais de análise (Nascimento et al., 2015).

A partir disso, Araújo e Rodrigues (2017) apontam três características da APP: 1) orientação para a resolução de problemas públicos, considerando seus contextos; 2) a multidisciplinaridade nas abordagens teóricas e práticas, a fim de uma análise

compreensiva dos problemas políticos e 3) orientação para valores, com destaque para a democracia e a dignidade humana. Portanto, assim como a APE, a APP é uma área multi/pluridisciplinar, para a qual os indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses influenciam as políticas (Souza, 2006).

Os modelos são uma característica da APP. Eles constituem-se como representações de concatenações explicativas que direcionam a investigação empírica, uma abstração, feita a fim de compreender o que é relevante na formulação ou na mudança de uma política pública (Nascimento et al, 2015). O Modelo dos Fluxos Múltiplos, de John Kingdon (2014) é um destes.

Kingdon é a autoridade sobre a definição da agenda e fluxos políticos no âmbito da APP. Seu trabalho foi lançado em 1984 e é fruto de uma pesquisa empírica nos Estados Unidos sobre as agendas de saúde e transporte em um período de trinta anos. De acordo com o autor, a agenda é uma lista de problemas ou temas nos quais os oficiais do governo e aqueles fora do governo associados com estes oficiais estão prestando mais atenção em determinado momento.

O Modelo dos Fluxos Múltiplos é assim chamado porque, na perspectiva de Kingdon (2014), para que um tema ascenda à agenda é necessária a confluência de três fluxos: dos problemas (*problems*), das políticas (*policy*) e da política (*politics*). Estes três processos são independentes, mas se relacionam entre si e, quando convergem, formam uma “janela de oportunidade” para determinados temas, com alta probabilidade de serem incluídos na agenda. Para que isso aconteça, é preciso que alternativas disponíveis sirvam a determinado problema (necessidade de mudança) e que haja um contexto político favorável, no qual um empreendedor de políticas invista em determinado problema ou alternativa e os tomadores de decisão estejam inclinados a aceitar a inclusão deste problema ou alternativa na agenda. Geralmente, é uma combinação de fatores que faz com que determinado tema ganhe proeminência na agenda; ou seja, quando uma ideia surge, necessita de um solo fértil para dar frutos (Kingdon, 2014).

Os fluxos podem servir como impulso ou como constrangimento a determinados temas. No fluxo dos problemas está a pressão dos problemas ou temas que devem ser tratados. Inclui crises, conhecimento ou mudanças de indicadores, entre outros fatores, que fazem um tema ser reconhecido como algo que precisa de ação do governo.

No fluxo de políticas giram as alternativas. Aqui circulam as ideias, os valores, o conhecimento gerado pelos especialistas e a maneira pela qual as alternativas para os

problemas ganham proeminência. Ganham relevância a difusão de ideias, ideologia, cultura nacional e crenças causais e o modo que os problemas e alternativas são interpretados pelos participantes.

Por fim, no fluxo da política estão incluídos os aspectos da política nacional: regras eleitorais, forças políticas organizadas, humor nacional, mudanças de governo e parlamento. Ganham destaque aqueles que estão no governo, as elites políticas e demais forças políticas organizadas. Na política o papel das ideias dá espaço para o papel da difusão e persuasão por meio da barganha e concessões.

O Modelo dos Fluxos Múltiplos é considerado de caráter não linear, ou seja, considera o processo de formulação e modificação das políticas públicas como menos estruturado e determinista. Neste modelo, a formulação e escolha das políticas públicas não é um processo racional e ordenado, mas uma “anarquia organizada”. Esta é caracterizada pela ausência de relações diretas de causa-efeito, mas uma congruência de fatores. Isto representa uma crítica ao Ciclo de Políticas Públicas.

### **3. Conectando Ciência Política e Relações Internacionais**

Tradicionalmente há uma separação entre o estudo das políticas públicas, da política externa e da política internacional, derivado, como já mencionado, da tentativa de independência das RI enquanto disciplina. Na contramão disto, autores como Sousa (2014) e Lentner (2006), apontam o potencial para uma maior integração e fertilização cruzada entre estes estudos.

Para Lentner (2006), a APE apresenta-se como arena de aproximação com a APP porque ambas tendem de recorrer a métodos e *insights* de outras Ciências Sociais, ou seja, são multidisciplinares. Deste modo, parece relevante lembrar que RI e CP compartilham as mesmas bases teóricas, embora tenham seguido trajetórias institucionais diversas (Lima, 2000).

Retrato disso são os diversos termos/conceitos próprios da APP apropriados e utilizados nas RI (em especial na APE), como a ideia de “definição da agenda”. É interessante notar, por exemplo, que Salomón e Pinheiro (2013) afirmam que a APE engloba aspectos (influências, contextos e práticas sociais) que incidem em todas as fases da política externa: formação da agenda, desenho e implementação, fases tradicionalmente atribuídas ao estudo das políticas públicas. Pode-se, inclusive, especular que esta utilização tem a contribuição do fato das pós-graduações em RI no Brasil serem

bastante novas e em pouco número, gerando uma busca de alternativas dos internacionalistas nas pós-graduações em CP, gerando pesquisadores familiarizados com ambos os arcabouços conceituais e teóricos.

Além do estudo de elementos da política doméstica, da multidisciplinaridade e dos conceitos, o objeto de ambas guarda estreita semelhança. Tanto APE quanto APP atentam para os processos de construção de políticas públicas, embora o foco da APE seja a política externa, que possui suas especificidades. Este foco nos processos contribui para a similitude dos objetos e para que, conseqüentemente, alguns dos fatores analisados sejam também os mesmos. Ambos são políticos, envolvem diversos atores e são influenciados por diversos fatores, exigindo uma explicação multicausal.

Reconhecer o papel das dinâmicas da política doméstica na construção da política externa contribui para a cooperação entre os campos. Isto porque nos permite observar várias similaridades entre a política externa e as demais políticas públicas, tal como na perspectiva de Lima (2000), para quem, se não há distinção ontológica entre ambas, o processo decisório não deve ser considerado como distinto. Assim, os processos e atores da formulação política são similares (Lentner, 2006), alguns dos fatores afetam as escolhas em ambas esferas (Hudson & Vore, 1995) e muitas categorias, conceitos e teorias aplicadas à política doméstica podem também ser aplicados à política exterior (Tomassini, 1989 como citado em Cortinhas, 2006; Hudson & Vore, 1995). Ademais, nos altos níveis muitos dos mesmos agentes participam das políticas domésticas e externas, alguns dos mesmos eleitorados são afetados por ambas políticas e há pressão social por participação em ambas (Lentner, 2006).

Quanto aos fatores, é interessante observar que há uma combinação de fatores em comum, quanto a formulação da agenda. São eles os interesses (dos atores), as instituições e as ideias que permeiam os processos analisados. Os chamados “três I’s”, da CP, são utilizados igualmente nas RI, como claramente observado em Milner (1997) e Lancaster (2007), porém, contam com ferramentas mais exploradas e bem desenvolvidas na disciplina mãe das RI.

Ao comparar as teorias tradicionais de RI com as premissas da APP, Sousa (2014, página) observa que a segunda propõe “perspectivas mais concretas, específicas e empiricamente testáveis”. Desta maneira, utilizar métodos, técnicas e dados das políticas públicas são, para o autor, ferramentas de aproximação dos dois campos. Ao seguir a

aproximação, para Sousa haverá bons frutos, com análises mais compreensivas, que consideram fatores domésticos e externos, dando a elas maior força.

Aqui, o Modelo dos Fluxos Múltiplos é percebido como um exemplo de ferramenta de análise da APP que pode ser utilizada para estudos de agenda na política externa. Isso, não só devido as similitudes entre o objeto da APP e da APE, mas também devido à lacuna de estudos sobre definição da agenda nas RI (Rosati, 2001 como citado em Freire & Da Vinha, 2011; Wood & Peake, 1998).

Além da defesa feita por Lentner (2006) e Livingston (1992) da utilização do Modelo dos Fluxos Múltiplos como canal de aproximação entre APP e APE, podem ser encontrados na literatura pontos de conexão com o Modelo. O próprio Livingston ressalta a relevância de pontos de acesso, que funcionariam de maneira semelhante às “janelas de oportunidade” de Kingdon, onde convergem a definição do problema, alternativas e saliência global do tema. Milani (2015), por exemplo, considera como fatores influenciadores de questões que entram na agenda de política externa: problemas, soluções e política, os mesmos fluxos de Kingdon. Já Rosendorff e Milner (1997) atentam para o papel dos “*endorsers*”, semelhantes aos “empreendedores de políticas” dos fluxos múltiplos. Por fim, a definição de agenda que utilizam também é similar.

Portanto, o modelo de Kingdon é importante para a definição do que constitui a agenda e assemelha-se com a perspectiva de autores que trabalham com a agenda da política internacional ou da política externa.

### *3.1. Contribuição do Modelo dos Fluxos Múltiplos para o estudo da CID: o caso do ProSAVANA*

Tomando como pressuposto que as ações de CID fazem parte da política externa dos Estados, a APE e a APP podem ser utilizadas para compreender o processo de construção e modificação da CID. Dentro deste processo está a investigação de como se forma a agenda da cooperação de determinados Estados.

A CID, parte da chamada Ajuda Internacional, surge após a Segunda Guerra Mundial, a fim de contribuir com o desenvolvimento dos países em desenvolvimento. Ao longo das décadas, ela se transformou e sua agenda também, ou seja, as prioridades e o que é defendido como “bom” para o desenvolvimento.

Da agenda global da CID, fazem parte diversas outras agendas, dentre as quais podemos considerar aquelas que pertencem às agendas bi- ou trilaterais de cooperação

entre países específicos e as agendas de cada Estado. Estas respondem aos objetivos e preferências de política externa destes Estados. Portanto, aqui, expõe-se o estudo de caso da inserção do ProSAVANA na agenda de cooperação prestada pelo Brasil, utilizando-se do Modelo de Kingdon (2014). Além deste, utilizou-se Lancaster (2007) para observar de que maneira o ambiente doméstico brasileiro contribuiu com a adoção do ProSAVANA na agenda, considerando ideias, instituições, interesses e organização da ajuda como fatores relevantes.

O Programa de Cooperação Triangular para o Desenvolvimento da Agricultura na Savana tropical em Moçambique (ProSAVANA) é um programa desenvolvido entre Brasil, Japão e Moçambique, com origem em 2009, com o objetivo de aumentar a produção e a produtividade agrícolas na região Norte de Moçambique (Japanese International Cooperation Agency [JICA] & Agência Brasileira De Cooperação [ABC], 2009). Ele ocupou lugar de destaque na agenda da CTr de seus promotores, por sua magnitude, pela revolução que pretendia colocar em prática em Moçambique e pelos debates que surgiram em torno dele.

Por meio do ProSAVANA, a cadeia agrícola completa da região seria desenvolvida, a fim de tornar a produção moçambicana competitiva, sustentável e orientada para o mercado (ProSAVANA, 2015, sn). Muitos debates surgiram em torno da ideia. ONG's e produtores locais de Moçambique apontam a falta de consulta a população e de transparência como problemas que espelhavam a falha em considerar questões sociais. Ademais, o modelo pretendido foi baseado em um outro empreendimento, o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER), adotado por Japão e Brasil na década de 1970, para transformar o Cerrado brasileiro em terra produtiva. O PRODECER recebeu diversas críticas em seu tempo, pois causou prejuízos sociais e ambientais para a região, modificando a dinâmica territorial daquele espaço permanentemente (Inocencio, 2010).

Do ponto de vista econômico, o PRODECER é considerado um sucesso na cooperação Nipo-Brasileira, já que, depois dele, o Cerrado tornou-se uma região grande produtora de *commodities* e permitiu ao Brasil alçar-se como grande produtor mundial. É devido a este sucesso que o modelo foi buscado pelos parceiros do ProSAVANA, para solucionar problemas contemporâneos, agora aplicada em Moçambique. Assim, o Programa aparece como a alternativa de Kingdon (2014).



E quais são estes problemas, que corresponderiam ao segundo fluxo do Modelo? O Japão possui grande preocupação pela segurança alimentar, considerando que importa grande parte dos seus alimentos. De maneira semelhante, Moçambique também sofre com a insegurança alimentar. Ela é gerada pela baixa produtividade agrícola do país, combinada com questões climáticas, o que leva o país a buscar alternativas para diminuir a importação de alimentos (Toenniessen, Adesina & Devries, 2008)

Entre 2007 e 2008 uma crise alimentar global reforçou as dificuldades de Japão e Moçambique e ressaltou a necessidade de aumentar a produtividade agrícola (de Moçambique) e garantir novos fornecedores de alimentos (no caso japonês) (Clements, 2015). A preocupação global com a segurança alimentar foi expressa em foros multilaterais e gerou um “momento político” para iniciativas na agricultura (ICTSD, 2009).

Nesse cenário, o ProSAVANA, baseado na inserção moçambicana nas cadeias globais de alimentos e expansão do desenvolvimento da agricultura agroindustrial, estava alinhado ao modelo de produção defendido globalmente, o chamado “Regime Alimentar Corporativo”, que foi reforçado com a crescente financeirização dos alimentos. Neste processo, há uma integração global da produção agroalimentar, que passa a ser dominada pelas grandes corporações mundiais (McMichael, 2014). Assim, a crise alimentar pode ser percebida como impulsionadora do fluxo de problemas.

Um outro processo que contribuiu com o “momento político” do ProSAVANA, foram as mudanças no paradigma da ajuda internacional, com a proeminência da Cooperação Sul-Sul e da Cooperação Triangular. Isto contou com a contribuição do Japão e do Brasil, como empreendedores, sobretudo diante dos foros multilaterais de CID.

No contexto das transformações no paradigma da ajuda, tem-se a busca por uma maior efetividade, impulsionada pelas críticas à ajuda tradicional, por sua falha em atingir os ODM's e pela escassez de recursos no contexto da crise financeira de 2008 (PINO, 2013). A partir destes fatores, os doadores tradicionais e diversos organismos internacionais passaram a defender um maior diálogo entre doadores tradicionais e emergentes. Isto foi permitido também pela ascensão econômica de parte dos emergentes, com destaque para os BRICS.

O Japão foi o primeiro doador tradicional a engajar-se na CTr, ainda na década de 1970 e um dos defensores de sua utilização, em foros como o PNUD. Por sua vez, o Brasil apresentou grande crescimento da participação da CTr em sua CID prestada

durante o período de negociação do ProSAVANA. Um dos fatores para isso, pode ser o reconhecimento de suas “boas práticas” e seu papel de líder dos países em desenvolvimento, o que facilitaria a aproximação dos países desenvolvidos e a busca dos países em desenvolvimento por essas soluções. Portanto, a proeminência da CTr no sistema da ajuda, em especial na relação Brasil-Japão pode ser vista como contributo para a adoção do ProSAVANA na agenda (Mochizuki, 2009; Iglesias Puente, 2010; Pino, 2013). Neste sentido, Pino (2013), aponta ainda que a partir de 2008 os esforços da CTr foram voltados para a resolução das crises alimentar, energética, climática e financeira globais, unindo a CTr à proposta de cooperação alimentar do ProSAVANA.

No plano das relações bilaterais entre os países envolvidos no ProSAVANA, há também um contexto que facilitou a cooperação trilateral: Japão e Brasil são parceiros históricos. A imigração de japoneses para o Brasil, a partir do início do século XX, criou a maior comunidade japonesa fora do Japão e propiciou diversas oportunidades de cooperação bilateral (a exemplo do PRODECER) (Uehara, 2013). Ao longo das décadas as relações se consolidaram, até o estabelecimento do Programa de Parceria Japão-Brasil (PPJB), em 2000, que reconhece o papel do Brasil como prestador de ajuda internacional e visa o fortalecimento da CTr entre Brasil e Japão. É neste marco que está inserido o ProSAVANA (Jica & ABC, 2009; Sakaguchi, 2012).

Por outro lado, tanto Brasil quanto Japão estavam buscando uma maior aproximação com os países africanos no início dos anos 2000. Para o Brasil, durante as gestões do Partido dos Trabalhadores, a África foi vista como continente-chave da liderança brasileira dos países em desenvolvimento, sobretudo com os PALOP, com os quais compartilha a história como ex-colônia de Portugal (Vigevani & Cepaluni, 2007; Saraiva, 2012). Já para o Japão, o continente representa *locus* de competição com a China. Ademais, ambos, Brasil e Japão, demonstravam interesse em um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, órgão no qual os votos dos países africanos representam grande fatia (Seabra, 2011; Stolte, 2014).

Colocando estes interesses em perspectiva, Moçambique aparece como oportunidade, por seus bons resultados de crescimento no fenômeno do “Novo Renascimento Africano”, além da aproximação histórica e linguística com o Brasil (Saraiva, 2012). Por sua vez, Moçambique foi atingido pela crise alimentar, em um

contexto de baixa produtividade agrícola e alta dependência da ajuda externa<sup>4</sup>, o que o leva a aproveitar todas as oportunidades de recursos externos. Deste modo, a crescente relevância da CTr e o fortalecimento das relações entre os países parceiros, fornecem terreno fértil para o ProSAVANA, contribuindo no fluxo da política.

Por fim, no contexto doméstico brasileiro foram analisados os aspectos elencados por Lancaster (2007) como relevantes para compreender a alocação da ajuda internacional. São estes aspectos: ideias (visões de mundo, normas e crenças causais), instituições (regras, procedimentos, mecanismos de participação, que regulam quem decide, quem tem acesso ao processo decisório e quem veta), organização da ajuda (que voz a ajuda tem dentro do governo e como se estrutura) e interesses.

Dentre as ideias relevantes para o ProSAVANA, destacam-se aquelas relacionadas à política africana do Brasil, especialmente durante os governos Lula, e à CID prestada pelo Brasil. Aqui, podem ser sublinhadas ideias como: a aspiração do Brasil a potência (Saraiva, 2010), a relevância da liderança na África (Saraiva & Valença, 2011) e que a cooperação com países com interesses comuns era importante para a projeção do país no mundo (Saraiva, 2010). Ademais, durante os governos Lula, os paradigmas do Estado Logístico (Cervo, 2003) e da Autonomia pela Diversificação (Vigevani & Cepaluni, 2007), jogaram luz sobre as parcerias Sul-Sul e o papel do Estado como promotor dos negócios brasileiros no exterior. Assim, o Brasil adotou o chamado Atlantismo Pragmático (Saraiva, 2012), ao aproximar-se dos países africanos, colocando-se como modelo, sobretudo dos Países Africanos de Língua Portuguesa (PALOP).

Ainda como parte das ideias, podemos citar as crenças causais relacionadas à própria CID. De acordo com Pinto e Mesquita (2012), a CID do período foi fruto da identidade do Brasil como país em desenvolvimento e da sua aspiração a um lugar de destaque no cenário internacional. Para tanto, utilizou-se principalmente de projetos estruturantes, baseado na crença de que estes gerariam um desenvolvimento mais sustentável nos parceiros, diferentemente dos projetos pontuais (Pino, 2013).

No que tange às instituições e a organização da ajuda, o MRE é apontado como ator que coordena todo o processo decisório, em especial a definição da agenda, a formulação e a decisão em política externa (Silva, Spécie & Vitale, 2010). Além dele, a

---

<sup>4</sup> De acordo com documento publicado pelo Ministério de Planejamento e Desenvolvimento de Moçambique (MPD) (2013), em 2008 a parte do orçamento do Estado financiada por recursos externos chegou a 56%.

Agência Brasileira de Cooperação (ABC), criada em 1987, coordena toda a cooperação internacional do Brasil e atuou como *player* central na negociação do ProSAVANA. No período de inserção do Programa na agenda, a ABC estava subordinada ao MRE, tendo aumentado seu orçamento, número de projetos e países beneficiados ao longo da primeira década dos anos 2000 (ABC, 2017), adquirindo maior relevância no bojo da PEB. Por fim, a EMBRAPA também é um ator que merece destaque. Criada a partir do PRODECER, a instituição estava no centro da implementação do ProSAVANA, estando envolvida desde as primeiras conversas entre o governo brasileiro e japonês. Ademais, foi central para a cooperação agrícola prestada pelo Brasil durante os governos Lula (Albuquerque, 2013).

Quanto aos interesses, observou-se uma proeminência daqueles expressos pela PEB, tal como os diplomáticos (de liderança dos países em desenvolvimento e ascensão no sistema internacional) e de desenvolvimento por meio da política externa. Aqui, podem ser retomadas as ideias que permearam a PEB durante a gestão Lula, que colocaram em perspectiva a identidade do Brasil com a África e seu papel de modelo, sobretudo dos PALOP. Já nos interesses privados, ganha destaque o paradigma do Estado Logístico, no qual o Brasil atuaria como *broker* de oportunidades para suas empresas e investidores no exterior (Cervo, 2003). Assim, há evidências de que o governo procurou abrir oportunidades em Moçambique e levar suas empresas e investidores. Porém, não há pistas de que os interesses destes atores tenham impulsionado a adoção do ProSAVANA na agenda, apesar das oportunidades que poderia gerar em termos de abertura no mercado de terras e insumos agrícolas e para o comércio de maquinário agrícola.

O fato de a pesquisa não apresentar tais evidências contribui com a literatura do ProSAVANA, contradizendo a ideia de que o agronegócio brasileiro tenha exprimido interesses para que o país colocasse o programa em prática. Isto não significa, contudo, que os investidores nacionais não tenham expressado contentamento ou apoio à iniciativa ou que o governo não tenha pensado nas oportunidades para o setor privado.

Dado o exposto, conclui-se que diversos fatores domésticos e externos contribuíram como pano de fundo para a abertura de uma “janela de oportunidade” que permitiu a inclusão do ProSAVANA na agenda de cooperação triangular prestada pelo Brasil. Utilizando-se do modelo dos Fluxos Múltiplos foi possível identificar elementos que contribuíram para essa ascensão e que podem ser categorizados entre os fluxos. A insegurança alimentar (de Moçambique e também do Japão) seria o *problema* e ser

resolvido, por haver sido agravado com a crise alimentar entre 2007 e 2008. O modelo agroindustrial, com inserção de Moçambique nas cadeias globais, caracterizado como uma “atualização” do PRODECER seria a *alternativa* escolhida, em meio às ideias de modelo de desenvolvimento agrícola difundidas no Regime Alimentar Corporativo. Por fim, o fluxo da *política* incluiria o próprio Regime Alimentar Corporativo, a ascensão da Cooperação Triangular no sistema da ajuda e o contexto doméstico brasileiro como um todo, já que estes aspectos dizem respeito ao jogo político doméstico e internacional da ajuda. Por fim, o Japão caracteriza-se como o “empreendedor de políticas” do ProSAVANA, já que, por meio da análise dos documentos e fatos que cercaram seu acordo o país aparece como protagonista da iniciativa e aquele que empreende para que ela se concretize, inclusive em termos de aporte financeiro.

#### **4. Conclusão**

Devido às suas características, tais como a análise multinível e o reconhecimento de que a política externa é uma política pública, construída a partir de diversos interesses e do jogo político doméstico, a APE possibilita a abertura para um maior diálogo entre as RI e a CP. Neste sentido, a APP é um dos campos férteis para esta maior integração, pois a política externa e as demais políticas públicas possuem alguns dos mesmos atores e processos em sua construção, ambas sofrem pressão social, há fatores comuns que as afetam e teorias e conceitos comuns nas duas abordagens. Apesar disto, os objetos de estudo da APP e da APE seguem sendo diferentes, já que a APE se volta especificamente para a política externa, incluindo, além da política doméstica os fatores e contexto externos.

As semelhanças entre os campos e a base teórica comum entre as RI e a CP possibilitaram a apropriação, pela APE de conceitos e ferramentas da APP. Em relação aos estudos de formação da agenda, as ferramentas e métodos da APP são melhor desenvolvidos e podem ser utilizados para a análise das agendas de política externa dos países e da política internacional, estudos escassos na APE.

A fim de exemplificar este uso, procurou-se neste trabalho apresentar os resultados do estudo de caso da ascensão do ProSAVANA na agenda da PEB, em 2009. A partir do uso de Kingdon, identificaram-se fluxos existentes, que possibilitaram a ascensão do tema. O aumento da insegurança alimentar com a crise alimentar de 2007/2008 representa o **problema**, o PRODECER como modelo do ProSAVANA, de

caráter agroindustrial foi a **alternativa** encontrada para ele e, por fim, o Regime Alimentar Corporativo e o destaque da Cooperação Triangular, junto ao contexto doméstico brasileiro, no qual foram analisados instituições, interesses, ideias e organização da ajuda (fatores relevantes para a agenda da cooperação, de acordo com Lancaster) foram identificados como contexto do fluxo da **política**. O Japão é percebido como ator relevante para a proposta, sendo visto como o **empreendedor de políticas** descrito por Kingdon. A partir deste quadro acredita-se ser possível pensar uma fértil reaproximação entre Ciência Política e Relações Internacionais por meio de ferramentas da APP e da APE, já que se conseguiu identificar elementos que abriram uma “janela de oportunidade” para o ProSAVANA. Neste sentido, observa-se que a crise alimentar e a ascensão da CTr foram novos elementos, que surgiram no período de ascensão do programa e, assim, pode-se pensar que, sem eles, sua oportunidade poderia não ter se aberto.

## Referências

Agência Brasileira de Cooperação (2017). *Gestão Quantitativo Projetos*. Recuperado de: <http://www.abc.gov.br/Gestao/QuantitativoProjetos>.

Albuquerque, F. L. R. (2013). *Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar* (Dissertação de mestrado). Programa de Mestrado em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Araújo, L. & Rodrigues, M. de L. (2017). Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 83. Recuperado de: <http://journals.openedition.org/spp/2662>.

Asensio, M. (2010, julho). *Um enquadramento para a análise de políticas públicas*. Apresentação para o CETRAD – UTAD. Recuperado de: <http://repap.ina.pt/bitstream/10782/543/1/An%C3%A1lise%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas.pdf>.

Cervo, A. L. (2003). Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 46(2), 5-25. Recuperado de: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292003000200001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200001). doi: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292003000200001>

Clements, E. A. (2015). *Brazilian policies and strategies for rural territorial development in Mozambique: South-South cooperation and the case of ProSAVANA and PAA* (Dissertação de mestrado). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, SP, Brasil. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11449/131925>.



Cortinhas, J. da S. (2006). Associação de variáveis sistêmicas e domésticas na análise das decisões de política externa. *Revista Relações Internacionais no Mundo Atual*. 1(4), 69-101. Recuperado de <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/view/233/206>. doi: <http://dx.doi.org/10.21902/Revrima.v0i6.233>

Freire, M. R. & Da Vinha, L. (2011). *Política Externa: As relações internacionais em mudança*. (1ª ed., vol.1). Portugal: Imprensa da Universidade de Coimbra. doi: <http://dx.doi.org/10.14195/978-989-26-0086-4>.

Hill, C. (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. Palgrave MacMillan, London, UK.

Hudson, V. M. (2005). Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. *Foreign Policy Analysis*, 1 (1), 1-30. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2005.00001.x>.

Hudson & Vore, C. S. (1995) Foreign policy analysis yesterday, today and tomorrow. *Mershon International Studies Review*, 39 (2), 209-238. Recuperado de: <http://bev.berkeley.edu/fp/readings/ForeignPolicyAnalysisDomesticPolitics.pdf>. doi: <https://doi.org/10.2307/222751>.

ICTSD - International Centre For Trade And Sustainable Development. A expansão do G8 e a reforma da governança econômica internacional. *Pontes*, v.4, n.6, dezembro de 2008. Recuperado de: <http://pt.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/a-expans%C3%A3o-do-g8-e-a-reforma-da-governan%C3%A7a-econ%C3%B4mica-internacional>.

Iglesias Puente, C. A. (2010). *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005*. Brasília: FUNAG. Recuperado de [http://funag.gov.br/loja/download/715-Cooperacao\\_Tecnica\\_Horizontal\\_Brasileira\\_como\\_Instrumento\\_da\\_Politica\\_Externa\\_A.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/715-Cooperacao_Tecnica_Horizontal_Brasileira_como_Instrumento_da_Politica_Externa_A.pdf).

Inocencio, M. E. (2010) *O Prodecer e as tramas do poder na territorialização do capital no cerrado*. (Tese de Doutorado) - Universidade Federal de Goiás, Goiás, Goiânia, GO, Brasil . Recuperado de <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tde/2736>.

Japanese International Cooperation Agency & Agência Brasileira de Cooperação ([2010]) *JBPP 10 anos, TCTP 25 anos*. Recuperado de: <https://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/publications/pdf/jbpp10anos.pdf>.

\_\_\_\_\_. (2009). *Minutes of Meeting*. Brasília.

Kingdon, J. W. (2014) *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2ª ed.) England: Pearson Education Limited.



Lancaster, C. (2007). *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.

Lentner, H. H. (2006). Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange. *Review of Policy Research*, 23, 169–181. Recuperado de: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1541-1338.2006.00191.x/abstract>. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2006.00191.x>.

Livingston, S. (1992). The Politics of International Agenda-Setting: Reagan and North-South Relations. *International Studies Quarterly*, 36 (3), 313-329. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/2600775>. doi: 10.2307/2600775

Lima, M. R. S. de. (2005). A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 48(1), 24-59. doi: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292005000100002>.

\_\_\_\_\_. (2000). Instituições democráticas e política externa. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, 22(2). Recuperado de: [http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima\\_vol22n2.pdf](http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf).

McMichael, P. D. (2013) Land Grabbing as Security Mercantilism in International Relations. *Journal Globalizations*, 10, 47-64. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1080/14747731.2013.760925>.

Mesquita, B. B. (2002). Domestic Politics and International Relations. *International Studies Quarterly*, 46(1), 1–9. Recuperado de: [http://www.columbia.akadns.net/itc/sipa/S6800/courseworks/deMesquita\\_dome\\_politics\\_ir.pdf](http://www.columbia.akadns.net/itc/sipa/S6800/courseworks/deMesquita_dome_politics_ir.pdf)

Milani, C. R. S. (2011). Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: L. Pinheiro & C. R. S. Milani (Org.). *Política Externa Brasileira: a política das práticas e as práticas da política*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

\_\_\_\_\_. (2015). Política externa é política pública? *Revista Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, 18, 56-75. Recuperado de: [https://carlosmilani.files.wordpress.com/2015/09/insight\\_69.pdf](https://carlosmilani.files.wordpress.com/2015/09/insight_69.pdf).

Milani & Pinheiro, Leticia. (2013). Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, 35(1), 11-41. doi: <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292013000100001>.

Milner, H. (1997). *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.

Mochizuki, Y. (2009). Japan's Official Development Assistance Strategies and Conceptualizations of South-South Cooperation. In: L. Chisholm & G. Steine-Khamsi (Org.). *South-South Cooperation in Education and Development*. NY: Teachers College Press.

Nascimento, P. N., Moreira, T. A., Hardt, C. & Schusel, Z. (2015). Análise de políticas públicas: entre a modelagem e a realidade da política habitacional brasileira. *Rev. Adm. Pública*, 49(4), 847-868. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612132489>.

Pinheiro, L. (2009). Autores y actores de la política exterior brasileña. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 9(2), 14-24. Recuperado de: <http://revistafal.com/numeros-anteriores/fal-09-2/>.

Pino, B. A. (2013). *A Cooperação Triangular e as Transformações da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento* (Texto para discussão, 1845), Rio de Janeiro: IPEA. Recuperado de: [https://eulacfoundation.org/en/system/files/coope\\_trinagular.pdf](https://eulacfoundation.org/en/system/files/coope_trinagular.pdf).

Pinto, D. J. A. & Mesquita, L. R. (2012). Smart Power Brasileiro: a cooperação internacional como projeção de poder internacional. *1º Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais*, Brasília, DF, Brasil.

Prosavana. (2015) *O que é o ProSAVANA*. Recuperado de: <http://www.prosavana.gov.mz/o-que-e-o-prosavana/?lang=pt-pt>.

Putnam, R. D. (1988) Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42 (3), 427-460. Recuperado de: <http://www.guillaumenicaise.com/wp-content/uploads/2013/10/Putnam-The-Logic-of-Two-Level-Games.pdf>. doi: <https://doi.org/10.1017/S0020818300027697>.

Rosenau, J. (1997). *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World* (Cambridge Studies in International Relations). Cambridge: Cambridge University Press. doi: 10.1017/CBO9780511549472.

Rosendorff, B. P. & Milner, H. V. (1997). Why Democracies Cooperate More: Electoral Control and International Trade Agreements. *International Organization*, 56(3), 477-513. Recuperado de: <https://wp.nyu.edu/faculty-rosendorff/wp-content/uploads/sites/1510/2015/03/mmr2io.pdf>. doi: <https://doi.org/10.1162/002081802760199863>.

Sakaguchi, K. (2012). *Japan–Brazil Partnership Program: A framework for triangular cooperation. Scaling Up South–South and Triangular Cooperation*. Tóquio: JICA Research Institute. Recuperado de: [https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/jrft3q000000297p-att/2\\_PartII-Case8.pdf](https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/jrft3q000000297p-att/2_PartII-Case8.pdf).

Salomón, M., & Pinheiro, L. (2013). Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56(1), 40-59. doi: <https://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292013000100003>.

Saraiva, J. F. S. (2012) *África parceira do Brasil atlântico: Relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte, MG: Fino Traço.

Saraiva, M. G. (2010). A Política Externa Brasileira do Governo Lula: ideias e mudanças. *Civitas*, 10(1), 45-62. Recuperado de: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/download/6030/5161>.

Saraiva, M. G. & Valença, M. M. (2011). Brasil: potencia regional con intereses globales. *Diálogo Político*, 4, 99-119. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/305773665\\_Brasil\\_potencia\\_regional\\_con\\_intereses\\_globales](https://www.researchgate.net/publication/305773665_Brasil_potencia_regional_con_intereses_globales).

Seabra, P. (2011). Japan and Lusophone Africa tepid outcomes, greater opportunities? *Portuguese journal of international affairs*, N°5. Recuperado de: [https://www.academia.edu/4958684/Japan\\_and\\_Lusophone\\_Africa\\_Tepid\\_Outcomes\\_Greater\\_Opportunities\\_Portuguese\\_Journal\\_of\\_International\\_Affairs\\_2011](https://www.academia.edu/4958684/Japan_and_Lusophone_Africa_Tepid_Outcomes_Greater_Opportunities_Portuguese_Journal_of_International_Affairs_2011).

Sousa, P. P. (2014). A política externa como Política pública: diálogos entre estudos políticos e estudos internacionais. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, 5(2), 110-131. Recuperado de: <http://revistas.ufpr.br/politica/article/view/37412/25384>. doi: <http://dx.doi.org/10.5380/recp.v5i2.37412>.

Souza, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8(16), 20-45 Porto Alegre. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. doi: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

Silva; E., Spécie, P. & Vitale, D. (2010). *Atual Arranjo Institucional para a política externa brasileira* (Textos para Discussão CEPAL –IPEA, 3). Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA.

Stolte, C. (2014). *Brazil's South-South Cooperation with Africa 2003-2013: a decade of Brazilian outreach towards its Atlantic neighborhood*. CEBRI, 2, ano 9. Recuperado de: <http://midias.cebri.org/arquivo/ArtigoBrazilAfrica.pdf>.

Toenniessen, G., Adesina, A. & Devries, J. (2008). Building an Alliance for a Green Revolution in Africa. *Annals in the New York Academy of Sciences*, 1136, 233-242. Recuperado de: [http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/nyas\\_building\\_agra.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/nyas_building_agra.pdf).



Uehara, A. R. (2013). *Relações Brasil-Japão: Aproximações e Distanciamentos*. Publicação Carta Asiática. Recuperado de: <http://www.asiayargentina.com/usp-06.htm>.

Vigevani, T. & Cepaluni, G. (2007). A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto Internacional*., 29(2), Rio de Janeiro. Recuperado de: [http://www.academia.edu/170535/A\\_Pol%C3%ADtica\\_Externa\\_de\\_Lula\\_da\\_Silva](http://www.academia.edu/170535/A_Pol%C3%ADtica_Externa_de_Lula_da_Silva). doi: <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002>.

Wood, B. D. & Peake, J. (1998). The dynamics of foreign policy agenda setting. *The American Political Science Review*, 92(1), 173-184. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/2585936>. doi: 10.2307/2585936

# Governança Climática Global: Contribuições Subnacionais do Mato Grosso à Participação Brasileira no Acordo de Paris<sup>1</sup>

*Global Climate Governance: Subnational Contributions from Mato Grosso to  
Brazilian Participation in the Paris Agreement*

Elze Rodrigues<sup>2</sup>   
Miriam Garcia<sup>3</sup> 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.54627

Recebido em: 18/08/2020  
Aprovado em: 21/09/2020

**Resumo:** Como é possível a participação de atores subnacionais no cumprimento da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) do Brasil? O objetivo desse artigo é discutir tais possibilidades usando como base o conceito da governança multinível na agenda da mudança do clima. O exemplo do estado do Mato Grosso - que, na COP-21, apresentou uma proposta inovadora agregando atores da sociedade civil como foco na de diminuição das emissões de gases de efeito estufa em uma estratégia denominada “Produzir, conservar e incluir” (PCI) – é o ponto de partida da exploração do papel das unidades da federação brasileira na articulação nacional para a gestão de políticas para o cumprimento da NDC. Para além da estratégia do PCI, o estado chama a atenção por sua geografia, composta por três biomas diferentes (Amazônia, Cerrado e Pantanal), e seu caráter econômico de expressivo exportador de *commodities*. A partir dos referenciais teóricos da orquestração no regime de mudança do clima e a interação entre atores públicos e privados, espera-se como o resultado determinar aspectos que caracterizem a atuação de atores subnacionais na política de mudança do clima à luz dos compromissos internacionais.

**Palavras-chave:** Acordo de Paris; Governança Multinível; Atores Subnacionais; Política Externa Brasileira; Mato Grosso.

<sup>1</sup> A autora Miriam Lia Cangussu Tomaz Garcia agradece à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), que financiou o projeto de pesquisa referente ao Processo n. 2017/23153-8. As opiniões, hipóteses, e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não necessariamente refletem a visão da Fapesp.

<sup>2</sup> Universidade de São Paulo (USP) – E-mail: [elzerodrigues@gmail.com](mailto:elzerodrigues@gmail.com).

<sup>3</sup> Universidade de São Paulo (USP) – E-mail: [miliagarcia@gmail.com](mailto:miliagarcia@gmail.com).

**Abstract:** How is it possible for subnational actors to participate in complying with Brazil's Nationally Determined Contribution (NDC)? The purpose of this article is to discuss such possibilities based on the concept of multilevel governance on the climate change agenda. The example of the state of Mato Grosso – which, at COP-21, presented an innovative proposal bringing together civil society actors with a focus on reducing greenhouse gas emissions in a strategy called “Produce, conserve and include” (PCI) – is the starting point for exploring the role of the units of the Brazilian federation in the national articulation for the management of policies for compliance with the NDC. In addition to the PCI strategy, the state draws attention to its geography, composed of three different biomes (Amazon, Cerrado and Pantanal), and its economic character as a significant exporter of commodities. Based on the theoretical frameworks of orchestration in the climate change regime and the interaction between public and private actors, the expected result is to determinate aspects that characterize the performance of subnational actors in climate change policy in light of international commitments.

**Keywords:** Paris Agreement; Multilevel Governance; Subnational Actors; Brazilian Foreign Policy; Mato Grosso.

## 1. Introdução

De acordo com Viola e Basso (2016), os desafios impostos pelas instabilidades ambientais foram minimamente incorporados pela disciplina de Relações internacionais. Os autores utilizam duas referências das ciências naturais para demonstrar a importância da integração desses desafios à matriz cognitiva dos internacionalistas. A primeira referência utilizada é o Antropoceno. Trata-se de nova era geológica, iniciada no período da Revolução Industrial, na qual as ações humanas se tornaram os maiores vetores das mudanças ambientais globais, com consequências que serão prejudiciais e até mesmo catastróficas para grande parte do planeta (Rockström et al., 2009). Os limites planetários constituem a segunda referência apresentada por Viola e Basso (2016). Para os autores do conceito de limites planetários, os subsistemas da Terra podem reagir de forma não-linear, abrupta e particularmente sensível ao serem colocados perto de seus níveis limiares.

Dentre os nove limites identificados, a mudança do clima, a taxa de perda de biodiversidade e as interferências no ciclo de nitrogênio já tiveram suas barreiras ultrapassadas. Entretanto, é igualmente pontuada a expressiva incerteza de quanto tempo levará para o advento de mudanças ambientais desastrosas ou para desencadear outros processos que drasticamente reduziriam a habilidade do sistema da Terra de retornar para níveis seguros. Ademais, Nash, Cvitanovic, Fulton e Halpern (2017) demonstram que o conceito de limites planetários tem o potencial de modelar futuras políticas ambientais e

inovações tecnológicas devido ao significativo aumento de pesquisas sobre o tema e sua integração em debates multilaterais, como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Faz-se necessário destacar que Viola e Basso (2016) afirmam ser adequado enquadrar a mitigação a instabilidade ambiental, incluindo o combate à mudança do clima, na categoria de bem comum global o que demandaria uma maior concertação internacional em prol de uma governança global mais efetiva.

No que tange à governança climática global, observa-se uma alteração dos atores que não são mais exclusivamente Estados atuando em uma esfera intergovernamental. Como apontado por Widerberg e Pattberg (2016), pode-se observar uma forte tendência de aumento e de consolidação de iniciativas climáticas transnacionais que podem apoiar ações de mitigação e de adaptação à mudança do clima. Nesse sentido, a menção do papel das ações lideradas por atores não-estatais e governos subnacionais, ou ainda agrupados em arranjos de iniciativas climáticas transnacionais, como *non-Party Stakeholders* na decisão da Conferência das Partes (COP) 21 em Paris é apresentada pela literatura como a institucionalização de um novo modelo de governança (Chan; Brandi & Bauer, 2016; Falkner, 2016; Hale, 2016). A institucionalização do papel dos *non-Party stakeholders* na esfera intergovernamental pode ser vista como o reconhecimento do apoio oferecido por esses atores aos Estados no cumprimento de suas metas estabelecidas por meio de suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC, na sigla em inglês) (Chan et al., no prelo).

Considerando o exposto, a pergunta central a que se pretende responder através dessa nota de pesquisa é: Como atores subnacionais podem contribuir para o cumprimento das NDC? O objetivo deste artigo é apresentar o debate sobre a contribuição dos *non-Party stakeholders* para o alcance de metas estabelecidas por Estados esfera intergovernamental. Para isso, é trabalhada como exemplo a atuação do Mato Grosso que, na COP-21, apresentou uma estratégia de contribuição chamada “Produzir, Conservar e Incluir”. O estado do Mato Grosso pode ser apresentado como um pertinente exemplo de unidade subnacional estratégica nas políticas ambientais brasileiras pela sua condição geográfica ao contabilizar a presença de três biomas, Amazônia, Cerrado e Pantanal, e as características econômicas de expressivo exportador de commodities. Além disso, é membro de diferentes iniciativas climáticas transnacionais

Este artigo está dividido em três partes. Primeiramente, será realizada uma revisão bibliográfica sobre governança climática global e governança multinível.



Posteriormente, será apresentada uma análise empírica sobre o caso do Mato Grosso e sua contribuição voluntária de metas de redução de gases de efeito estufa por meio de iniciativas subnacionais transnacionais. Finalmente, será debatido como entes federativos podem contribuir para o cumprimento da NDC brasileira.

## **2. A Governança Multinível e A Mudança do Clima**

### *2.1. O regime internacional de mudanças climáticas: multilateralismo híbrido*

Como um marco da inserção dos temas ambientais na agenda internacional é possível apontar a Conferência das Nações Unidas sobre o Homem e o Meio Ambiente, ocorrida em 1972 em Estocolmo. Vinte anos depois, depois de um paulatino aumento nos debates acerca do tema, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida como Rio-92 ou Eco-92. Até o momento, esse é o mais preponderante encontro intergovernamental ambiental, tendo em vista seus resultados e repercussões, tais como a Convenção da Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica, A Convenção de Combate à Desertificação, a Declaração de Princípios sobre as Florestas, a Agenda 21 e, o tratado que mais interessa ao presente debate, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática (UNFCCC, na sigla em inglês).

Widerberg e Pattberg (2017) destacam que, desde a adoção da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas na Eco-92, pode-se observar três mudanças de paradigma na governança climática global. A primeira é descrita como uma “explosão Cambriana” de instituições em volta da UNFCCC composta por iniciativas bilaterais e por outros regimes internacionais. A segunda mudança consiste na proliferação das ações climáticas transnacionais por atores não-estatais e autoridades subnacionais. Por fim, a terceira corresponde ao alinhamento desse regime transnacional à UNFCCC como forma de endereçar as mudanças climáticas.

A literatura de Relações Internacionais desenvolveu um vasto arcabouço teórico para explicar essa evolução da governança climática global. Pode-se notadamente destacar o mais famoso conceito de regime complexo da mudança do clima definido por Keohane e Victor (2011) no qual a UNFCCC exerce o papel de uma organização guarda-chuva para os diferentes atores do regime. Em uma publicação de 2012, Abbott propõe um novo termo denominado regime complexo transnacional do clima enfatizando a emergência e a consolidação dos atores não-estatais. Há também a proposta defendida por Betsill, Dubash, Paterson e Van Asselt (2015) de paisagem da governança climática



global no qual a UNFCCC atuaria como um ponto de coordenação em uma paisagem composta por diferentes iniciativas intergovernamentais e transnacionais. Por fim, há também o conceito de multilateralismo híbrido proposto por Bäckstrand, Kuyper, Linner e Lövbrand (2017) com intuito de também explicar como as esferas intergovernamentais e transnacionais interagem na governança climática global.

Para Bäckstrand et al. (2017), o envolvimento de atores não-estatais é uma característica particular da governança climática global que tem se desenvolvido nas últimas décadas, dado que a diplomacia climática das UNFCCC foi pioneira ao continuamente facilitar o acesso e a inclusão de atores não-estatais nos processos de negociação. Uma análise complementar a essa linha é apresentada por Hale (2016) ao afirmar que tanto o aumento das ações climáticas de atores não-estatais e subnacionais quanto o fracasso de Copenhague em negociar um sucessor para o Protocolo de Quioto permitiram um maior destaque dessas iniciativas transnacionais e do potencial dessas iniciativas para o combate às mudanças climáticas. O autor destaca que essa dinâmica de iniciativas transnacionais foi percebida pelos oficiais das Nações Unidas não como sendo uma concorrência, ou ainda uma alternativa à UNFCCC; mas, como uma forma de estimular os Estados membros em seus esforços para atingirem as suas metas.

Nesse sentido, Bäckstrand et al. (2017) preconiza o conceito de multilateralismo híbrido para descrever a crescente tendência na governança climática global de aproximação entre os domínios da diplomacia multilateral e as ações climáticas transnacionais. Para os autores, o multilateralismo híbrido pode ser definido da seguinte forma:

O multilateralismo híbrido descreve uma arquitetura da política climática de abordagem ascendente que combina metas voluntárias de Estados com a estrutura internacional de transparência para revisões periódicas e aumento de ambição na qual atores não-estatais desempenham papéis importantes como de implementadores, especialistas e fiscalizadores. Multilateralismo híbrido também se refere a uma crescente dinâmica de interação entre ação climática multilateral e transnacional na qual o Secretariado da UNFCCC assumiu um papel de facilitador, ou ainda de orquestrador, de múltiplas iniciativas e ações climáticas de atores não-estatais. (Bäckstrand et al., 2017, p. 573, tradução nossa).

De acordo com Bäckstrand et al. (2017), o Acordo de Paris institucionaliza o conceito de multilateralismo híbrido. No que tange a participação dos atores não-estatais

e subnacionais no regime climático posterior à adoção do Acordo de Paris, pode-se destacar o uso do termo *non-Party Stakeholders* na Decisão da COP-21.

Concordando em apoiar e promover a cooperação internacional para mobilizar ações climáticas mais robustas e mais ambiciosas de todas as Partes e *non-Party stakeholders*, incluindo sociedade civil, o setor privado, instituições financeiras, cidades e outras autoridades subnacionais, comunidades locais e populações indígenas. (United Nations, 2015, p. 2, tradução nossa).

O termo *non-Party Stakeholders* é empregado doze vezes ao longo do texto da Decisão da COP-21 para notadamente fazer referências aos esforços dos atores dessa categoria no ganho de escala das ações climáticas e ao apoio aos Estados Partes da UNFCCC no fortalecimento de suas ações de mitigação e adaptação. A participação dos *non-Party Stakeholders* é posteriormente integrada as funções do Secretariado da UNFCCC com a decisão da COP-22 de estabelecer a *Marrakech Partnership for Global Action* com um mandato até 2020.

## 2.2. Orquestração como modo de governança

Tendo em vista o conceito de multilateralismo híbrido, busca-se compreender como organizações internacionais agem, ou ainda reagem, a esse cenário com uma presença cada vez mais forte de atores não-estatais. Este artigo converge com o pressuposto de que a UNFCCC exerce o papel de orquestradora de ações climáticas implementadas por atores não-estatais (Abbott, 2017; Bäckstrand et al., 2017; Dryczek, 2017; Falkner, 2016). Para Falkner (2016), o Acordo de Paris pode tornar-se um “orquestrador” da ação climática para além do domínio da governança internacional tradicional. Tal abordagem teórica é também compartilhada por Bäckstrand e Kuyper (2017) ao afirmarem que organizações internacionais, cada vez mais, têm empregado a orquestração como modo de governança para resolver problemas de ação coletiva e para fazer a gestão da governança global.

Entende-se que organizações internacionais empregam orquestração quando engajam atores intermediários de maneira voluntária, fornecendo a eles suporte ideacional e/ou material, para endereçar atores alvos na busca para atingir os objetivos das organizações internacionais de maneira a garantir certa efetividade (Abbott, Green & Keohane 2015).

Orquestração é um modo de governança baseado em leves estímulos ao invés de controles mandatórios. É amplamente utilizado em esferas transnacionais na qual “reguladores” possuem autoridade limitada. Um orquestrador com legitimidade e recursos suficientes pode engajar atores e organizações semelhantes ao oferecer apoio material, incentivos reputacionais, informações, diretrizes [...] para catalisar, apoiar e conduzir o comportamento dos atores e organizações engajadas, aumentando o impacto desses atores nos seus alvos ou beneficiários. Orquestração não é hierárquica: as organizações respondem a orquestração por três motivos: compartilham dos mesmos objetivos políticos do orquestrador, estímulos materiais de valor e ideacionais oferecidos pelos orquestradores e outros incentivos que motivam a cooperação como o desejo de relevância política. (Abbott, 2017, p. 739, tradução nossa).

Dessa forma, é possível diferenciar o ato de orquestrar da hierarquização tradicional da governança, ou ainda das práticas de delegação, por duas características fundamentais: ser indireto e *soft*. Na orquestração, as organizações agem através de intermediários, que podem ser atores da sociedade civil ou até mesmo outras organizações internacionais, e sem nenhum controle sobre eles para atingir alvos, que podem ser os Estados ou o setor privado (Abbott et al., 2015). Apesar de ser ainda pouco identificada e estudada, a orquestração é um modo de governança amplamente utilizado pelas organizações internacionais em paralelo às atribuições tradicionais conferidas a elas pelo Direito Internacional (Abbott et al., 2015; Widerberg, 2017; Dryzek, 2017).

Bäckstrand e Kuyper (2017) elencam quatro argumentos para afirmar que a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas pode ser analisada de acordo com a teoria da orquestração. O primeiro é oriundo da limitada capacidade de governança da UNFCCC em termos de orçamento e equipe, principalmente quando comparada a outras organizações internacionais. É igualmente apontado o fato de existir uma grande diversidade de potenciais atores intermediários na governança climática: iniciativas transnacionais, atores da sociedade civil, entes subnacionais, comunidade acadêmica e investidores. Em terceiro lugar, os autores apontam a reafirmação do papel da Convenção como organização que lidera a governança climática global, sendo este papel reforçado após a adoção do Acordo de Paris. E, por último, existe uma divergência de objetivos entre as partes ao considerar a distribuição assimétrica dos impactos negativos das mudanças climáticas.

Ao longo do processo de negociação do Acordo de Paris, como aponta Dryzek (2017), o Secretariado da UNFCCC recorreu à orquestração como modo de governança ao estabelecer duas plataformas inseridas na Agenda Global de Ação Climática: (i) a Lima-Paris Action Agenda (LPAA) e (ii) a Non-State Actor Zone for Climate Action

(NAZCA). Na vigésima reunião da Conferência da Partes da UNFCCC (COP-20) foi lançada a iniciativa Lima-Paris Action Agenda com objetivo de aumentar e dar maior visibilidade às ações climáticas de atores não-estatais e impulsionar os Estados membros a adotarem um Acordo na Conferência de Paris. Nesse mesmo momento, foi também lançada a NAZCA, que tem por objetivo registrar a mobilização e as ações que estão apoiando o países a atingirem e excederem seus compromissos climáticos nacionais.

### 2.3. *Os limites do Acordo de Paris e da decisão da COP-21 como instrumento de uma governança climática multinível*

Ao retrair um histórico sobre a menção do termo *non-Party Stakeholders*, o artigo de Hale (2016) relata que a inclusão desses atores nos textos oficiais não foi uma abordagem facilmente aceita por todos os Estados membros da UNFCCC. Hale (2016) afirma que a termo *non-Party Stakeholders* foi adotado após reivindicações de governos subnacionais de que o termo atores não-estatais não era o mais adequado para representá-los. Mesmo que a menção aos atores não-estatais e autoridades subnacionais não esteja presente no Acordo de Paris, e sim na Decisão da COP-21, Hale (2016) defende que esses atores se tornaram parte do centro do regime de mudanças climáticas. Entretanto, faz-se necessário extrapolar tal argumento com intuito de analisar em que medida o Acordo de Paris pode ser considerado como um instrumento representativo de uma governança climática multinível já que para o autor não somente os Estados membros estão no centro do regime de mudanças climáticas.

De acordo com Zürn (2013), a governança multinível tornou-se a *conditio politica* do século XXI. Embora não seja delimitada por um desenho institucional rígido, entende-se que a governança multinível conecta os níveis domésticos de governança com níveis de governança para além do Estado-nação; e, esta configuração tem melhor capacidade de prover políticas mais efetivas e legítimas em uma era de globalização. O autor apresenta duas condições necessárias para afirmar que a governança global possa ser caracterizada como um sistema de governança multinível: a autonomia do nível global e a interação entre níveis que possuem diferenciações funcionais. No desenvolvimento da hipótese, o autor contrapõe duas abordagens de governança no sistema internacional: a intergovernamental e a multinível.

A abordagem intergovernamental é construída com base no conceito de soberania Westphaliana o que implicaria definir o sistema internacional como anárquico.

Ou seja, os Estados não estão sujeitos ao cumprimento de leis sem o seu consentimento prévio. Constatam-se que as instituições internacionais estabelecidas no período pós-Segunda Guerra Mundial respondem à lógica desta abordagem intergovernamentalista já que são instituições de autoridade delegada pelos Estados. E, em última instância, os Estados controlariam tanto os aparatos administrativos quanto o orçamento destas instituições.

No entanto, o autor defende que o crescente aumento do número de instituições internacionais, tal como o reconhecimento de problemas cada vez mais complexos – como os riscos ambientais, – tornou as fronteiras menos significantes para as transações nacionais. Isso, por sua vez, levou ao aumento do escopo político da atuação dessas instituições internacionais. Percebe-se uma desagregação das funções governamentais do Estado e uma atribuição dessas funções para diferentes níveis de governança, inclusive o nível global. O autor lança luz sobre o fenômeno de maior intrusão destas novas instituições internacionais nas políticas domésticas como, por exemplo, o crescente grau de interação destas instituições com os atores transnacionais em temas antes considerados exclusivos do plano doméstico. Os Estados-nação, ao consentirem com o estabelecimento de instituições internacionais detentoras de uma arquitetura mais sofisticada na qual a lógica de autoridade delegada e controlada não possa mais ser aplicada, tornam-se sujeitos de uma nova dinâmica.

Dessa forma, o autor argumenta que em algumas áreas, como no caso do regime ambiental, o nível global atingiu um certo grau de autonomia. Faz-se necessário considerar a fundamental ressalva feita por Zürn (2013) de que as recentes mudanças na ordem global não devem ser entendidas como uma indicação do falecimento do Estado-nação. Para o autor, a superação de problemas, como os relacionados aos mercados financeiros globais, é dificilmente concebível sem a participação dos Estados-nação. Os Estados-nação exercem funções governamentais de monopólio legítimo do uso da força e de capacidade de cobrar impostos que são cruciais na busca da resolução de uma série de problemas de interesse público.

Essas ideias encontram compatibilidade na literatura brasileira que discute a autonomia relativa da ação internacional dos entes subnacionais federados. Rodrigues (2008) e Vigevani (2006) apontam que há espaço para a ação dos governos subnacionais brasileiros, desde que sejam respeitados os limites de suas competências constitucionais, o que se aplica ao caso do Mato Grosso. Prado (2018) acrescenta à essa visão o problema

da diferenciação entre política alta e baixa, argumentando que a inserção internacional das unidades federativas pode ser mais profícua em temas que figuram com menos prioridade na agenda da política externa federal, o que pode também ser o caso de temas ambientais na abordagem do governo brasileiro.

Tendo em vista os elementos apontados, é proposto um cenário de governança multinível no qual o Estado-nação não será mais a instituição política indispensável e também a única com a capacidade de desempenhar todas as funções de governança; a legitimidade não será somente atribuída aos Estado-nação no plano internacional e as sociedades nacionais no plano doméstico. Zürn (2013) considera já ser possível utilizar o conceito de governança global multinível. Ao analisar o argumento avançado por Hale (2016) à luz do arcabouço teórico da governança multinível proposto por Zürn (2013), percebe-se que, apesar da forte mudança na composição das instituições internacionais, ainda não é possível afirmar que o nível global detém um grau de autonomia vis-à-vis do Estado-nação. O que se pretende defender ao utilizar o conceito de multilateralismo híbrido nesta revisão bibliográfica é a capacidade de reinvenção do sistema internacional Westphaliano face aos crescentes desafios, inclusive de agregação de novos atores.

Novos arranjos institucionais, com a participação de atores não-estatais, foram estabelecidos com o aumento da complexidade dos temas tratados na arena internacional. Isso gerou inegavelmente uma nova dinâmica de interação entre níveis de governança para além do Estado-nação. Entretanto, defende-se que essas mudanças não foram suficientes para anular a lógica de que as instituições internacionais funcionam com uma autoridade delegada e controlada pelos Estados tal como no modelo intergovernamentalista.

### **3. Iniciativas Climáticas Transnacionais: Participação e Ação Climática do Estado do Mato Grosso**

#### *3.1. Non-party stakeholders e iniciativas climáticas transnacionais*

É necessário ressaltar que o Acordo de Paris não assegura o nível de ambição necessário para enfrentar as mudanças climáticas. Mesmo considerando o cumprimento de todas as contribuições submetidas pelos países, a temperatura aumentaria entre 2,9°C e 3,4°C até o final do século (UNEP, 2016), ou seja, apresentando níveis de temperatura bem mais elevados do que o recomendado pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, em sua sigla em inglês) como limite considerado seguro de

até 2° C até 2100 em relação à era pré-industrial. Essa diferença entre a trajetória de emissões globais de gases de efeito estufa (GEE) que considera as ações e os compromissos assumidos pelos países e a trajetória necessária para atingir o recomendável pelo IPCC é denominada “lacuna de emissões”.

Desde 2010, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) publica relatórios anuais com informações referentes à lacuna de emissões. O relatório de 2019 aponta que mesmo com a implementação total das NDC não condicionais, em 2030 a lacuna de emissões para um cenário de aumento de temperatura de 2°C seria de 15 gigatoneladas acima do necessário. Já para a trajetória de 1,5°C, lacuna de emissões equivale a aproximadamente 32 gigatoneladas de carbono. O desafio de redução de emissões é considerável, como demonstra o exemplo referencial empregado pelo PNUMA no qual 1 gigatonelada de CO<sub>2</sub> corresponde aproximadamente todas as emissões geradas pelo setor de transporte, incluindo a aviação, em toda a União Europeia durante um ano.

O Relatório do PNUMA sobre lacuna de emissões de 2017 indica que atores não-estatais, incluindo setor privado e organizações da sociedade civil, podem contribuir para reduzir a diferença, principalmente em setores como agricultura e transporte. Em outras palavras, não somente é possível observar o aumento de *non-Party stakeholders* atuando no cenário internacional, mas também o maior reconhecimento do papel desses atores na resolução de problemas coletivos como a mitigação das emissões dos gases de efeito estufa. Tal interpretação é igualmente avançada por Chan et al. (2015) ao afirmarem que ao conectar o regime climático multilateral ao diversificado território das ações de atores não-estatais e subnacionais pode-se maximizar os benefícios das duas abordagens. Por exemplo, Hsu, Brandt, Widerberg e Chan (2020) destacam que dentre as iniciativas transnacionais com potencial de maior contribuição para reduzir a lacuna de emissão são no setor florestal (Bonn Challenge, Governor’s Climate and Forest Task Force, New York Declaration on Forests), autoridades locais (Under 2 Coalition) e empresas (RE100 Initiative).

Para Chan et al. (2016), os elementos da Decisão da COP-21 constituem o quadro mais abrangente sobre o engajamento de atores não-estatais já formulado em regimes internacionais. Entretanto, a literatura tem pouco explorado como se dará a relação entre os *non-Party stakeholders* com os Estados no que tange a implementação das NDC. Ao propor um debate sobre como assegurar que as promessas de ações



climáticas dos atores não estatais, governos locais e iniciativas transnacionais possam ser cumpridas, e assim complementar as ações dos Estados, Chan et al. (2019) identificam os riscos tais como desequilíbrio geográfico na implementação das ações, falta de alinhamento com as prioridades da agenda do clima e da sustentabilidade, potenciais disputas políticas, entre outros.

Os autores concluem destacando a necessidade de oferecer incentivos, assegurar que ações sejam embasadas no contexto nacional e regional e a necessidade de engajar não somente os atores mais avançados. Hsu et al. (2020) oferecem uma análise complementar sobre a interação entre os atores não estatais e governos subnacionais e os Estados ao argumentar que o papel desses atores na implementação das NDC e na revisão da ambição das metas nacionais, na promoção da capacidade técnica, na demonstração da viabilidade de projetos e na construção de apoio político. Entretanto, os autores destacam que esse impacto depende de como as estratégias nacionais reconhecem essas contribuições.

### *3.2. O caso do estado do Mato Grosso na governança climática global*

O estado do Mato Grosso é o terceiro maior do Brasil em extensão territorial, e possui, historicamente, como sua maior atividade econômica, a agropecuária. Faz-se necessário destacar que o estado, no Brasil, é o único a conter três biomas em seu território (Mato Grosso, 2020). Apesar de ocupar somente 7,2% do estado, o Pantanal reúne um elevado número de fauna endêmica; o Cerrado ocupa 32,29% do território e a Amazônia está presente em aproximadamente 50% do território do estado. O Mato Grosso constitui um dos grandes exportadores de *commodities*, como soja, carne bovina e milho, entre outros; o estado ocupa a posição de líder de rebanho bovino no Brasil (IBGE, 2018) e também é o maior produtor de soja (Silva Júnior; Lima, 2018). De acordo com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), a taxa consolidada de desmatamento para Amazônia Legal Brasileira, composta por nove estados, para o ano de 2019 coloca o Mato Grosso em segundo lugar com uma contribuição de desmatamento de 16,80% atrás somente do Pará (INPE, 2020). Entretanto, historicamente, o Estado já demonstrou fortes tendências de redução de desmatamento sendo inclusive o líder da Amazônia Legal em desmatamento (Barbant, 2010). Além disso, Bustamante et al. (2012) apontam que o potencial de redução de emissões oferecidos pela indústria de carne bovina é muito alto

e pode constituir uma das mais importantes oportunidades para mitigação de emissões brasileiras.

Os bons resultados obtidos no combate ao desmatamento são apresentados pelo Governo do estado em documento submetido para a iniciativa climática transnacional Under 2 Coalition. Nele, menciona que, nos últimos anos, foi o estado amazônico que mais reduziu o desmatamento que evitou a emissão de 1,9 Gt CO<sub>2</sub>.

Por um lado, o Mato Grosso representa a potência produtiva agrícola brasileira. Por outro lado, o estado buscou cada vez mais se tornar uma referência de autoridade local em termos de ação climática. Na preparação para a COP-21, o engajamento do estado se deu de duas formas. A primeira é referente aos compromissos locais. Por exemplo, foi adotado o Plano de Ação para Prevenção e Controle de Desmatamento e Queimadas com metas até 2020. Entre 2016 e 2020, o Estado tem por objetivo reduzir o desmatamento em 80% (média do período) em relação a linha de base (período entre 2001 e 2010). Além disso, tem-se por meta eliminar o desmatamento ilegal até 2020.

O estado também apresentou uma estratégia de combate à mudança climática na COP-21 denominada Produzir, Conservar e Incluir (Mato Grosso, 2016). Com metas para 2030, a estratégia apresenta metas como: (1) substituir 6 milhões de hectares de pasto com baixo rendimento por cultivos de alta produtividade, (2) conservar 60% da cobertura vegetal nativa, (3) reduzir o desmatamento em 90% para o bioma amazônico e 95% para o Cerrado, (4) recuperar 2,9 milhões de hectares de matas ciliares, (5) oferece assistência técnica (ATER) para 100% dos produtos de pequeno porte, entre outros. Stickler, Duchelle, Nepstad e Ardila (2018) destacam que a estratégia PCI é reconhecida internacionalmente como uma das referências de abordagem jurisdicional ao ter uma autoridade local liderando uma plataforma que conta com a participação de diferentes atores como produtores e organizações da sociedade civil com metas quantitativas. Além disso, a implementação da estratégia possui critérios de transparência com monitoramento com dados públicos (PCI, 2020). Finalmente, em 2019, o decreto estadual 46 define que a estratégia do PCI será implementada com uma entidade privada sem fins lucrativos denominada Instituto PCI que permite, entre outras funções, coordenar e articular as ações entre múltiplos atores e identificar oportunidades de captação de recursos nacionais e internacionais para a implementação da estratégia (PCI MT, 2020).

Para além de compromissos individuais, o estado do Mato Grosso se tornou membro de iniciativas climáticas transnacionais que compuseram as plataformas de

orquestração LPAA e NAZCA. Essa segunda forma de engajamento, complementar a primeira, o estado do Mato Grosso assinou o documento para fazer parte da iniciativa climática transnacional Under 2 Coalition. A iniciativa se denomina como um grupo de governos estaduais e regionais ambiciosas e comprometidos em conter o aumento da temperatura global em menos que 2°C. Atualmente, a coalizão conta com mais de 220 autoridades locais e representa 43% da economia global.

O estado também está engajado em outras iniciativas, como mencionado abaixo:

- R20: Tem por objetivo acelerar os investimentos em infraestrutura para uma economia verde no nível subnacional.
- Governors' Climate and Forests Task Force (GCF): uma iniciativa com 35 estados e províncias do Brasil, Indonésia, México, Nigéria, Peru, Costa do Marfim, Estados Unidos e Espanha. A iniciativa busca promover programas de REDD+ e outras oportunidades de financiamento para projetos por desempenho. Por exemplo, em 2018, o Mato Grosso recebeu da iniciativa um recurso para promover a capacitação dos profissionais que participam dos debates sobre as mudanças climáticas, transparência, disponibilização das informações ambientais para a sociedade civil e apoio aos povos da floresta (Carvalho, 2018).
- Iniciativa 20X20 (parte do Bonn Challenge): o Estado do Mato Grosso se comprometeu a restaurar 2.9 milhões de hectares.
- Tropical Forest Alliance 2020: O Tropical Forest Alliance 2020 (TFA 2020) é uma parceria público-privada global na qual os parceiros adotam ações voluntárias, individualmente e em conjunto, para reduzir o desmatamento tropical associado ao abastecimento de commodities como óleo de palma, soja, carne, polpa e papel. O estado do Mato Grosso é uma das autoridades locais nesta iniciativa que reúne setor privado, sociedade civil, organizações internacionais e Estados.

Apesar de uma atuação proativa, especialmente considerando a adoção de planos e estratégias locais como o PCI, destaca-se que todos os compromissos assumidos pelo estado do Mato Grosso enquanto membro de iniciativas transnacionais climáticas são voluntários. Como apresentado anteriormente, a maior aproximação das esferas intergovernamental e transnacional não invalida a *rationale* predominante do sistema internacional fundamentada no estado-nação. Isso posto, torna-se fundamental debater

como autoridades locais podem contribuir para elaboração, revisão e cumprimento das metas climáticas estabelecidas pelo Brasil.

#### **4. Contribuição das Entidades Federadas para o Alcance das Metas Estabelecidas pela NDC Brasileira**

A literatura de Relações Internacionais costuma apontar o ambiente multilateral de organizações internacionais (OI) como um legitimador das decisões tomadas em seu âmbito. Tal caráter legítimo deve-se à ampla participação que é permitida pelo multilateralismo. Isso significa que, ao menos teoricamente, os diversos membros da organização têm sua participação garantida, apesar de suas características individuais que possam diferenciá-los, por exemplo, em termos de poder (Bouchard & Perterson, 2014; Hurrell, 2010; Morse; Keohane, 2014).

A Organização das Nações Unidas é um dos exemplos mais emblemáticos de organismo multilateral. Atualmente, é a OI que mais agrega representações estatais. Na sua Assembleia Geral (AGNU), que acontece anualmente, há a participação de 193 países, além dos observadores tais como Organizações Não-Governamentais (ONGs).

Por conta das características das OIs, Estados que teriam uma difícil representação individual no *mainstream* da tomada internacional de decisões têm uma forte participação nesse tipo de ambiente multilateral. Tanto na AGNU quanto a na UNFCCC, os votos têm o mesmo peso.

O Brasil tem uma aderência histórica a organismos multilaterais, desde a Liga das Nações. Seguindo essa tendência, juntou-se à ONU em sua fundação. Desde então, além de ser o responsável pelo discurso de abertura, também participa dos debates e das votações em seu âmbito (Mello, 2014; Sardenberg, 2013). Neste artigo, argumenta-se que a atuação internacional de um país é mais uma dentre as suas políticas públicas, ou seja, dentre as ações realizadas por parte do governo visando o bem comum (Salomon; Pinheiro, 2013).

Essa visão sobre a política externa no Brasil, entretanto, é relativamente recente. Por conta das características da estrutura diplomática brasileira, por muito tempo a visão predominante a respeito da sua política externa era de um insulamento em relação a outros aspectos governamentais. Era, assim, vista mais como política de Estado do que de governo. Estudos e debates mais recentes têm demonstrado que essa ideia da política

externa brasileira como uma bola de bilhar, maciça, impenetrável e isolada, é equivocada (Milani & Pinheiro, 2013; Milani, 2015).

Colocar o foco nos processos políticos estatais, como faz a Análise de Política Externa (APE), não significa considerar que só estes são relevantes para compreender a realidade internacional. A APE é bastante atenta à interação das unidades de decisão governamentais, sendo um resultado de variados atores dentro e fora das fronteiras do Estado que influenciam a formação e implementação dessa política pública. (Salomon & Pinheiro, 2013).

De acordo com a visão de Putnam (1988), diversas negociações internacionais podem ser concebidas em dois níveis distintos. No âmbito doméstico, há os grupos que pressionam o governo em prol de seus interesses – que podem ser diversos e divergentes. Os líderes políticos buscam, entre esses grupos, formar coalizões. No nível internacional, os governos buscam maximizar suas habilidades de atender os anseios domésticos enquanto minimizam as consequências das evoluções externas. O tomador de decisões é um articulador que circula entre esses dois tabuleiros e que não pode ignorar nenhum deles, criando seu escopo de ações satisfatórias e buscando um equilíbrio.

As referidas visões sobre a interação doméstico internacional, nesta pesquisa, encontram complementaridade no enquadramento da política externa como uma política pública. Como aponta a literatura (Milner, 1997; Lentner, 2006), a política externa não é insulada: a regulamentação internacional crescente e a democracia nos Estados fazem com que novas dinâmicas decisórias surjam no âmbito doméstico e se adequem àquilo que pertence ao internacional.

A política externa brasileira, assim como a majoritária parte das políticas públicas do país, tem como principal objetivo garantir a manutenção a potencialização do desenvolvimento econômico nacional. A participação do país em ambientes multilaterais é parte da estratégia para que esses interesses sejam contemplados (Mello, 2014).

Há três modelos de construção de políticas públicas que podem ser utilizados para essa análise, a depender do caso em foco. O modelo de múltiplos fluxos, elaborado por Kingdom (1984), versa que há três principais fluxos que levam ao *agenda setting* governamental: os fluxos (i) dos problemas; (ii) de soluções e; (iii) político, diante de uma oportunidade de mudanças, determinam o que deve ser tratado como objeto de política pública. Já o modelo de equilíbrio pontuado, descrito por Baumgartner e Jones (1993), observa interrupções de longos períodos de estabilidade na elaboração de políticas

públicas (de ritmo lento e linear) por mudanças rápidas e pontuais. Ou seja, o modelo procura explicar como se dá a alternância entre momentos de rápida mudança e de estabilidade e tem dois eixos: estruturas institucionais e o processo de *agenda setting*. Por fim, há, ainda, o modelo de coalizões de defesa. Esse modelo, elaborado por Sabatier (1987), leva em consideração valores, crenças e o papel da aprendizagem política na elaboração de políticas públicas. Assim, uma coalizão de defesa seria composta por indivíduos de diferentes posições referentes ao público que compartilham determinadas crenças que têm um grau minimamente relevante sobre as ações ao longo do tempo.

Ao longo das COP, a diplomacia brasileira exerceu papel preponderante nas discussões. O protagonismo deu-se, sobretudo, por meio de um comportamento conciliatório entre os grupos de países do Norte e do Sul. Portanto, uma continuidade da sua atuação no Rio-92. Na elaboração do Protocolo de Kyoto, o Brasil manteve duas prioridades nas negociações: a soberania sobre as florestas e a promoção de financiamento a um modelo de desenvolvimento sustentável para os países não-Anexo I. Ou seja, sua posição foi marcada pela defesa do desenvolvimento nacional e pela promoção da ideia de sustentabilidade. Assim, estava alinhado ao grande bloco dos demais países em desenvolvimento (Viola, 2002; Vieira, 2013). A partir daí a diplomacia brasileira esteve bastante focada nos projetos de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo, uma forma de estabelecer um canal de cooperação – a grande bandeira brasileira no tratado.

Em 2009, a diplomacia brasileira anunciou o estabelecimento de metas voluntárias de redução de emissões de GEE, tornando-se o primeiro país não-Anexo I a fazê-lo. Isso faz parte de uma estratégia adotada pelo Brasil diante de uma proposta reformista de um grupo de países frente à conservação do *status quo* do ambiente da Convenção-Quadro. A ideia é encontrar um meio termo, utilizando uma postura reformista no estabelecimento das referidas metas e conservadora em relação aos termos da negociação, ainda atrelados à divisão Norte-Sul (Bailey, 2010; Viola, 2010).

O BASIC, bloco formado nessa época por Brasil, África do Sul, Índia e China, para as negociações do clima, é um forte indício dessa postura. De certa forma, a união com esses países denota um certo afastamento dos demais em desenvolvimento. A recusa coletiva de identificação com o bloco dos desenvolvidos e a ênfase no aspecto da emergência da economia também os distanciam do Anexo I (Vieira, 2013; Viola, 2013). Assim, o Brasil atravessa boa parte do início do século XXI naquilo que Gamba e Ribeiro

(2013) chamam de encruzilhada no sistema internacional, entre o G77, e uma economia emergente do BASIC. Ainda que seja diverso nos conjuntos que o compõem, na pauta climática, o G77 tem uma tendência ao posicionamento defensivo em relação à aquisição de compromissos obrigatórios de reduções de GEE para seus membros, sob argumentos de proteção aos seus respectivos desenvolvimentos industriais. Dessa forma, é possível entender esse dilema da diplomacia climática brasileira como uma busca por participação do processo de mudança das normas, mas sem que seus interesses - sobretudo econômicos - sejam prejudicados.

Para a COP-21, o governo brasileiro realizou uma pesquisa de amplitude inédita em termos de elaboração de política externa. Para chegar aos índices apresentados na ocasião, ao fim de 2015, houve uma consulta à sociedade civil, a comunidades epistêmicas e aos órgãos governamentais envolvidos com as possíveis políticas públicas para o alcance das metas. Assim, ficou definido que, em relação aos índices de 2005, o país diminuiria suas emissões em 37% até 2025 e 42% até 2030 (Brasil, 2015). Já na coordenação de esforços para alcançar essas metas, a participação de outros atores, como é o caso dos entes federados - como o Mato Grosso - tem um grande peso, já que as ações regionais e locais também somam aos índices nacionais de redução de emissões de GEE.

A proposta das NDC difere do Protocolo de Kyoto principalmente na origem da determinação das metas de redução de GEE. No documento de 1997, as metas foram estabelecidas institucionalmente e direcionadas para o ator individual. Já as NDC foram propostas baseadas em iniciativas pelos próprios Estados a respeito de suas capacidades individuais de contribuição, incluindo também neste vínculo os países de fora do Anexo I<sup>[4]</sup> (United Nations, 2015).

O Acordo de Paris foi ratificado pelo Congresso Nacional Brasileiro em 2016. No momento, determinou-se que a implementação das medidas previstas pelo documento deveria estar associada ao marco regulatório já existente na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), documento de 2009 (Brasil, 2016). Esse fato revela que a proximidade que as ações para o clima estabelecidas internacionalmente estão atreladas em sua concepção com políticas públicas de determinação doméstica. Portanto, é possível interpretar a política externa como uma variável dependente das políticas públicas e, portanto, passível de verificação de seus resultados, suas lacunas e as oportunidades por ela geradas, ou seja, *outputs*.



## 5. Considerações Finais

O arcabouço teórico proposto por Zürn sobre a governança multinível contribui para lançar luz sobre o debate da mudança da composição das instituições atuantes na governança climática global. No que se refere ao engajamento mais consistente de entes subnacionais as iniciativas transnacionais e à consolidação dessas iniciativas com funções governamentais, esse artigo parte do pressuposto de que novas abordagens teóricas são necessárias para compreender esse novo fenômeno social. Nesse sentido, o exemplo do estado do Mato Grosso torna-se relevante. O estado buscou posicionar ao aderir às iniciativas climáticas transnacionais e definir a estratégia PCI para sua participação na COP-21. Nesse sentido, o conceito de governança multinível tem relevância para explicar o limitado processo de desagregação de funções anteriormente exercidas com exclusividade pelos Estados-nação e o processo de reorganização de atores pela defesa e manutenção e provisão dos bens públicos globais. Não obstante, defende-se que a abordagem intergovernamentalista da governança global prevalece em relação a abordagem da governança global de um sistema de governança multinível.

Em suma, apesar dos recentes desafios ao domínio da diplomacia multilateral, a governança global não pode ser entendida como autônoma tampouco as instituições internacionais podem ser entendidas sem a lógica da autoridade delegada e controlada.

## Referências

Abbott, K. (2012). The Transnational Regime Complex for Climate Change. *Environment and Planning C Government and Policy*, 30(4), 571-590.

Abbott, K. W. (2017). Orchestrating experimentation in non-state environmental commitments. *Environmental Politics*, 26(4), 738-763. ISSN 0964-4016.

Abbott, K. W., Green, J. F. & Keohane, R. O. (2016). Organizational Ecology and Institutional Change in Global Governance. *International Organization*, (70)2, 247-277. ISSN 0020-8183.

Bäckstrand, K. & Kuyper, J. W. (2017). The democratic legitimacy of orchestration: the UNFCCC, non-state actors, and transnational climate governance. *Environmental Politics*, (26)4, 764-788. ISSN 0964-4016.

Bäckstrand, K., Kuyper, J. W., Linner, B. O. & Lövbrand, E. (2017) Non-state actors in global climate governance: from Copenhagen to Paris and beyond. *Environmental Politics*, (26)4, 561-579. ISSN 0964-4016.

Bailey, I. (2010). Copenhagen and the new political geographies of climate change. *Political Geography*, (29), 127-129.

Barbant, M. (2010). *INPE confirma estimativa de queda do desmatamento no Mato Grosso*. Recuperado de: <http://www5.sefaz.mt.gov.br/-/inpe-confirma-estimativa-de-queda-do-desmatamento-em-mato-grosso>.

Baumgartner, F. & Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Betsill, M., Dubash, N. K., Paterson, M. & Van Hasselt, H. (2015). Building Productive Links between the UNFCCC and the Broader Global Climate Governance Landscape 1. *Global Environmental Politics*, 15(1), 1-10.

Bouchard, C. & Perterson, J. (2014). Conceituando o multilateralismo. In: E. Lazarou (org.) *Multilateralismo nas relações internacionais: visões cruzadas*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Brasil. Ministério das Relações Exteriores (2015). *Participação da Sociedade Civil no Processo de preparação da contribuição nacionalmente determinada do Brasil ao novo acordo sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (Relatório Final)*. Brasília, 2015.

Brasil. Congresso Nacional (2016). *Decreto Legislativo nº 140, de 2016*. Aprova o texto do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima - UNFCCC, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e assinado em Nova York, em 22 de abril de 2016.

Bustamante, M. M. C., Nardoto, G. B., Pinto, A. S., Resende, J. C. F., Takahashi, F. S. C. & Vieira, L. C G. (2012). Potential impacts of climate change on biogeochemical functioning of Cerrados ecosystems. *Brazilian Journal of Biology*, 72(3), 655-671.

Carvalho, J. (2018). *GCF realiza reunião de transição com governadores da Amazônia Legal*. Recuperado de: [http://www.mt.gov.br/rss/-/asset\\_publisher/Hf4xlehM0Iwr/content/id/10857584](http://www.mt.gov.br/rss/-/asset_publisher/Hf4xlehM0Iwr/content/id/10857584).

Chan, S., Van Asselt, H., Hale, T., Abbot, K. W., Beisheim, M., Hoffmann, M., ... Widerberg, O. (2015). Reinvigorating International Climate Policy: A Comprehensive Framework for Effective Nonstate Action. *Global Policy*, (6)4, 466-473, 2015. ISSN 1758-5899.

Chan, S., Brandi, C. & Bauer, S. (2016). Aligning Transnational Climate Action with International Climate Governance: The Road from Paris. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, (25)2, 238-247.

Chan, S., Ellinger, P. & Widerberg, O. (2018). Exploring national and regional orchestration of non-state action for a < 1.5 °C world. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, (18)1, 135-152. ISSN 1573-1553.

Chan, S., Boran, I., Van Asselt, H., Jacobuta, G., Niles, N., Rietig, K., ... Wambugu, G. (2019). Promises and risks of nonstate action in climate and sustainability governance. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 10(3).

Chan, S., Van Asselt, H., Boran, I., Ellinger, P., Garcia, M., Hale, T., ... Shrivastava, M. K. (in press). Bolstering Global Climate Action Beyond 2020: A catalytic framework for ambition and sustainable development. *Global Policy*.

Dryzek, J. S. (2017). The meanings of life for non-state actors in climate politics. *Environmental Politics*. 26(4), 789-799.

Falkner, R. (2016). The Paris Agreement and the new logic of international climate politics. *International Affairs*, (92)5, 1107-1125. ISSN 0020-5850.

Gamba, C. & Ribeiro, W. C. (2013). A encruzilhada brasileira na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas. *Estudos Avançados*. (27)78, 177-194.

Hale, T. (2016). "All Hands on Deck": The Paris Agreement and Nonstate Climate Action. *Global Environmental Politics*, (16)3, pp. 12-22.

HSU, A., Brandt, J., Widerberg, O., Chan, S. & Weinfurter, A. (2020). Exploring links between national climate strategies and non-state and subnational climate action in nationally determined contributions (NDCs). *Climate Policy*, (20)4.

Hurrell, A. (2010). Brazil and the New Global Order. *Current History*, (109), 60-66.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Agência de Notícias (2018). *Rebanho bovino predomina no Centro-Oeste e Mato Grosso lidera entre os estados*. Recuperado de: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/22648-ppm-2017-rebanho-bovino-predomina-no-centro-oeste-e-mato-grosso-lidera-entre-os-estados>.

INPE. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (2020). *A taxa consolidada de desmatamento por corte raso para os nove estados da Amazônia Legal em 2019 é de 10.129 km²*. Recuperado de: [http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod\\_Noticia=5465](http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5465).

Keohane, R. O. & Victor, D. G. (2011). The Regime Complex for Climate Change. *Perspectives on Politics*, (9)1, 7-23. ISSN 15375927, 15410986.

Kingdom, J. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Harper Collins.

Lentner, H. H. (2006). Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange. *Review of Policy Research*, (23)1.

Mato Grosso (2016). *Ações de Governo. Mato Grosso na COP 21: preservar, conservar e incluir*. Recuperado de: <http://www.mt.gov.br/-/2944883-mato-grosso-na-cop-21-preservar-conservar-e-incluir>.

- Mato Grosso. (2020). *Geografia*. Recuperado de: <http://www.mt.gov.br/geografia>.
- Mello, F. de C. (2014). Política externa brasileira: contextos e objetivos da diplomacia multilateral. In: E. Lazarou (org.) *Multilateralismo nas relações internacionais: visões cruzadas*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Milani, C. R. S. & Pinheiro, L. (2013). Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, (35)1.
- Milani, C. R. S. (2015). Política externa é uma política pública? *Revista Insight Inteligência*, (18), 56-75.
- Milner, H. (1997). *Interest, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University.
- Morse, J. C. & Keohane, Robert. O. (2014). Contested multilateralism. *International Organizations*, (9), 385-412.
- Nash, K. L., Cvitanovic, C., Fulton, E. A. & Halpern, B. (2017). Planetary boundaries for a blue planet. *Nature, Ecology & Evolution*, 1(11), 1625-1634.
- PCI (2020). *Preserve, Conserve, Include*. Recuperado de: <http://pcimonitor.org/>.
- PCI MT (2020). *Preservar, Conservar, Incluir*. Recuperado de: <http://pci.mt.gov.br/>.
- Prado, D. F. M. do. (2018). A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais: limites e contribuições para o caso brasileiro. *Revista Carta Internacional*, (13)8, 137-168.
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: the logic of the two level games. *International Organization*, (42)3, 427-460.
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, A., Chapin III, F. S., Lambin, E. F., ... Foley, J. A. (2009). A safe operating space for humanity. *Nature*, (461), 472-475.
- Rodrigues, G. M. A. (2008). Relações federativas dos Brasil. *Revista Dados*, (51)4, 1015-1034.
- Sabatier, P. (1987). Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: An advocacy coalition framework. *Science Communication*, (8)4.
- Salomon, M. & Pinheiro, L. (2013). Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, (56)1, 40-59.
- Sardenberg, R. M. (2013). *O Brasil e as Nações Unidas*. Brasília: FUNAG.
- Silva Júnior, C. A. & Lima, M. (2018). Soy moratorium in Mato Grosso: deforestation undermines the agreement. *Land Use Policy*, (71), 540-542.

Stickler, C., Duchelle, A. E., Nepstad, D. & Ardila, J. P. (2018). Subnational jurisdictional approaches: policy innovation and partnerships for change. In: A. Angelsen, C. Martius, V. De Sy, A. E. Duchelle, A. M. Larson & P. T. Thuy (eds.). *Transforming REDD+: Lessons and new directions* (pp. 145-159). Bonn: Center for International Forestry Research.

United Nations. (2015). UNFCCC. FCC/CP/2015/10Add.1. *Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015*. Recuperado de: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>.

UNEP – United Nations Environment Programme. (2016). *UNEP Frontiers 2106 Report: emerging issues of environmental concern*. Recuperado de: [https://environmentlive.unep.org/media/docs/assessments/UNEP\\_Frontiers\\_2016\\_report\\_emerging\\_issues\\_of\\_environmental\\_concern.pdf](https://environmentlive.unep.org/media/docs/assessments/UNEP_Frontiers_2016_report_emerging_issues_of_environmental_concern.pdf).

Vieira, M. A. (2013). Brazilian Foreign Policy in the Context of Global Climate Norms. *Foreign Policy Analysis*, (9), 369-386.

Vigevani, T. (2006). Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, (21)62, 127-169.

Viola, E. (2002). O regime internacional de mudanças climáticas e o Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, (17)50, 25-46.

Viola, E. (2010). A política climática global e o Brasil: 2005-2010. *Revista Tempo de Mundo*, (2)2, 81-117.

Viola, E. (2013). Brazilian Climate Policy since 2005: Continuity, Change and Prospective. *CEPS Working Document*, n. 373.

Viola, E. & Basso, L. (2016). O sistema internacional no Antropoceno. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, (31). ISSN 0102-6909.

Wideberg, O. (2017). The ‘Black Box’ problem of orchestration: how to evaluate the performance of the Lima-Paris Action Agenda. *Environmental Politics*, 26(4), 715-737.

Widerberg, O. & Pattberg, P. (2016). International Cooperative Initiatives in Global Climate Governance: Raising the Ambition Level or Delegitimizing the UNFCCC? *Global Policy*, (6)1, 45-56. ISSN 1758-5899.

Widerberg, O. & Pattberg, P. (2017) Accountability Challenges in the Transnational Regime Complex for Climate Change. *Review of Policy Research*, (34)1, 68-87. ISSN 1541-1338.

Zürn, M., Enderlein, H. & Wälti, S. (orgs.) (2013). *Handbook on Multi-Level Governance*. Edward Elgar Publishing.

# Racismo e Antirracismo: Produção Acadêmica e Ativismo Negro no Brasil<sup>1</sup>

*Racismo y Antirracismo: Producción Académica y Activismo Negro en Brasil*

Paulo César Ramos<sup>2</sup>   
Ana Maura Tomesani<sup>3</sup> 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.54816

Recebido em: 28/08/2020  
Aprovado em: 30/09/2020

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é contribuir para a compreensão de marcos importantes no debate sobre racismo no Brasil e seu efeito no ativismo negro, enfatizando a última fase, que trata de violência policial. A forma como organizamos as ideias faz deste texto um material introdutório para aquela(e)s que porventura estejam interessada(o)s no ativismo negro no Brasil e/ou pretendem apenas ter referências sobre o debate racial, nos limites do que já está consolidado no Brasil e no seu diálogo com as teses brasilianistas. Além de realizar a revisão da literatura consolidada no tema das relações raciais no Brasil, repassamos casos emblemáticos do protesto negro contra a violência racial.

**Palavras-chave:** Racismo e Antirracismo; Movimento Negro; Violência Policial; Violência Racial.

**Resumen:** El objetivo de este trabajo es contribuir a la comprensión de hitos importantes en el debate sobre el racismo en Brasil y su efecto sobre el activismo negro, enfatizando la última fase, que gira en torno a la violencia policial. La forma en que organizamos las

---

<sup>1</sup> Este artigo foi publicado originalmente em inglês sob o título “*Racism and Black Activism in Brazil: a Literary and Historical Review*” na *Brasiliana Journal of Brazilian Studies* como RAMOS, P. C.; TOMESANI, A.M. Racism and Black Activism in Brazil: a Literary and Historical Review. *Brasiliana: Journal for Brazilian Studies*, v. 8, p. 3-31, 2019 (<https://doi.org/10.25160/bjbs.v8i1-2.106209>; <https://tidsskrift.dk/bras/article/view/106209>), periódico do Centro de Estudos Brasileiros do *King's College London*, que autorizou a republicação do artigo traduzido para português. Contudo, é preciso esclarecer que este trabalho que segue não corresponde à tradução *ipsis literis* do original porque algumas alterações foram feitas para atender aos pareceristas da versão em português. Agradecemos à Maria Julia Venâncio Ananias pela colaboração no trabalho de tradução da versão original em inglês para esta versão em português.

<sup>2</sup> Universidade de São Paulo (USP) – E-mail: [pc.ramos@usp.br](mailto:pc.ramos@usp.br).

<sup>3</sup> Universidade de São Paulo (USP) – E-mail: [anamaura@gmail.com](mailto:anamaura@gmail.com).



ideas hace de este texto un material de introducción para aquellos que puedan estar interesados en el activismo negro en Brasil y/o solo quieren tener referencias sobre el debate racial, dentro de los límites de lo ya consolidado en Brasil y en su diálogo con las tesis brasilianistas. Además de revisar la literatura consolidada sobre el tema de las relaciones raciales en Brasil, pasamos por casos emblemáticos de la protesta negra contra la violencia racial.

**Palabras claves:** Racismo y Antirracismo; Movimiento Negro; Violencia Policial; Violencia Racial.

## 1. Introdução

Logo após a Abolição da Escravidão, em 1888, e a Proclamação da República, em 1889, as teorias racialistas pró-embranquecimento e a anti-hibridização começaram a se espalhar no Brasil. Essas teorias foram a base do novo estado em desenvolvimento - estado este que via o Brasil como um país branco (Duarte, 1946, 6; apud 1999b, Maio) - e contribuíram para a ação racista do Estado. Tal processo contou com a importação de trabalhadores europeus no lugar de políticas de integração para os afrodescendentes recém-libertos no novo sistema de produção e na sociedade em geral. Segundo alguns autores, essas ações demonstram flagrantemente o estado de racismo em vigor no início da República (Silvério 2002; Guimarães 2012), que acabou determinando o lugar que os afrodescendentes ocupariam na estratificação social brasileira até os dias atuais.

O debate intelectual que acompanhou esse processo no Brasil foi fortemente influenciado pelo trabalho seminal de Gilberto Freyre, *Casa Grande e Senzala* (1993). Antes deste trabalho, o debate racial era travado por jornalistas influentes e membros de instituições científicas criadas recentemente no país, como museus etnográficos, institutos históricos e geográficos e faculdades de direito e medicina, conforme relatado por Lilia Moritz Schwarcz em *O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil, 1870-1930* (1993). A maioria dessas instituições científicas defendia ideias pró-embranquecimento e olhavam para as organizações negras da época com desconfiança e medo. Freyre revolucionou essas ideias com sua tese de que a miscigenação era o resultado e a base de uma convivência pacífica entre negros e brancos no Brasil, e que por isso deveria ser incentivada. O trabalho de Freyre forjou o mito da democracia racial – que serviu e serve até hoje como um escudo para o racismo, como veremos adiante.

Esses debates intelectuais ocorreram paralelamente ao desenvolvimento de organizações negras com diferentes propósitos. O ativismo negro no Brasil passou por



várias fases – uma fase de criação de associações para ajuda mútua, outra de valorização cultural dos afrodescendentes, uma terceira fase que denunciou radicalmente o racismo e a fase final e atual, mais propositiva, na qual os ativistas ocupam espaços públicos para afirmar suas vozes e começar a exigir políticas de reparação. Além disso, essas fases parecem ter sido acompanhadas por debates semelhantes sendo conduzidos na academia sobre racismo versus racialismo, democracia racial e, mais tarde, a desconstrução do mito da democracia racial.

O último conjunto de estudos sobre a questão da raça no Brasil já não trata mais de provar a existência de racismo (com raras exceções). Em vez disso, preocupa-se com a relevância das políticas de ação afirmativa, o debate sobre políticas públicas universalistas *versus* particularistas ou evidenciando os esforços do ativismo negro para estabelecer uma agenda de ação governamental. Alguns poucos estudos se concentram nesta fase mais recente do ativismo negro apontando para uma tendência à denúncia da violência, particularmente a violência policial, fazendo uso do termo "genocídio" para se referir ao problema.

Nós não pretendemos explorar a correlação direta entre as descobertas no debate acadêmico e o surgimento de lutas específicas na agenda dos ativistas negros. Para tal tarefa, variáveis intervenientes deveriam ser controladas, como fatos referentes ao momento político e histórico no Brasil (abolição da escravidão e ausência de políticas inclusivas, políticas para embranquecimento da população trabalhadora, governos autoritários, o papel da imprensa e, especialmente, a imprensa negra incipiente, mas importante, desenvolvida em várias instâncias) bem como em nível internacional (Primeira Guerra Mundial, ascensão do fascismo, Segunda Guerra Mundial, pós-Guerra, Guerra Fria, desenvolvimento de ativismo negro nos Estados Unidos e em todo o mundo, Conferências da ONU etc.). Em vez disso, nos limitamos a observar que é possível notar a existência de uma relação entre o conhecimento produzido na academia e o desenvolvimento paralelo de ideias propagadas pelo ativismo negro em todas as suas fases, com exceção da última. Aqui argumentamos que a denúncia de um genocídio da população negra pelo homicídio de jovens negros parece ter surgido primeiro entre os militantes negros e depois nas universidades.

O objetivo deste trabalho é, portanto, contribuir para a compreensão de marcos importantes no debate sobre racismo no Brasil e seu efeito no ativismo negro, enfatizando a última fase, que trata de violência policial. A forma como organizamos as ideias faz

deste texto um material introdutório para aquela(e)s que porventura estejam interessada(o)s no ativismo negro no Brasil e/ou pretendem apenas ter referências sobre o debate racial, nos limites do que já está consolidado no Brasil e no seu diálogo com as teses brasilianistas. Contudo, há que se fazer uma ressalva.

As recentes transformações postas em curso no âmbito do ensino superior a partir das políticas de ação afirmativa para a graduação e para a pós graduação, garantindo acesso de aluna(o)s e pesquisadora(e)s negra(o)s à universidade, sopram ventos benfazejos sobre a atual narrativa acerca das relações raciais no Brasil – construída, em geral, por autores brancos. Com efeito, há uma tendência recente de passar a agregar as contribuições de autora(e)s negra(o)s que nem sempre são incorporada(o)s a esta abordagem. Autora(e)s como Lélia Gonzales, Abdias do Nascimento, Beatriz Nascimento, Guerreiro Ramos, Clovis Moura, entre outros e outras serão/estão sendo mais lida(o)s e paulatinamente sendo incorporada(o)s às análises sociais. O que certamente enriquece e impacta as interpretações sobre racismo e antirracismo no Brasil.

Trata-se de um movimento recente e paulatino, que está sendo reforçado pelo reavivamento das obras clássicas, como a coletânea de textos de Gonzales (2020) por Flávia Rios e Márcia Lima e revisões críticas de autores como Clóvis Moura por Márcio Farias (2020), e até mesmo a publicação de novas edições de autores como Abdias do Nascimento (Nascimento, 2015). Certamente a incorporação destas leituras irá conformar no curso de alguns anos o campo de pesquisa sobre relações raciais no Brasil.

## **2. Academia e Estudos Raciais no Brasil**

O autor possivelmente mais preocupado em reconstruir uma história sobre como a academia tratou os estudos raciais no Brasil é Guimarães (1999, 1999b, 2003, 2012). Ele lida com a controvérsia sobre o uso do termo "raça", explicando que entre o final do século XIX e o início do século XX o termo foi usado para descrever povos nativos de certos continentes, onde um fenótipo seria a marca registrada dessas pessoas. Esse conceito de raça, que relacionava traços biológicos a supostas características psicológicas, morais e intelectuais, sustentava uma série de doutrinas científicas que ajudaram a justificar ações racistas e genocidas da primeira metade do século XX. Essas doutrinas foram nomeadas por Appiah (1997, 33; apud Guimarães, 1999b, 147) como racialismo, que fundamentou ideologias nacionalistas e a criação de estados-nação, especialmente na Europa. Após a tragédia da Segunda Guerra Mundial, o termo “raça” caiu em desuso tanto

na biologia (que passou a usar o termo "população") quanto nas ciências sociais (que deram preferência ao termo "etnia").

O lançamento de *Casa Grande & Senzala* em 1933, por Gilberto Freyre, teve o efeito interessante de desafiar essas doutrinas racialistas, pois valorizava a miscigenação e as relações inter-étnicas, exaltando - de uma maneira romântica para alguns - as contribuições dos africanos e seus descendentes para a cultura nacional brasileira. O livro também destacou a convivência harmoniosa entre brancos, afrodescendentes e mestiços no Brasil, supostamente o resultado de uma maior tolerância do catolicismo português em relação a outras manifestações religiosas e um modelo de escravidão "mais humanizado" do que aquele observado em outros países escravocratas (Maio, 1999). Portanto, Freyre (1993) e seus apoiadores desafiaram a crescente elite intelectual - particularmente de São Paulo e Rio - que, ainda fortemente influenciada pelas teorias racialistas, via na obra de Freyre uma ameaça à construção da nação que desejavam, que era predominantemente branca e seguidora dos padrões culturais e intelectuais europeus.

O trabalho de Freyre teve um papel importante em desacreditar as doutrinas racialistas que governavam o Brasil durante a Primeira República (1889 - 1930), além de valorizar o patrimônio cultural africano. No entanto, seu trabalho encorajou a ideia de que existiria uma espécie de "paraíso racial" no Brasil, uma rara e pacífica convivência entre brancos e afro-descendentes, o que poderia ser comprovado pelo alto grau de miscigenação. Mais tarde, essa abordagem seria objeto de fortes críticas de pesquisadora(e)s e ativistas, que argumentaram que a tese de Freyre sobre a democracia racial ignorava e perpetuava o racismo estrutural e invisível herdado da escravidão e traduzido em desigualdades raciais (Bastide & Fernandes (1955); Fernandes (1962); Nascimento (1978); do Vale Silva (1978), Hasenbalg (1979), Haselbalg & Do Vale Silva (1988)). Ironicamente, as primeiras e mais afiadas críticas vieram de pesquisas desenvolvidas dentro de um projeto da UNESCO, implementado no Brasil para explorar a suposta paz racial propagandeada pelas obras de Freyre.

### *2.1. O projeto UNESCO*

O contexto internacional de meados da década de 1940, fortemente marcado pelas consequências da Segunda Guerra Mundial, exigiu a criação de órgãos transnacionais de mediação e resolução de conflitos. A Organização das Nações Unidas (ONU) e sua agência líder, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência

e a Cultura (UNESCO), surgiram com o objetivo explícito de resolver os problemas decorrentes do impacto do racismo, que teriam culminado no Holocausto. Motivada pelo desastre do nazi-fascismo e pela necessidade de provar que a coexistência era possível, a UNESCO decidiu financiar uma grande pesquisa sobre as bases da convivência pacífica, um estudo de ambientes onde pessoas diferentes poderiam viver de uma maneira não conflituosa. A organização via o Brasil como um dos países que parecia equacionar melhor a coexistência de diferentes grupos raciais. Na época, era considerado um "grande laboratório sócio-antropológico", o que o levou a ser selecionado para observação (Maio 1999; Praxedes 2012).

O projeto da UNESCO foi desenvolvido entre 1950 e 1952 nos estados da Bahia, Pernambuco, São Paulo e Rio de Janeiro. O Instituto Joaquim Nabuco, em Recife, criado recentemente por Gilberto Freyre, participou da pesquisa, a pedido do próprio Freyre, que começava a ver sua tese sendo criticada em cursos de ciências sociais recém-desenvolvidos no país:

Gilberto Freyre vive no início dos anos 50 uma situação paradoxal: enquanto sua interpretação do Brasil, como um país com lições de civilização a oferecer à humanidade, é uma fonte inspiradora para a política anti-racista da UNESCO, torna-se um discurso intelectual (Luso-tropicalismo) legitimando o império colonial português (cf. Thomas, 1996) (Maio, 1999b, p. 112-113).

Para surpresa da UNESCO, os quatro relatórios elaborados no âmbito do projeto apontaram para a existência de uma estrutura social hierárquica que restringia a mobilidade social de afro-descendentes e mestiços, reconhecendo a existência de preconceito e discriminação racial (Praxedes 2012). No entanto, esse preconceito não se traduziu em ações legais e as desigualdades não geravam um clima permanente de tensão.

O projeto da UNESCO teve um papel importante ao iniciar uma série de investigações sistemáticas sobre as relações raciais no Brasil, um campo de conhecimento anteriormente dominado por escritores, jornalistas e ensaístas. Representou as primeiras pesquisas sobre o assunto com rigor metodológico e científico e desconstruiu a ideia de que o Brasil era um caso exemplar de convivência harmoniosa entre raças. Desmistificou o mito da democracia racial e questionou a visão romântica da miscigenação como pretensa prova da ausência de segregação e discriminação no país. Segundo Praxedes (2012), um relatório de Roger Bastide, responsável pela pesquisa em São Paulo ao lado

de Florestan Fernandes, resume a conclusão geral dos pesquisadores envolvidos no projeto:

Para Roger Bastide, a sociedade brasileira limita ou impede a mobilidade ascendente de afro-descendentes sem segregação institucional. Bastide considera que "os brancos defendem sua posição dominante por meios indiretos, mas eficazes" (Bastide, 1955, 149). Ao comparar o Brasil com os Estados Unidos em relação às formas existentes de discriminação social, o autor conclui que uma 'linha de cores' bem estabelecida nos EUA facilitou a mobilidade ascendente dos afro-descendentes em comparação com a sociedade brasileira que, embora não apoie a segregação institucionalizada, vive, como vimos, com inúmeras formas práticas e encobertas de discriminação e restrições que impedem que os afro-descendentes assumam as posições de maior prestígio e melhor remuneração (Praxedes, 2012, p. 211-212).

Apesar da importância do projeto da UNESCO para estudos de relações raciais no Brasil, a desconstrução do mito da democracia racial permaneceu um desafio para o campo acadêmico. O mito ainda esteve presente no senso comum durante todo o período subsequente, que corresponde à ditadura militar. Falar em desigualdades raciais durante esse período implicava necessariamente em "ser racista": como não eram permitidas diferenças entre afrodescendentes e brancos, elas só podiam ser expressas na forma de desigualdades entre classes sociais (Guimarães 1999b). A categoria "raça" era considerada uma invenção estrangeira, desconectada do contexto brasileiro, e seu uso era caracterizado como "racismo". Assim, uma pretensa ideologia antirracista estava sendo forjada no Brasil, o que paradoxalmente significou a negação da desigualdade racial como um fenômeno social. A aparente confusão entre anti-racialismo e antirracismo parece ter contribuído para a reprodução das desigualdades sociais entre as raças e o contínuo racismo no Brasil (Guimarães 1999b).

## *2.2. Raça e Desigualdades: os estudos de Nelson do Valle e Silva e Carlos Hasenbalg*

A partir do final da década de 1970, o mito da democracia racial, ainda em vigor tanto na sociedade quanto nas estruturas estatais, passa a incomodar significativamente setores do ativismo negro. Alguns eventos específicos, que serão o foco desta próxima seção, refletem a relação conflituosa entre o Movimento Negro e uma suposta ideologia antirracista:

Essa tensão entre uma ideologia anti-racista, que negava corretamente a existência biológica de raças, e uma ideologia nacional que negava a existência de racismo e discriminação racial acabou se tornando insuportável e insustentável para todos os fatos (Guimarães, 1999b, p. 153).

Para provar a existência do racismo, foi necessário resgatar o termo raça, desconectando-o de seu conteúdo biologizante. Em outras palavras, era necessário afirmar a existência de diferenças raciais para que o racismo pudesse ser evidenciado – afinal, não é possível combater algo que não existe. Caso contrário, de acordo com Guimarães, "se os afro-descendentes considerarem que não existem raças, acabarão descobrindo que eles não existem inteiramente como pessoas, pois são parcialmente percebidos e classificados por outros como uma raça" (Guimarães, 1999b, p. 154). Até então, negar a existência de raça era uma estratégia usada pela classe branca dominante para assegurar privilégios.

Nesse período foram divulgados os estudos de Nelson do Valle e Silva (1978) e Carlos Hasenbalg (1979). Do Valle e Silva foi um economista brasileiro que defendeu sua tese de doutorado na Universidade de Michigan sob o título "Black-white income differentials: Brazil, 1960" em 1978 - em português, seu trabalho foi publicado como O preço da cor: diferenciais raciais na distribuição de renda no Brasil (1979). Hasenbalg era um pesquisador argentino radicado no Brasil que defendeu sua tese de doutorado em Berkeley sob o nome: "Race Relations in Post-Abolition Brazil: The Smooth Preservation of Racial Inequalities", que mais tarde foi publicado em forma de livro em português como *Discriminação e Desigualdades Raciais no Brasil* (1979). Juntos, os autores produziram um trabalho seminal: *Estrutura Social, Mobilidade e Raça* (Hasenbalg e Do Valle e Silva, 1988), e vários outros trabalhos escritos em estreita parceria foram lançados por ambos os autores durante os anos 90.

O trabalho desses dois pesquisadores pode ser considerado um marco nos estudos raciais no Brasil. Usando vários indicadores socioeconômicos, eles mostraram que a cor de um indivíduo é um fator muito forte na determinação de sua condição de pobreza e sua reprodução. Com isso, eles conseguiram demonstrar que as desigualdades raciais não eram apenas uma questão de posição social, mas que as desvantagens nas dimensões socioeconômicas e geográficas são sistemáticas e têm efeito cumulativo (Do Valle e Silva, 1978; Hasenbalg, 1979; Hasenbalg e Do Valle e Silva, 1988; Hasenbalg e Do Valle e Silva, 1990).

Usando uma metodologia quantitativa, a pesquisa demonstrou que as desigualdades sociais no Brasil “tinham um componente racial evidente, que não podia ser reduzido a diferenças educacionais, de renda ou de classe e, criticamente, também não podia ser diluído por um gradiente de cor” (Guimarães, 1999b, 154). A questão do "gradiente de cor" é um achado importante desses estudos: a ideia de que um possível clareamento da população poderia ser traduzido em melhores oportunidades de integração social foi contestada por Hasenbalg e Do Valle e Silva. Eles concluíram que, embora houvesse uma diferença sutil entre as condições dos não-brancos (pretos e pardos), a diferença entre eles e os brancos era muito maior. Existia, portanto, uma grande polarização entre brancos e não brancos, independentemente do gradiente de cor dos não brancos. Isso levou os dois pesquisadores a preferir uma combinação dessas duas classificações – preta e parda – em uma única categoria: não brancos ou negros (Hasenbalg & Do Valle e Silva, 1988; Guimarães, 1999b).

Esses estudos surgiram em um momento crucial para a mobilização do Movimento Negro. Como veremos, eles legitimaram a importância de se readotar o conceito de “raça” para combater o racismo e também estimularam os afro-descendentes a reafirmar suas raízes africanas, independentemente do tom de pele (Guimarães, 2002). O mito da democracia racial, ainda difundido, mascara o fato de que a suposta ausência de racismo em termos de relações interpessoais está associada à existência de racismo nos níveis institucional e estrutural (Silvério 2002, Guimarães 2012). Esse tipo de racismo, em vigor desde a abolição da escravidão por meio de políticas regressivas, impediu o acesso igual dos afrodescendentes a bens e serviços, empurrando-os para uma subclasse e forjando a noção de que os afrodescendentes eram sem instrução, desempregados e sem-teto como resultado de serem pobres e afrodescendentes. O racismo foi, portanto, subsumido à questão da desigualdade de classe (Guimarães, 2012), relegando os negros a uma posição subordinada, notada mesmo em situações em que os indicadores nacionais mostravam melhoras sociais significativa (Henriques, 2001).

### *2.3. Ativismo acadêmico e ação afirmativa*

No final dos anos 80 e início dos anos 90, havia um estado de confluência entre ativismo e academia. Com o fim do período militar (1964-1985), os pesquisadora(e)s afrodescendentes começaram a se sentir mais à vontade para denunciar situações racistas em suas pesquisas acadêmicas, dando visibilidade aos esforços anti-racistas através da



produção de conhecimento (Silva, 2010). A crescente quantidade de pesquisas realizadas por homens e mulheres afro-descendentes gerou vínculos entre pesquisadora(e)s tanto em ambientes acadêmicos como governamentais, o que fortaleceu essa agenda de pesquisa e propostas de políticas inclusivas para a população negra. Nesse período, ocorreram vários eventos acadêmicos que buscavam reunir pesquisadores afro-descendentes. No entanto, o mais importante desses eventos ocorreu apenas em 2000, com o Congresso de Pesquisadores Negros (COPENE), que ocorre a cada dois anos e alavancou a criação da Associação Brasileira de Pesquisadores Negros (ABPN). Desde o terceiro COPENE, uma rede de centros de estudos afro-brasileiros começou a articular e pressionar o Ministério da Educação por políticas de ação afirmativa nas universidades brasileiras (Silva, 2010).

O surgimento de políticas de ação afirmativa no debate acadêmico tem sido – e ainda é – objeto de muita controvérsia. A área que talvez gere mais debates entre os intelectuais e a imprensa brasileira é a de cotas nas universidades públicas (Silvério, 2002, 2003; Guimarães, 2003b; Lima, 2010). Como em qualquer política de ação afirmativa, o princípio das cotas é que elas estabeleçam o padrão pelo qual as diferenças étnicas e raciais são reconhecidas em uma nação. Isso já é objeto de debate por parte dos intelectuais que ainda acreditam e defendem o mito da democracia racial. Para eles, o Brasil é visto como uma população, independentemente de sua condição social e/ou raça, para a qual políticas universais seriam mais justas (Silvério, 2002). Assim, políticas punitivas, como as que criminalizam o racismo, bem como políticas culturais de reconhecimento, são bem aceitas pela sociedade e por esses intelectuais, uma vez que a primeira se concentra em “comportamentos individuais desviantes” e a segunda na herança cultural dos africanos para desenvolvimento da nação brasileira. No entanto, políticas de ação afirmativa de natureza redistributiva, cujo objetivo é promover mudanças estruturais na distribuição de oportunidades entre negros e brancos (Lima, 2010), causam visível descontentamento entre os intelectuais brancos, que defendem numerosos argumentos para desconstruir a necessidade de cotas. Segundo Silvério (2003), existe uma agenda em jogo para estes intelectuais, que é a de continuar a garantir seus próprios privilégios em uma sociedade segregada.

De acordo com Munanga (2007), os argumentos mais comuns levantados contra as cotas são: a) não se sabe exatamente quem são os afro-descendentes no Brasil; b) políticas de ação afirmativa estão sendo abandonadas nos EUA; c) as cotas não se destinam aos povos indígenas; d) as cotas podem prejudicar a imagem profissional dos

afrodescendentes que dela se beneficiaram; e) cotas podem levar a uma deterioração da qualidade da educação. O autor contesta todos esses argumentos, mostrando que em países onde as cotas foram implementadas, foi possível gerar mobilidade social sem comprometer a imagem profissional de seus beneficiários. Além disso, a discussão sobre a possibilidade de distorção na declaração de cor/raça (baseada na autodeclaração) pode ser solucionada com pesquisas posteriores para verificar em alguns anos se as cotas beneficiariam mais os brancos do que os afro-descendentes, o que poderia indicar o caso de revisão da política.

Guimarães (2002) compartilha da ideia de que o poder público deve se ater aos resultados. Se, ao final do processo, a política de cotas das universidades tiver sido eficiente e garantido acesso a afrodescendentes e maior mobilidade social nos anos subsequentes, a política poderá ser considerada bem-sucedida (Guimarães, 2002). Sobre a questão da degradação da qualidade da educação, pesquisas mostram que, mesmo que os estudantes sejam admitidos nos cursos desejados com notas inferiores aos não-cotistas, os cotistas têm desempenho semelhante ou melhor do que os não usuários de cotas (IPEA, 2008). Em resumo, o desempenho de cotistas e não-cotistas tende a se igualar ao longo do tempo.

Outro argumento comum é o de que as cotas geram mais segregação e que somente políticas universais devem ser aplicadas no campo da educação. Silvério (2003) afirma que esse argumento desconsidera o papel da “raça” na alocação de indivíduos em cargos mais baixos no mercado de trabalho, subsumindo desigualdade racial à desigualdade social, numa época em que já há uma quantidade significativa de pesquisas demonstrando que no Brasil "a pobreza tem cor" e que não é por acaso. Além disso, segundo o autor, a cegueira social de alguns intelectuais e da mídia faz com que não se reconheça que a racialização já existe: basta uma rápida pesquisa entre as posições de maior prestígio na sociedade. A elite é branca, e as cotas apenas "desracializariam" a elite, tornando-a multirracial e contribuindo para a desconstrução dos estereótipos negativos dos afro-descendentes.

Apesar da quantidade razoável de pesquisas que tratam da relevância ou não de ações afirmativas, particularmente na área da educação, existem ainda poucos estudos avaliando o impacto dessas políticas no Brasil. Isso ocorre porque as cotas são muito recentes e é necessário que os beneficiários já tenham se formado há alguns anos antes que quaisquer mudanças em suas respectivas trajetórias possam ser avaliadas.

É importante ressaltar que, paralelamente à discussão de cotas e sua implementação, o campo do ativismo acadêmico negro teve muitos desdobramentos. Isso pode ser observado especialmente na área das ciências sociais, mas há interessantes estudos na área da Saúde Pública que começam a discutir as especificidades da população negra e exigem políticas voltadas a essa população, chamando a atenção para o fato de que as desigualdades sociais que separam afrodescendentes e brancos também se refletem na saúde da população negra (Werneck et al, 2000; Werneck 2001, 2005; Araújo et al, 2010; Lopes, 2005). Esta literatura destaca a importância de decompor os dados da saúde por cor, para que políticas direcionadas possam ser desenvolvidas (Araújo et al, 2014; Soares Filho, 2012).

Apenas para citar um exemplo que ilustre a importância desta categorização, os registros administrativos da Saúde – que são decompostos por cor/raça desde os anos 90 - permitiram verificar que entre 6% e 10% da população negra no Brasil é acometida pela anemia falciforme, uma doença hereditária que apresenta maior incidência em pessoas pretas, pardas e mestiças<sup>4</sup>. É o tipo de dado que pode embasar a formulação de políticas públicas com foco em um segmento específico da população – neste caso, a população negra.

### **3. As três fases do Movimento Negro no Brasil e a questão que persiste**

Capturar uma definição do Movimento Negro no Brasil na literatura em questão é um tanto difícil. Alguns escritores e ativistas trabalham com uma definição mais ampla, sugerindo que mesmo associações recreativas, movimentos culturais, instituições de caridade ou entidades religiosas possam ser incorporadas ao que é convencionalmente chamado de Movimento Negro no Brasil (Santos, 1994, 157; apud Domingues, 2007), pois ofereciam alternativas de sociabilidade, tolerância e até proteção a escravos fugitivos (Moura, 1943, 49; Silva, 2010). Outros preferem trabalhar com uma definição política mais específica que leve em conta movimentos mobilizados em torno da questão racial.

Este seria o caso de Domingues (2007), que divide o ativismo negro em três fases: da Primeira República ao Estado Novo (1889-1937), da Segunda República à Ditadura Militar (1945-1964) e Redemocratização (1978-2000). Essa divisão, embora

---

<sup>4</sup> Fonte: Ministério da Saúde, 2017 (<http://portalarquivos.saude.gov.br/campanhas/saude-da-populacao-negra/divulgacao.html#:~:text=O%20%C3%ADndice%20de%20incid%C3%A2ncia%20de,do%20que%20as%20mulheres%20brancas>).

não pareça esquematicamente em outros trabalhos, está presente no trabalho de outros autores que buscaram reconstruir a história do Movimento Negro no Brasil (Guimarães, 2003; Silva, 2010, Silvério, 2002). Domingues também propõe uma quarta fase em potencial que abrange o início do século XXI, na qual o Hip Hop desempenharia um papel importante, mas este seria um momento vago em termos de ativismo político para este autor. Já Ramos (2014) discorda desta visão, entendendo que é possível visualizar claramente uma quarta fase do Movimento Negro no Brasil, que se concentraria na ocupação de espaços públicos, na denúncia de ações policiais violentas e letais e no protesto em torno do “genocídio” da juventude negra.

### *3.1. Primeira Fase: Frente Negra Brasileira*

A primeira fase do Movimento Negro começa com a Proclamação da República (1889), que ocorreu logo após a Abolição da Escravidão (1888). A abolição da escravidão não foi acompanhada de políticas para incluir esses indivíduos libertos no mercado de trabalho - pelo contrário, a "teoria do embranquecimento" vigente no momento levou os empregadores a dar preferência a imigrantes europeus (Andrews, 1991, 32; apud Domingues, 2007). O fato é que os afrodescendentes recém-libertos estavam em uma situação muito marginalizada, tanto do ponto de vista material quanto simbólico, uma vez que suas manifestações culturais e religiosas também eram socialmente desvalorizadas.

Durante esse período, surgiram várias entidades negras de mobilização racial no Brasil, como clubes recreativos, associações de trabalhadores "de cor", comunidades etc. Em princípio, essas organizações não tinham finalidade política. Elas forneceram um espaço para sociabilidade e ajuda, material ou não. Nessa etapa, chegou-se a desenvolver o que costuma ser chamado de "imprensa negra", um conjunto de jornais escritos por afro-descendentes com conteúdo voltado para a população negra das principais cidades do país. Em 1931, a fundação da Frente Negra Brasileira (FNB) ocorreu em São Paulo, sendo esta a primeira organização a reunir membros em todo o Brasil através de "filiais" estabelecidas em várias regiões.

Além do número de membros, a grande vantagem da FNB sobre as entidades que a precederam foi o fato de ter uma agenda deliberada de demandas políticas (Domingues, 2007), incluindo a ideia de que uma segunda abolição era necessária (Guimarães, 2012). A organização, liderada por Arlindo Veiga dos Santos, até se tornou um partido político que concorreu às eleições presidenciais, apresentando um programa

político autoritário e nacionalista, fortemente influenciado pelo nazi-fascismo europeu. A organização, que tinha uma escola, um time de futebol e até assistência médica para seus membros, foi extinta em 1937 com a instalação do período autoritário do Estado Novo (1937-1945).

Alguns autores colocam a FNB como reprodutora de valores impostos pela ideologia do embranquecimento, expressando as aspirações dos afro-descendentes da classe média (Barbosa, 1998, 12; apud Silva, 2010), que valorizavam a miscigenação e o assimilacionismo (Domingues, 2007). Ainda assim, a FNB desempenhou um papel importante na mobilização dos negros em torno de um esforço antirracista, já apontando a educação como um caminho para a inclusão étnico-racial (Silva, 2010).

### *3.2. A segunda fase: o Teatro Experimental Negro*

A segunda fase da mobilização do Movimento Negro ocorreu na Segunda República, período democrático de 1945 a 1964. As organizações que surgiram durante esse período apresentavam uma denúncia mais definida da discriminação racial do que a fase anterior. A população negra ainda era muito marginalizada socialmente, outro fator que incitou essas organizações, embora elas fossem menores e mais difusas do que antes (Domingues, 2007).

O grupo mais importante desse período, em termos políticos, foi o Teatro Experimental Negro (TEN), fundado no Rio de Janeiro em 1944 e liderado por Abdias do Nascimento, ex-militar e ex-membro da Frente Negra Nacional e do Integralismo. Embora as preocupações desse grupo fossem inicialmente de natureza cultural, com o objetivo de formar um grupo de teatro totalmente negro, o TEN ganhou outros contornos ao longo do tempo. Lançou um jornal, ofereceu cursos de alfabetização, organizou congressos e competições, fundou instituições culturais, organizou e participou de debates públicos e defendeu claramente os direitos civis e a criação de uma legislação antidiscriminação para os afrodescendentes no Brasil (Domingues, 2007).

Até o golpe militar de 1964, quando cessaram suas atividades, a trajetória do TEN e de seus líderes era instável. Durante seus vinte anos de atividades, eles mudaram e consolidaram várias posições em sua estrutura. Começaram como um grupo artístico que reivindicava o reconhecimento da herança africana e terminaram como um movimento ativista que apoiou os afro-descendentes e denunciou as desigualdades raciais. No começo, flertaram com a ideia de democracia racial, mas logo a abandonaram,

pois perceberam que as desigualdades não podiam ser resolvidas apenas pela integração social e pela miscigenação racial. Palavras como “resistência” e “revolta” foram sendo gradualmente incorporadas ao discurso de Abdias do Nascimento (Macedo, 2006; Guimarães, 2006), figura importante que reuniu ativistas negros ao seu redor e em torno do TEN (Silva, 2010).

Abdias do Nascimento foi para os Estados Unidos em 1968, durante o que chamou de auto-exílio, e lá ficou até 1981. Custódio (2011) explica que esse período foi intenso em termos de ativismo negro e cultural e que Nascimento deixou o Brasil como artista e voltou como ator político. Isso não significa que a criação do TEN não deva ser considerada um ato político. O que o autor explora é que a experiência de Nascimento nos EUA - incluindo os eventos de que participou e os contatos que ele desenvolveu no ativismo negro americano - alteraram definitivamente seu discurso, algo visível dentro de sua produção na época (Custódio, 2011).

Alguns dos desenvolvimentos visíveis no discurso pós-exílio de Nascimento incluem uma radicalização contra o mito da democracia racial e a incorporação de elementos do pan-africanismo (Macedo, 2006; Custódio 2011). Curiosamente, Nascimento foi o primeiro autor a tematizar a tentativa do Brasil de eliminar fisicamente os afro-descendentes de seu território em sua obra *O Genocídio do Negro Brasileiro* (1978), escrita durante o exílio. Neste trabalho, o autor destaca o processo de miscigenação incentivado pelo governo como forma de embranquecer o país e eliminar completamente a população negra de seu território. Essa ideia de um "genocídio" perpetrado pelo Estado contra a população negra seria posteriormente reformulada pelo ativismo negro dos anos 2000 (Ramos, 2014), como veremos abaixo. Não por acaso, a obra de Abdias do Nascimento foi reeditada em 2002.

Nascimento também iniciou uma carreira política ao retornar dos Estados Unidos. Filiado ao Partido Democrático do Trabalhador (PDT), um partido brasileiro de centro-esquerda, ele ajudou a construir uma agenda para o Movimento Negro dentro do partido, executou um mandato como deputado federal (1983-1987) e foi eleito senador pelo estado do Rio de Janeiro em 1991. Ele também assumiu posições políticas no governo do Estado do Rio de Janeiro, particularmente durante o mandato de Leonel Brizola. Faleceu em 2011 depois de receber vários prêmios e homenagens por sua contribuição à luta contra a discriminação racial.

### 3.3. *A terceira fase: o Movimento Negro Unificado (MNU)*

A terceira fase do Movimento Negro foi precedida por um período que silenciou ativamente os protestos. Além da repressão da própria ditadura, a direita seguiu compromissada com o mito da democracia racial, enquanto a esquerda rejeitava a anti-discriminação, pois entendia que isso dividia os trabalhadores e enfraquecia a luta pelo socialismo. Apesar disso, várias organizações culturais emergiram durante o período da ditadura. Na arena política, o final da década de 1970 viu o surgimento do Movimento Negro Unificado (MNU), fortemente influenciado pela luta pelos direitos civis dos negros e por suas figuras de destaque nos EUA.

O movimento surgiu da força de vários movimentos e organizações existentes, que se uniram em torno de um ato público de repúdio e protesto desencadeado pela morte do feirante Robson Silveira da Luz (que será tratado na seção subsequente). A partir de então, o MNU começou a trabalhar para incentivar os afro-brasileiros a ingressarem na organização e lutar em espaços públicos contra a opressão racial, a marginalização social e econômica e a violência policial contra os negros (Domingues, 2007; Silva, 2010). O MNU tinha um programa de ação voltado para a luta anti-racista em escala nacional, com o objetivo de fortalecer o poder político do movimento. Parte de sua agenda política era desmistificar a democracia racial, incentivar homens e mulheres negra(o)s a reafirmar suas raízes e apreciar a cultura africana (música, roupas, penteado, danças), afirmando radicalmente a necessidade de ações visando a igualdade racial (Guimarães, 2012).

Vale ressaltar que essa fase também marcou a inclusão de mulheres negras à mobilização política, quando começaram a surgir demandas específicas relacionadas a gênero para a população negra (Silva, 2010). O Movimento de Mulheres Negras foi particularmente ativo na área da saúde. Mais especificamente, tratava-se de saúde reprodutiva, uma questão introduzida no programa de militância por mulheres negras (Lima, 2010).

As questões fundiárias relacionadas às comunidades quilombolas também começaram a tomar forma nesta fase, bem como a promoção de reuniões acadêmicas para discutir os trabalhos sobre questões raciais entre estudantes e pesquisadores de pós-graduação negros. Isso culminou com a organização do Congresso de Pesquisadores Negros (COPENE) e a criação da Associação Brasileira de Pesquisadores Negros (ABPN), já citados anteriormente, e que alavancaram o surgimento de centros de estudos afro-brasileiros em várias universidades do país (Silva, 2010). Nos anos 80, os estudiosos



afro-descendentes também eram militantes do MNU. Aqui é importante destacar que a relação entre esses centros de estudos, órgãos do Ministério da Educação e da Fundação Palmares foi responsável pela criação do programa Uniafro, que visa promover ações afirmativas nas universidades públicas brasileiras.

#### 4. Violência policial: uma questão persistente

A humilhação sofrida por Manuel do Nascimento, 80 anos, na Lojas Americanas, em Porto Alegre, em 24 de novembro, e a morte de Marcelo de Jesus, não são fatos isolados; são fatos espetaculares da violência cotidiana que vitimam trabalhadores negros em São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre – e em todo o país, humilhando e matando negros aos olhos indiferentes da sociedade a ponto de se constituírem em fatos "normais" (Milton Barbosa, 1989. *Violência racial no Brasil*. Acervo particular de Milton Barbosa).

A violência policial já estava no centro da reformulação do Movimento Negro brasileiros a partir de 1978. Em 7 de julho daquele ano, foi realizado o ato fundador do Movimento Negro contra a Discriminação Racial, que mais tarde seria chamado de Movimento Negro Unificado. O ato, realizado na escadaria do Teatro Municipal de São Paulo, era um protesto contra a morte de Robson Silveira da Luz, feirante levado para a delegacia no bairro de Guaianases por suspeita de roubar frutas. Ele morreu nas instalações da delegacia depois de ser interrogado e não ter confessado, sob tortura. Esse momento é um marco importante, já que atesta a reorganização do Movimento Negro após um longo período de pouca ação, devido às pressões sofridas durante o regime militar.

Anos depois, novas mobilizações ocorreram com contornos semelhantes. O Conselho Estadual de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra do Estado de São Paulo mobilizou-se pela condenação de dois policiais envolvidos no assassinato de Benedito Ezequiel Pereira Filho em 13 de julho de 1984. O cabo da polícia Luiz Carlos Canoas de Oliveira atirou na boca do jovem negro depois de um desentendimento entre eles no contexto de uma abordagem policial em que o jovem se recusou a mostrar documentos.

**Figura 1:** *Punição aos assassinos de Benedito Ezequiel*

**PUNIÇÃO AOS ASSASSINOS DE BENEDITO EZEQUIEL**

As entidades abaixo, vem a público denunciar mais um ato de VIOLENCIA POLICIAL, ocorrido na noite do dia 13 último, quando o jovem trabalhador negro BENEDITO EZEQUIEL PEREIRA FILHO foi baleado por policiais militares (cabo Luiz Carlos CANOA de Oliveira e soldado FLORINDO Camilo Baena), — que prestavam serviço particular a uma farmácia — resultando sua morte.

Fatos como esse, causa revolta em toda população trabalhadora e é uma reafirmação da forma violenta que a população, em particular, a população negra, vem sendo tratada há muito pelos órgãos policiais.

E mais ainda, temos que repudiar a atitude do Comandante do 8º B.P.M., Major Germano DENIZALI, que vem tentando de todas as formas, acobertar e proteger os policiais assassinos, bem como a todo comando da PM por atitude semelhante.

Convocamos o povo, bem como as entidades populares, associações, sindicatos, igreja e outras, a se solidarizarem nesta luta, para a REALIZAÇÃO DE UMA CONCENTRAÇÃO dia 28/07/84 às 11 horas em frente à Catedral de Campinas e CAMINHADA passando pelo Jardim Carlos Gomes encerrando com um ato público no Largo do Rosário para exigir a PUNIÇÃO dos policiais ASSASSINOS, e de seus acobertadores, de modo a lembrá-los que são pagos com dinheiro do povo, para proteger a população e não para assassiná-la.

- PUNIÇÃO AOS POLICIAIS ASSASSINOS, COM JULGAMENTO NA JUSTIÇA COMUM.
- DEMISSÃO DO MAJOR DEMIZALE E TODO O COMANDO DA PM EM CAMPINAS!
- FIM DA DISCRIMINAÇÃO RACIAL!
- FIM DA VIOLENCIA POLICIAL!

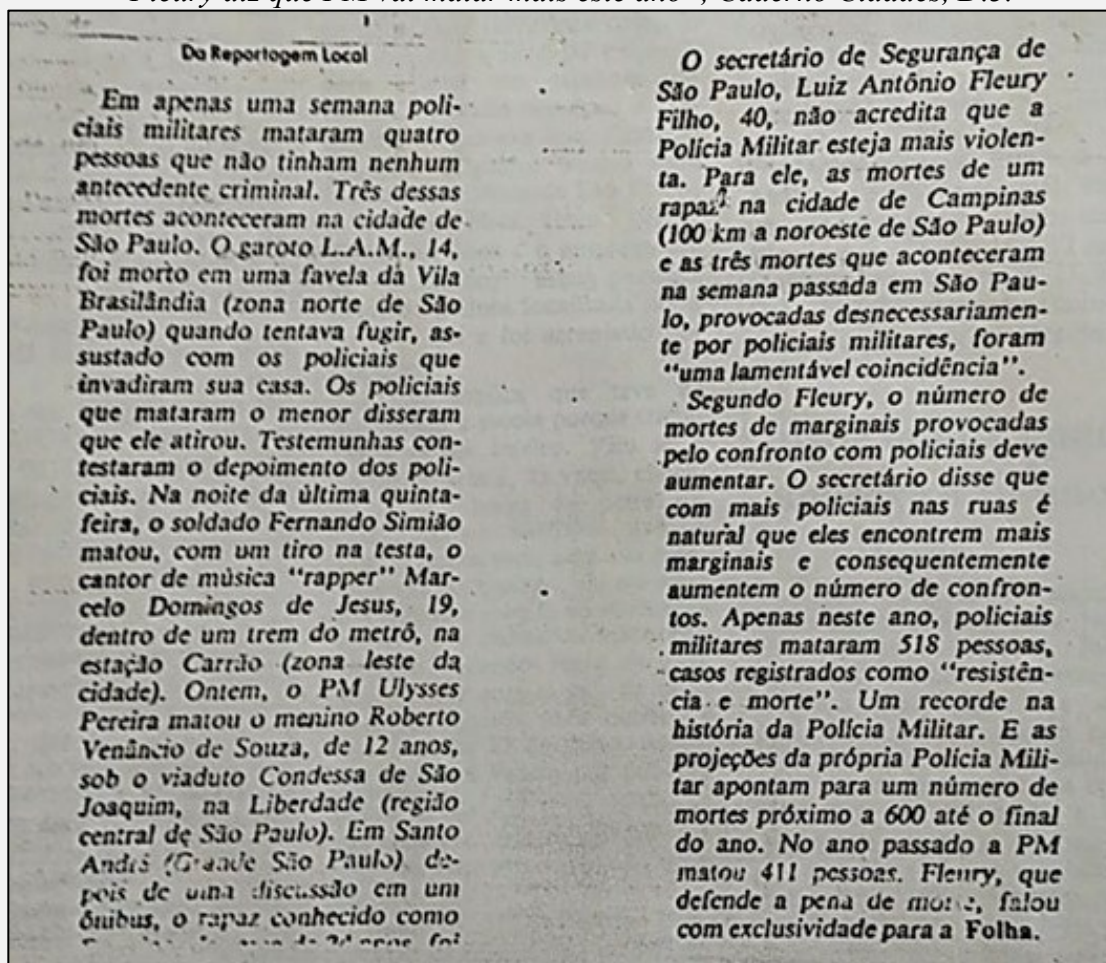
Apoiam:

Movimento Negro Unificado; Comissão Funcionários da CPFL; Entidades Negras: Liga Humanitária dos Homens de Cór, Coord. Entid. Negras do Est. S.Paulo, Soc. Negros Muçulmanos do Brasil, Centro de Cultura Afro-brasileira, Aliança Afro Brasileira, Movimento de Integração Social; Escolas de Samba: Assoc. Escolas de Samba de Campinas, Quilombo de Palmares, Renascença, Rosas de Prata, Estrela Dalva; Grupos: Afro-Soul, Luanda, Stars Blacks, Mi-Roberfram, Liberdade Canto e Dança-Ballet Afro; Sociedades e Associações de Moradores: P. Tropical, Mauro Marcondes, São Vicente, P. Universitário, Jd. Sta. Lucia, Pe. Manoel da Nóbrega, V. Rui Novais, Jard. C. Lourenço, V. Costa e Silva; Sindicato e Associações Profissionais: Bancários, Eletricitários, Gráficos, Petroleiros, Servidores da Unicamp, Assistentes Sociais do Est. S. Paulo, Vigilantes: Associação Moradores de Favelas: Jd Bandeiras, S. Quirino, Nogueira, D. Pedro II - Núcleo Iporã, Vila Brandina, V. Georgina, Pq. Universitário — Núcleo N. Parque, Jd. Anchieta, Real Parque, Jd Aeroporto, Sta Lúcia; FECANTA — Federação Campineira de Teatro Amador; JOC — Juventude Católica Operária; Jomac — Jovens Mensageiros de Cristo; DCE-Pucamp; União de Mulheres de Campinas; Centro de Defesa dos Direitos Humanos; Comissão de Justiça e Paz; Jornais: Em Tempo, Convergência Socialista, Tribuna Operária; Movimento Revolucionário 8 de Outubro; PT e Comissão de Negros do PT; PDT e Movimento Negro do PDT; PMDB; PTB.

**Fonte:** Acervo pessoal de Reginaldo Bispo.

Cinco anos após a morte de Benedito Ezequiel, o rapper Marcelo de Jesus, um negro de 19 anos, foi assassinado por um policial militar na linha vermelha do metrô na capital do estado. O jovem havia discutido com o policial quando voltava para casa depois de um show.

**Figura 2:** Folha de São Paulo 28 de nov. de 1989  
“Fleury diz que PM vai matar mais este ano”, Caderno Cidades, D.3.

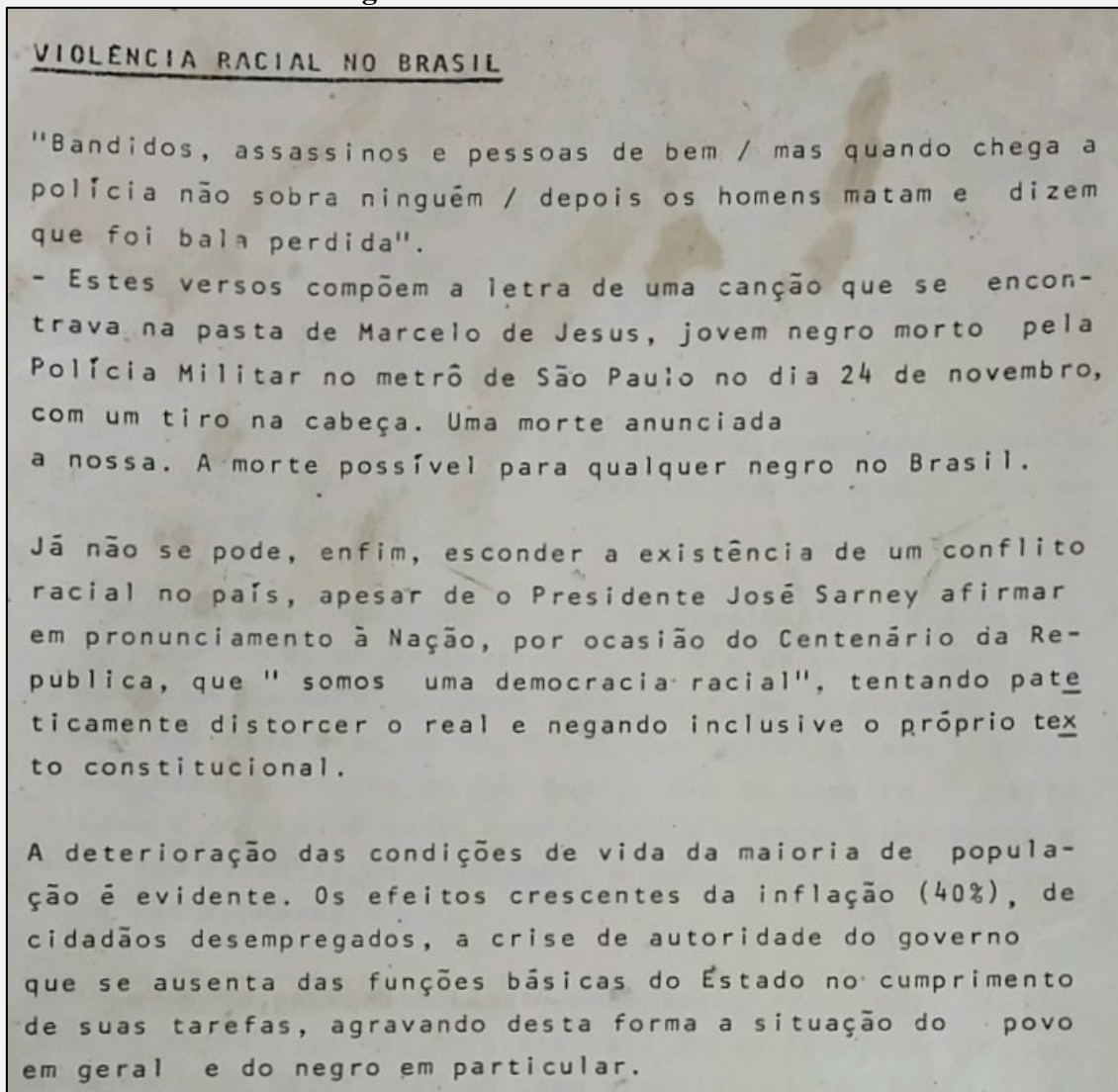


Fonte: Acervo pessoal de Milton Barbosa.

O Movimento Negro se voltou contra a polícia, denunciando a morte de Marcelo, utilizando o termo “Violência Racial”, e não mais discriminação racial, como se vê no documento abaixo.



Figura 3: *Violência racial no Brasil*



Fonte: Acervo pessoal de Milton Barbosa.

Os anos 90 foram marcados pela denúncia sistemática da violência policial diária contra os negros nas letras de rap de vários grupos, como o Pavilhão Nove, grupo DMN, Racionais MC's. A década também marcou a denúncia do massacre da Candelária, ocorrido na cidade do Rio de Janeiro. Em 23 de julho de 1993, oito meninos de rua foram assassinados enquanto dormiam na Praça da Igreja da Candelária, localizada no centro da capital do estado. Os assassinos dos meninos eram um grupo de policiais que estariam acertando contas com jovens que apedrejaram um carro da polícia alguns dias antes.

Outro caso emblemático é o do professor Mário José Josino, negro de 29 anos, morto a tiros na cabeça pelo líder da operação policial conhecida como Favela Naval, nome da comunidade de Diadema (SP) onde ocorreu o caso. Ele estava no banco de trás de um carro, junto com seus amigos, deixando o local onde haviam sido espancados e

torturados. O tiroteio foi filmado por um cinegrafista amador que gravou esta e outras cenas bárbaras de abuso de autoridade. As imagens foram divulgadas no noticiário brasileiro em março de 1997. A polêmica conquistou o mundo e o movimento negro denunciou a morte de Mário José Josino como um caso de violência racial.

**Figura 4:** *Reaja à violência racial*

**REAJA À VIOLÊNCIA RACIAL**  
*PELO FIM DA IMPUNIDADE DA POLÍCIA MILITAR*

As cenas "monstruosas e chocantes" que as redes de televisão tem exibido estes dias, é rotina na vida do trabalhador pobre e negro de qualquer média ou grande cidade deste país.

Este tipo de violência é respaldado por uma antiga lei do tempo da Ditadura Militar que garante aos PM's julgamento na Justiça Militar, que entre 6.000 (seis mil) processos apenas 50 (cinquenta) são julgados.

A morte de **Mário José Josino**, trabalhador e pai de família, de 30 anos, na Favela Naval, em Diadema, é movida pelo mesmo motivo que levou os PM's a executarem **Oswaldo Manoel da Silva**, comerciante, também negro, em Santo André, assim como as chacinas da Candelária, Vigário Geral, Carandiru, Eldorado dos Carajás, Corumbiara e outros.

Estas chacinas, fazem parte da política de exclusão das elites racistas brasileiras, sobre a maioria da população negra e pobre deste país, um projeto de genocídio do negro brasileiro, implementado através da esterilização em massa de mulheres negras, alto índice de mortalidade infantil, morte por fome, doenças infecto-contagiosas, morte por proliferação da cocaína e do crack na juventude negra, ação de grupos de extermínio e violência policial extrema.

A política que gera a concentração de renda, o desemprego, o sucateamento do serviço público - hospitais, escolas, creches, e outros - tem como solução a violência da polícia sobre a população negra e pobre deste país.

É necessário reagirmos a esta violência e pelo fim da impunidade.

Justiça para os policiais que torturam e assassinam.

Eles devem ser julgados pela Justiça Comum.

O **Movimento Negro Unificado** - MNU, convoca a juventude negra e todos que lutam pelo fim da violência e do racismo, para participar do:

**ATO PELO FIM DA IMPUNIDADE DA POLÍCIA MILITAR**

DIA: 08 DE ABRIL - TERÇA FEIRA  
HORARIO: 17:30 HORAS  
LOCAL: PRAÇA RAMOS - EM FRENTE AO MAPPIN

**MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO - MNU-SP**  
**COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS - CÂMARA MUNICIPAL - SP**

**Fonte:** Acervo pessoal de Reginaldo Bispo.

Já em 2004, várias organizações do Movimento Negro se mobilizaram contra a morte de Flávio Santana, de 24 anos. O jovem negro era dentista e foi assassinado por policiais que procuravam um ladrão de carros. Flávio foi baleado pela polícia, que afirmava ter achado o jovem suspeito. A polícia disse que encontrou uma carteira no bolso do dentista que o ligava a um assalto e alegou que Flávio havia resistido à prisão. Essa versão dos eventos, no entanto, foi descartada porque a investigação forense não encontrou vestígios de pólvora nas mãos de Flávio.

**Figura 5:**

*Marcha contra a impunidade, a violência policial, o racismo e pelo direito a vida*



**Fonte:** Acervo pessoal de Milton Barbosa.

Em 2008, o Fórum Nacional da Juventude Negra promoveu a campanha “Luta contra o genocídio da juventude negra”, que foi impulsionada pelo evento do 1º Encontro Nacional da Juventude Negra e rapidamente ecoou na esfera pública, tendo sido um item importante na agenda da 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas da Juventude, em 2008, promovida pelo Conselho Nacional da Juventude do Governo Federal. Essa campanha penetrou em outras esferas, como organizações não-governamentais nacionais e internacionais, partidos políticos e outros níveis de governo. Da mesma forma, organizações do Movimento Negro retomaram a agenda do genocídio. A diferença para esse novo momento é a associação direta entre homicídios de jovens negros e violência policial (Ramos, 2014).

Nesta nova fase, mobilizações contra a violência policial se cruzam com campanhas contra o “Genocídio da Juventude Negra”. Por ocasião de dois assassinatos

de motoboys<sup>5</sup> ocorridos na região metropolitana de São Paulo, entre abril e maio de 2010, começa a se capilarizar o protesto contra a violência policial, sob o que se convencionou chamar de “genocídio da juventude preta, pobre e periférica”.

Foi criado um comitê batizado por esta expressão que unia marcadores etários, classistas, raciais e territoriais a fim de ampliar a aliança em prol do fortalecimento da agenda. Em 2011, um dossiê de mais de 500 páginas foi entregue à Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa, juntamente com um pedido de criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar violações de direitos humanos pela Polícia Militar do Estado de São Paulo. O documento foi assinado por mais de “70 entidades do movimento social, e especialmente do Movimento Negro”, 10 delas organizadas em torno do Comitê de Contra o Genocídio dos Jovens Negros Pobres e Periféricos. Tal ação resultou dos protestos contra o assassinato dos dois motoboys citados acima (Nota 3).

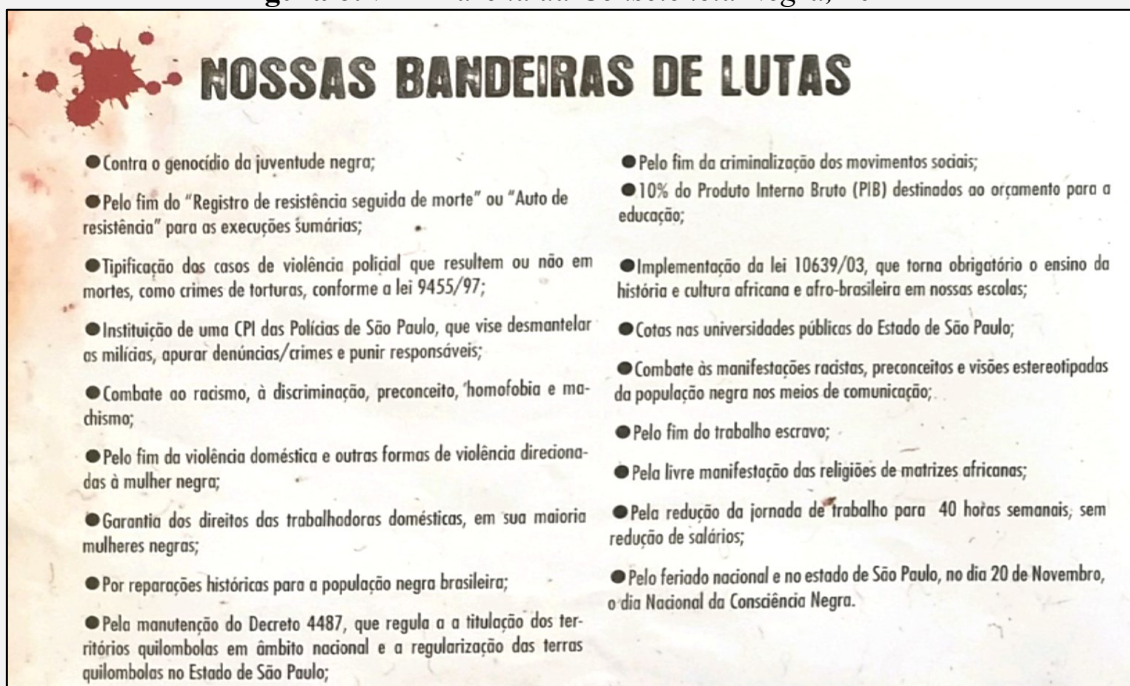
A partir de 2007, “genocídio” aparecerá entre os temas do Movimento Negro de forma recorrente e sustentada. Há uma centralidade dessa questão em espaços de movimentos sociais, como no 1º Encontro Nacional da Juventude Negra e na Conferência Nacional da Juventude. Em 2011, dados os episódios de violência policial que estavam ocorrendo e ganhando visibilidade a partir desse momento, a ideia de genocídio aparece associada ao expediente policial e à alta letalidade atribuída às forças estatais em um panfleto focado na VIII Marcha da Consciência Negra, em 20 de novembro de 2011.

---

<sup>5</sup> Eduardo Luís Pinheiro dos Santos, então com 30 anos, iniciou uma discussão com outras três pessoas no dia 9 de abril. Depois que a polícia chegou, os quatro homens foram levados para um batalhão perto da Avenida Casa Verde. Ao chegar no batalhão, Eduardo perguntou à polícia militar por que ele não havia sido levado a uma delegacia e, ao não receber uma resposta, se revoltou. Os outros três homens foram liberados, enquanto Eduardo foi arbitrariamente detido e torturado por mais de 10 policiais. Seu corpo foi encontrado ao amanhecer no dia seguinte, na esquina da Rua Voluntários da Pátria e Avenida Brás Leme. Já o motoboy Alexandre Menezes dos Santos, de 25 anos, foi espancado até a morte por policiais na frente de sua mãe e do irmão mais novo, na porta de sua casa, no bairro Cidade Ademar, São Paulo.



Figura 6: *VIII Marcha da Consciência Negra, 2011*



Fonte: Acervo pessoal de Milton Barbosa.

A ocorrência repetida de episódios como esse ao longo das quatro décadas de Movimento Negro nos leva a questionar o papel da violência policial em sua história. Vale lembrar que essas ocorrências são acompanhadas por variações na intensidade da mobilização e na forma como a violência policial é classificada, nomeada e expressa publicamente em protestos. A recorrência dessas mobilizações parece ter um baixo grau de continuidade entre elas desde os anos em que o Brasil passou por um processo de democratização, marcado pelas revoltas sociais de 1978 – como a greve dos metalúrgicos do ABC, a reorganização do Movimento Negro com a criação do Movimento Negro Unificado e pressões por abertura política.

Pode-se dizer que, durante o período da redemocratização, houve uma série de temas concorrentes na mobilização e articulação dos movimentos negros, como trabalho, educação, valorização da cultura negra e combate à discriminação racial. A maioria desses temas ganhou uma agenda positiva e um lugar na arena das políticas públicas durante o último período democrático, que terminou em 2016, seja com cotas no serviço público, a exigência de incluir cor nos registros administrativos, a obrigação de ensinar relações étnico-raciais ou a implementação de cotas sócio-raciais em instituições de ensino superior. Por mais que a violência policial sempre tenha sido um problema para os negros, bem como "permanecer vivo", não podemos dizer que houve uma agenda estratégica para lidar com a violência.

O caso mais ilustrativo desse problema persistente e a maneira como ele está conectado com outros talvez seja o do assassinato de Marielle Franco em 14 de março de 2018, no Rio de Janeiro<sup>6</sup>. Marielle era moradora da Favela da Maré no Rio de Janeiro, estava no seu primeiro mandato como vereadora pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), era negra, lésbica, socióloga e sua plataforma política era a luta pela visibilidade das chamadas “minorias políticas” e a proteção dos direitos humanos.

**Figura 7:** *Seminário contra a intervenção militar e pelo fim do genocídio negro*



**Fonte:** Esta imagem apareceu em uma transmissão ao vivo do Facebook pelo jornal Brasil 247 em 30 de abril de 2018<sup>7</sup>.

Houve mobilizações imediatas para exigir justiça, todas expressas em termos da linguagem do movimento negro da época, referindo-se ao genocídio negro e à violência policial. Meses após sua morte, 14 de março entrou no Calendário Oficial do Estado do Rio de Janeiro como "Dia da Marielle Franco - Dia de Combate ao Genocídio de Mulheres Negras" (Lei Estadual 8054/2018).

## 5. O genocídio da juventude negra no Brasil: o surgimento de uma nova agenda

Enquanto Domingues (2007) não vê nesta quarta fase do Movimento Negro uma plataforma política clara, outros autores caracterizam essa nova fase justamente como a mais propositiva delas (Guimarães, 2003; Lima, 2010; Silvério, 2002; 2003), destacando que foi precisamente após os anos 2000 que o movimento não apenas viu suas principais

<sup>6</sup> Segundo a polícia, o policial aposentado Ronnie Lessa disparou contra a vereadora, enquanto o ex-policial militar Elcio Vieira de Queiroz dirigia o carro que a perseguia. Marielle e seu motorista, Anderson Pedro Mathias Gomes, morreram no local. O caso segue sem solução, pois não foi identificado ainda o mandante do crime.

<sup>7</sup> Ver: [www.facebook.com/Brasil247/videos/2020419544677709/](https://www.facebook.com/Brasil247/videos/2020419544677709/) (Acesso em: 10 dez. 2019).

demandas se transformarem em políticas como também começou a participar ativamente de sua formulação (Lima, 2010).

Os dois eventos frequentemente citados como momentos decisivos neste período "entre fases" são a Marcha Zumbi dos Palmares em 20 de novembro de 1995 - a partir de então o movimento negro começou a reivindicar abertamente políticas de ação afirmativa – e a Conferência de Durban (África do Sul) em 2001 – que desempenhou o importante papel de pressionar o então presidente Fernando Henrique Cardoso por políticas direcionadas exclusivamente aos negros (Lima, 2010; Silva, 2010; Guimarães, 2003). Políticas de ação afirmativa que começaram a ganhar reconhecimento na agenda do governo nos últimos quinze anos – principalmente focadas em educação, saúde e trabalho – são o resultado de mobilizações que ocorreram nas 3ª e 4ª fases (atual) do movimento. Rios (2009, 2012) destaca o atual período como a institucionalização do Movimento Negro no Brasil, uma vez que o movimento aproveitou as oportunidades oferecidas pelo Estado durante a redemocratização para desenvolver novas estratégias de mobilização, incluindo a profissionalização gradual de militantes e a especialização do ativismo.

Apesar do fato de que a violência – particularmente a violência policial – já tenha sido mencionada nos documentos do MNU, a questão só ganharia força na quarta fase do protesto negro. Sobre esse assunto, afirmamos que o movimento negro não apenas permanece ativo e muito mobilizado, mas que existe um segmento específico de militância que ganhou destaque particular nos últimos quinze anos: a juventude negra. Em trabalho de 2014, Ramos (2014) reconstrói a mobilização de jovens negros desde o ENJUNE, o Encontro Nacional da Juventude Negra em 2007, demonstrando como esse segmento se organizou desde o início dos anos 2000 em torno de uma agenda quase única e específica: o genocídio da juventude negra. Os jovens reunidos no ENJUNE denunciaram as mortes prematuras de jovens negros principalmente devido à violência do estado, sobretudo pela polícia militar. Além disso, ainda segundo Ramos, as propostas desse evento deram aos jovens o espaço para participar de outros eventos, como o Conselho Nacional de Juventude e o Conselho Nacional de Segurança Pública. Embora o tema já esteja na agenda do movimento negro há algum tempo na forma de queixas e reações localizadas, o autor argumenta que as ações desde o ENJUNE demonstram uma mudança. O atual plano de ação seria implementar uma agenda estratégica, na qual os membros se organizassem para ocupar espaços de participação social, tornar públicas

suas demandas e pressionar o governo por ações específicas – o que parece corroborar a tese de Rios (2009).

Em apoio ao movimento iniciado pelo ENJUNE para denunciar a violência do Estado contra jovens negros, surgiram outros grupos, como o FONAJUNE - Fórum Nacional de Juventude Negra, o Comitê contra o Genocídio da Juventude Negra e Periférica, Mães de Maio, a campanha "Reaja ou Seja Morto" e outros. Várias marchas foram organizadas e a questão da violência contra jovens negros parece estar ganhando espaço no campo da segurança pública, tanto do ponto de vista governamental quanto acadêmico.

O termo "genocídio" também tem sido usado com frequência na mídia, agências governamentais, entidades da sociedade civil organizada e internacionalmente. Um exemplo é como a ex-presidente Dilma usou o termo em vários discursos presidenciais durante seu primeiro mandato (Ramos, 2014, 59/60). Outro exemplo é seu uso frequente nos manifestos de várias organizações de direitos humanos, como as Mães de Maio (uma referência às mães que perderam seus filhos, principalmente afrodescendentes, para um massacre em maio de 2006). Embora isso possa indicar sucesso na estratégia adotada por esses jovens negros, isso não se reflete na redução de mortes neste segmento da população. Dito isto, os esforços foram capazes de alavancar em 2013 a criação de um programa nacional para a prevenção de homicídios de jovens negros, o Plano Juventude Viva, que foi descontinuado a partir de 2015.

## **6. Considerações Finais**

Esta breve revisão da literatura sobre racismo e ativismo racial no Brasil mostra como o debate intelectual que ocorre dentro dos muros da universidade desde o início do século XX se reflete, em certa medida, na agenda das organizações engajadas no ativismo negro. As teorias de embranquecimento e o amplamente difundido mito da democracia racial impactaram as ideias e prioridades da Frente Negra Brasileira. Da mesma forma, os novos ventos do Projeto UNESCO e seus resultados também influenciaram os trabalhos de Abdias do Nascimento e do Teatro Experimental Negro. Curiosamente, o TEN inicialmente flertou com o mito da democracia racial, mas nos últimos anos de atuação sua agenda foi fortemente marcada pela denúncia das desigualdades raciais.

O Movimento Negro Unificado, organização de natureza mais política e militante que suas antecessoras, incitou os afro-descendentes a reconhecerem suas raízes

africanas. Nesse caso, a identidade racial também foi um fator político. Sugerimos que esse movimento não tenha sido desconectado dos estudos de Nelson do Valle e Silva e Carlos Hasenbalg, para os quais as desigualdades raciais entre brancos e não-brancos (pretos e pardos) eram independentes do gradiente de cor dos não-brancos. O MNU parece ter entendido isso quando lançou um apelo aos não-brancos que nunca tinham se identificado como negros, mas que não conseguiam se ver ocupando posições tradicionalmente brancas na sociedade.

O último período, caracterizado pelas organizações da sociedade civil articuladas em função de uma agenda mais propositiva, apresenta uma característica diferente. Aqui, o termo "genocídio" aparece com força na agenda das organizações ativistas e é mais tarde apropriado por estudiosos que trabalham com violência e letalidade policial. A efervescência política desses movimentos e organizações da sociedade civil durante o governo Lula pode ter incentivado o surgimento dessa agenda, invertendo a ordem de orientação entre ativismo e academia. Pelo menos em relação ao tema do genocídio, as mobilizações sociais orientaram pesquisas tanto dentro das universidades, apontando para a necessidade de investigações mais profundas da violência policial letal com viés racial, quanto dentro dos *think tanks* da área, que passaram a divulgar dados e análises de criminalidade e violência com recorte racial.

A revisão da literatura sugere, portanto, um alinhamento entre o debate intelectual na academia e o ativismo das ruas. Contudo, no caso das três primeiras fases do protesto negro no Brasil, parece que os movimentos redefiniram e incorporaram o debate acadêmico, enquanto que, na mais recente, essa ordem é subvertida, tendo as questões levantadas pelo ativismo negro sido incorporadas às agendas de pesquisa.



## Referências

Araújo, E. M. et al. (2014). Preenchimento da variável raça/cor de grupos selecionados de causas de morte no sistema de informações sobre mortalidade. *Boletim do Instituto da saúde*, 15, 42-50.

Araújo, E. M. et al. (2009). A utilização da variável raça/cor em Saúde Pública: possibilidades e limites. *Interface*, Botucatu, 13(31), 383-94.

Da Silva, C. B. R. (2010). Trajetórias do movimento negro e ação afirmativa no Brasil. *CADERNOS PENESB: Discussões Sobre o Negro na Contemporaneidade e Suas Demandas*, (10), 117-138.

Do Valle Silva, N. (1978). O preço da cor: diferenciais raciais na distribuição de renda no Brasil. *Pesquisa e planejamento econômico*, 10(1).

Do Valle Silva, N. (1978). *Black-white income differentials: Brazil, 1960* (PhD Dissertation). University of Michigan.

Domingues, P. (2007). Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. *Revista Tempo*, 12(23), 100-122.

ENJUNE – Encontro Nacional de Juventude Negra (2007). *Relatório Final*. Propostas aprovadas na Plenária final do Encontro Nacional de Juventude Negra.

Farias, M. (2020). *Clóvis Moura e o Brasil*. São Paulo: Editora Dandara.

Fernandes, F. (1978). *A integração do negro na sociedade de classes*. São Paulo: Ática,

Fernandes, F. (2015). *O negro no mundo dos brancos*. São Paulo: Global Editora.

Gonzales, L. (2020). *Por um feminismo afro-latino-americano* (Orgs. F. Rios & M. Lima). São Paulo: Editora Zahar.

Guimarães, A. S. A. (2003). Acesso de negros às universidades públicas. *Cadernos de Pesquisa*, (118), 247-268.

\_\_\_\_\_ (2012). Cidadania e retóricas negras de inclusão social. *Lua Nova*, (85), 13-40.

\_\_\_\_\_ (1999). Preconceito de marca. As relações raciais em Itapetininga. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(41), 169-171.

\_\_\_\_\_ (1999). Raça e os estudos de relações raciais no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, 54, 147-156.

\_\_\_\_\_ (2006). Resistência e revolta nos anos 1960: Abdias do Nascimento. *Revista USP*, (68), 156-167.

Hasenbalg, C. A. & Do Valle Silva, N. (1988). *Estrutura social, mobilidade e raça*. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_ (2013). Raça e oportunidades educacionais no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, (73), 5-12.

Hasenbalg, C. A. (1978). *Race relations in post-abolition Brazil: the smooth preservation of racial inequalities* (PhD Dissertation). University of California, Berkeley.

\_\_\_\_\_ (1979). *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal.

Henriques, R. (2001). *Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*. Rio de Janeiro: IPEA.

Lima, M. (2010). Desigualdades raciais e políticas públicas. As Ações Afirmativas no governo Lula. *Novos Estudos*, 87.

Lopes, F. (2005, set./out.). Para além da barreira dos números: desigualdades raciais e saúde. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 21(5), 1595-1601.

Macedo, M. (2006). *Abdias do Nascimento: a trajetória de um negro revoltado: 1914-1968* (Dissertação de Mestrado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Mães de Maio (2011). *Do luto à luta: mães de maio*. São Paulo: Giramundo artes gráficas.

Maio, M. C. (1999). O Projeto Unesco e a agenda das ciências sociais no Brasil dos anos 40 e 50. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(41), 141-158.

Maio, M. C. (1999). Tempo controverso: Gilberto Freyre e o projeto UNESCO. *Tempo social*, 11(1), 111-136.

Munanga, K. (2007). Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa de cotas. *Sociedade e cultura*, 4(2).

Nascimento, A. (1978). *O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado*. Paz e Terra.

Nascimento, A. (2015). *O Quilombismo. Documentos de uma militância Pan-Africanista* (3ª ed.). São Paulo: Editora Perspectiva.

Praxedes, R. R. (2012). *Projeto UNESCO: quatro respostas para a questão racial no Brasil* (Tese de doutorado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Ramos, P. C. (2014). *“Contrariando a estatística”: a tematização dos homicídios pelos jovens negros no Brasil* (Dissertação de Mestrado em Sociologia), Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, Brasil.



Rios, F. M. (2008). *Institucionalização do movimento negro no Brasil contemporâneo* (Dissertação de mestrado em Sociologia). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Rios, F. (2012). O protesto negro no Brasil contemporâneo. *Lua Nova*, 85, 41-79.

Secretaria de Promoção de Políticas de Igualdade Racial (Seppir) (2010, dez.). *Relatório de Atividades da Secretaria de Promoção de Políticas de Igualdade Racial*. Brasília.

Schwarcz, L. M. (1993). *O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil 1870- 1930*. Companhia das Letras.

Silvério, V. R. (2002, nov.). Ação afirmativa e o combate ao racismo institucional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, (117).

\_\_\_\_\_ (2003). O papel das ações afirmativas em contextos racializados: algumas anotações sobre o debate brasileiro. In: P. B. G. Silva & V. R. Silvério (Orgs.). *Educação e ações afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica* (pp. 55-77). Brasília: INEP.

Soares Filho, A. M. (2012). O recorte étnico-racial nos Sistemas de Informações em Saúde do Brasil: potencialidades para a tomada de decisão. In: L. E. Batista et al. (Orgs.). *Saúde da População Negra* (2a ed, vol. 3, pp. 34-61). Brasília: ABPN.

Theodoro, M. et al. (2008). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição*. Brasília: Ipea.

Werneck, J. (2001). A vulnerabilidade das mulheres negras. *Jornal da Rede Saúde*, 23, 31-33.

\_\_\_\_\_ (2005). Iniquidades Raciais em Saúde e Políticas de Enfrentamento: As experiências de Canadá, Estados Unidos, África do Sul e Reino Unido. In: Brasil. Fundação Nacional de Saúde. *Saúde da População Negra no Brasil: contribuições para a promoção da equidade* (pp. 315-386). Brasília: FUNASA.

Werneck, J. & Lopes, F. (2009). *Mulheres negras: um olhar sobre as lutas sociais e as políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Criola.


Werneck, J. et al. (2000). *O livro da saúde das mulheres negras: nossos passos vêm de longe*. Pallas.

---

# **Evolução Institucional da Participação Social no Mercosul: Análise de uma Experiência Interrompida**

*Evolución Institucional de la Participación Social en el Mercosur: Análisis de una Experiencia Interrumpida*

*Institutional Evolution of Social Participation in the Mercosur: Assessment of an Interrupted Experience*

Carolina Albuquerque Silva<sup>1</sup> 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.54047

Recebido em: 20/07/2020  
Aprovado em: 30/09/2020

**Resumo:** Os anos 2000-2015 foram marcados pelo engajamento de governos e movimentos sociais nos processos de integração na América Latina, particularmente na América do Sul, o que resultou em iniciativas como ALBA, UNASUL E CELAC. Já o MERCOSUL teve sua agenda de negociações ampliada e buscou-se adicionar conteúdo social e político a seu caráter eminentemente comercial. Neste cenário, ganhou importância o debate sobre a atuação da sociedade civil nas relações internacionais e seu acesso aos processos de decisão das estratégias de inserção regional de seus países. Este artigo trata de situar, a partir das abordagens teóricas do regionalismo pós-liberal/anti-hegemônica e do novo transnacionalismo, como se desenvolveu esse debate no âmbito do MERCOSUL, a partir da análise da evolução institucional da participação social no bloco. Para tanto, além da leitura da bibliografia especializada, foi realizada pesquisa junto aos documentos oficiais do MERCOSUL referentes às iniciativas descritas. O artigo conclui que a valorização de políticas sociais e participativas se deveu à combinação de três fatores centrais: o esgotamento das políticas neoliberais hegemônicas nos anos 1980-1990, a ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda e a emergência de novos atores sociais no cenário regional.

**Palavras-chave:** MERCOSUL; Participação Social; Políticas Sociais.

---

<sup>1</sup> Universidade de Brasília (ELA/UnB) – E-mail: [carolina.albuquerque@gmail.com](mailto:carolina.albuquerque@gmail.com).

**Resumen:** Los años 2000-2015 fueron marcados por el involucramiento de gobiernos y movimientos sociales en los procesos de integración en América Latina, particularmente en América del Sur, lo que resultó en iniciativas como ALBA, UNASUR Y CELAC. El MERCOSUR, por su parte, amplió su agenda de negociaciones y buscó agregar contenido social y político a su carácter eminentemente comercial. En este escenario, ha cobrado relevancia el debate sobre el papel de la sociedad civil en las relaciones internacionales y su acceso a los procesos de toma de decisiones para las estrategias de inserción regional en sus países. Este artículo busca situar, desde los enfoques teóricos del regionalismo posliberal/antihegemónico y del nuevo transnacionalismo, cómo se desarrolló este debate en el MERCOSUR, a partir del análisis de la evolución institucional de la participación social en el bloque. Para ello, además de la lectura de la bibliografía especializada, se realizó una investigación en los documentos oficiales del MERCOSUR sobre las iniciativas descritas. El artículo concluye que la valorización de las políticas sociales y participativas se debió a la combinación de tres factores centrales: el agotamiento de las políticas neoliberales hegemónicas en los años 1980-1990; el ascenso de gobiernos de izquierda y centroizquierda y la aparición de nuevos actores sociales en el escenario regional.

**Palabras claves:** MERCOSUR; Participación Social; Política Social.

**Abstract:** The years 2000-2015 were marked by the engagement of governments and social movements in the regional integration processes in Latin America, particularly in South America, which resulted in initiatives such as ALBA, UNASUL and CELAC. In the case of MERCOSUR, new social and political contents were added to its eminently commercial agenda. This scenario highlighted the debate on the role of civil society in international relations and its access to the decision-making processes related to the regional insertion strategies of its countries. This article aims to contribute to this debate by analyzing the institutional evolution of civil society participation within the structures of MERCOSUR from the theoretical approaches of post-liberal/anti-hegemonic regionalism and the new transnationalism. For this purpose, in addition to making use of the specialized bibliography, a research in the official documents of MERCOSUR was carried out. The article concludes that the prioritization of social and participatory policies is connected to three central factors: the exhaustion of hegemonic neoliberal policies in the 1980-1990s; the rise of left and center-left governments, and the emergence of new social actors on the regional scenario.

**Keywords:** MERCOSUR; Social Participation; Social Policies.

## **1. Apresentação**

Durante os quinze primeiros anos do século 21, a América Latina e, particularmente, a América do Sul, testemunharam mudanças políticas relacionadas à uma tentativa de reação aos impactos recessivos do modelo econômico neoliberal que prevaleceu na região durante a década de 1990. Este movimento foi marcado pela eleição de forças políticas de esquerda, centro-esquerda ou progressistas, considerando-se as

eleições presidenciais na Venezuela (1998), Brasil (2002), Argentina (2003), Uruguai (2004), Bolívia (2005), Equador (2006) e Paraguai (2008).

Na esfera regional, estes governos mostraram-se comprometidos, em diferentes graus, a aumentar a autonomia da região em relação ao sistema mundial. Surgiram novos projetos institucionais de integração – a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA), criada em 2004, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008 e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), em 2011. Em contraposição a projetos regionais anteriores, como a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), de 1980 e a Comunidade Andina de Nações (CAN), de 1996, esses novos organismos deram relevo a temas não especificamente comerciais, relacionados aos campos da geopolítica, infraestrutura e políticas sociais.

Este movimento conformou uma tendência que, no início dos anos 2000, abrangeu também o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), que foi criado, em 1991, como um acordo fundamentalmente comercial, como o próprio nome indicava. Dentre os organismos de integração em funcionamento na região, foi justamente o MERCOSUL, e não os organismos recém-criados, que apresentou, no período analisado, a maior evolução no que concerne à institucionalização de instrumentos de participação social.

Entre 2004 a 2015, novos espaços de interação com as organizações e movimentos sociais regionais foram criados, como a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) e as Cúpulas Sociais do MERCOSUL, modificando a arquitetura institucional inicial do organismo. Estas iniciativas surgiram no mesmo período em que se multiplicaram as negociações ligadas a políticas sociais em áreas como saúde, educação, segurança alimentar e livre trânsito de pessoas, entre outras.

Este artigo analisa os debates que se instalaram no âmbito do MERCOSUL a partir da evolução institucional da participação social no bloco. Conforme a argumentação realizada, a valorização e criação de políticas sociais e participativas pelo organismo deveu-se à combinação de três fatores centrais: o esgotamento das políticas neoliberais hegemônicas nos anos 1980-1990; a ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda e a emergência de novos atores sociais no cenário regional.

O texto está dividido em cinco seções, incluindo esta apresentação e as considerações finais. A segunda seção explora os contextos regionais e internacionais em que se deu, na América Latina do início do novo século, o surgimento do regionalismo chamado ‘pós-liberal’ ou ‘pós/anti-hegemônico’ (Sanahuja, 2009; Coronado, 2014;

Serbin, 2015). Os pressupostos desse regionalismo e o papel que nele desempenharam os governos de esquerda e centro-esquerda ajudam a entender o fortalecimento da agenda da participação social nos projetos regionais e aplicaram-se também ao MERCOSUL, e não apenas aos novos organismos criados já sob sua inspiração direta.

Na seção seguinte, a partir das considerações teóricas do novo transnacionalismo e das análises sobre os novos movimentos sociais latino-americanos, é feita uma análise sobre as relações entre a ascensão da sociedade civil como ator regional e os processos de integração (Bringel e Falero, 2008, 2016; Budini, 2015; Costa, 2016).

Por fim, a terceira seção dedica-se a um relato sobre a evolução institucional dos temas sociais e participativos no interior do MERCOSUL, resultado de pesquisa realizada junto ao acervo institucional do bloco. Os órgãos e iniciativas institucionais relacionadas aos temas sociais e participativos foram registrados cronologicamente e aparecem acompanhados da norma MERCOSUL por meio da qual foram criadas.

A elaboração deste artigo baseou-se na bibliografia especializada e na leitura dos documentos oficiais do MERCOSUL referentes às iniciativas descritas (normas e atas de reuniões<sup>2</sup>), no período abrangido pela pesquisa (2000-2015). A pesquisa empírica feita no arquivo normativo do bloco teve por intenção apoiar a reflexão proposta, que está inserida no campo de estudos da integração regional, aqui entendido como eminentemente interdisciplinar. Dentro dessa perspectiva, buscou-se investigar as conexões entre as Relações Internacionais, a Sociologia e outras áreas das Ciências Sociais no que concerne ao regionalismo latino-americano, com a intenção de analisar a integração regional considerando os embates histórico-políticos, as disputas de projetos políticos, os posicionamentos da sociedade civil e as ideologias e visões de mundo em jogo.

## **2. Do regionalismo aberto à integração pós-liberal**

Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram, em 26 de março de 1991, o Tratado de Assunção<sup>3</sup>, criando o MERCOSUL. A Bolívia encontra-se em processo de adesão como membro pleno, restando ratificação por parte do parlamento brasileiro e a

---

<sup>2</sup> Todos os documentos oficiais e normativas do MERCOSUL utilizados neste artigo foram encontrados na aba 'Documentos' do portal da instituição: [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int). Os acessos realizados se deram entre 01 e 05 de abril de 2020.

<sup>3</sup> MERCOSUL (1991). Tratado de Assunção para a Constituição de um Mercado Comum entre a República da Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai.

Venezuela, tornada Estado Parte em 2012, foi suspensa do bloco em 2016<sup>4</sup>. Ao ser criado, foi dado ao MERCOSUL o objetivo precípua de formar um mercado comum entre seus Estados Partes, o que implicava na livre circulação de bens, serviços e fatores de produção, no estabelecimento de uma tarifa externa comum e na adoção de uma política comercial conjunta em relação a terceiros Estados, ou agrupamentos de Estados (Artigo 1º do Tratado de Assunção).

A prioridade dada à dimensão comercial correspondia ao marco ideológico neoliberal prevalecente na época de assinatura do acordo, dominado pelas ideias de Estado mínimo, desregulamentação dos mercados e flexibilização dos direitos sociais e trabalhistas, tal como preconizado pelo chamado Consenso de Washington. No que concerne à integração regional latino-americana, este movimento ficou conhecido, conforme conceituado pela CEPAL, como regionalismo aberto (ONU, 1994).

A tônica conferida aos acordos comerciais predominou por muitos anos sobre as demais áreas de negociação e, enquanto isso, as políticas de superação das assimetrias e complementação produtiva foram relegadas a um segundo plano de relevância, assim como as agendas sociais, culturais, ambientais e identitárias (Serbin, 2015; Martins, 2014).

Entretanto, a crise econômica de 1998 a 2001, que aumentou ainda mais os níveis de desigualdade, pobreza, desemprego e exclusão social nos países da região, colocou em evidência as limitações e o esgotamento daquele modelo de desenvolvimento que, ao debilitar o papel dos Estados, havia fragilizado tanto as realidades nacionais quanto a integração regional (Mirza, Nascone, Mondelli & García, 2013; Costa, 2016). Já no início dos anos 2000, notava-se que o regionalismo aberto, ligado ao neoliberalismo e à liderança dos EUA, perdia dinamismo e enfrentava-se com a emergência de novos projetos políticos na região, com a ascensão dos governos de esquerda e centro-esquerda. O fracasso do neoliberalismo em promover tanto justiça social quanto crescimento econômico abriu espaço para o surgimento de projetos que se apresentavam como alternativos e, nessa perspectiva, a região se converteu em um elemento central na redefinição das políticas externas desses países (Bizzozero, 2011; Costa, 2016).

Brasil e Venezuela desempenharam papéis protagonistas nos novos processos

---

<sup>4</sup> Ao decidir pela suspensão da Venezuela, os demais membros do Mercosul alegaram descumprimento do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático, ainda que, extraoficialmente, tenha transparecido a oposição política dos então governos de Argentina, Brasil e Paraguai em relação a Caracas.

regionais sul-americanos. Para Coronado (2008), as estratégias de atuação dos dois países em relação à região estiveram associadas aos distintos posicionamentos ocupados por cada um, naquele período, em relação ao sistema-mundo. O Brasil, semiperiferia que buscava firmar-se como potência global autônoma, apostou na construção de autonomia para a região com bases em uma percepção pragmática que incluía a manutenção de boas relações com os Estados Unidos. A Venezuela, por sua vez, procurava apresentar-se como semiperiferia emergente, que implicava em um discurso de confrontação aberta em relação à hegemonia estadunidense. Ambas as estratégias compreendiam a região como plataforma preferencial de articulação dessas prioridades de política externa.

Assim, do ponto de vista histórico, o surgimento dos esquemas de integração críticos ao neoliberalismo correspondeu a um questionamento do paradigma integracionista representado pelo regionalismo aberto. Essa mudança de orientação política teve por objetivo recuperar a capacidade de iniciativa do Estado em uma área que antes estava entregue aos mercados, coincide com a eleição de governos progressistas em diferentes países da região, o chamado ‘giro à esquerda’ (Kleml & Menezes, 2016), e com a emergência, no cenário político regional, de movimentos sociais que passam a assumir projetos políticos que reivindicavam as agendas sociais relacionadas com a integração autônoma latino-americana (Bizzozero, 2011; Costa, 2016).

A consequência foi uma reconfiguração de velhos e novos esquemas regionais, o que deu lugar a novas modalidades de cooperação regional e concertação política, constituindo uma tendência denominada por certos autores como pós-liberal ou como pós ou anti-hegemônica. Essa tendência foi concretizada a partir da criação da ALBA, da UNASUL e da CELAC e, também, na expansão da agenda do MERCOSUL (Sanahuja, 2009; Coronado, 2014; Serbin, 2015; Kleml & Menezes, 2016).

Trata-se, portanto, de um debate que envolve o significado do regionalismo para os Estados, implicando na análise sobre se esse regionalismo resulta em uma maior presença e autonomia em relação ao sistema mundial e se possibilita aos diferentes países envolvidos uma proposta ordenadora de conjunto. Um dos principais elementos para essa análise é a estrutura de governança das instituições regionais e o modelo que os Estados adotam para aplicar a política regional em vinculação com a sociedade, assim como com o mercado (Bizzozero, 2011).

A redefinição das estratégias de integração levada a cabo pelos governos progressistas sul-americanos, a partir da qual a região passou a ocupar maior centralidade



nos projetos domésticos de desenvolvimento e nas estratégias de política externa desses países, foi resultado tanto de vontade política, quanto de certas margens de ação fornecidas pelos contextos mundiais que se impuseram naquele momento. Conforme Serbin (2015), o período 2000-2015 correspondeu, em termos globais, à emergência de novos atores estatais relevantes, como os BRICS e ao crescimento da posição da China no comércio mundial. Ademais, após os acontecimentos de 11 de setembro de 2001, as prioridades estratégicas dos Estados Unidos foram em parte reorientadas a outras regiões. Essas alterações geopolíticas modificaram as forças político-sociais nas esferas nacionais e internacionais, propiciando uma maior margem de manobra para os países da América Latina quanto a suas políticas de integração regional.

Como recordam Porto-Gonçalves & Quental (2012) e Svampa (2016), essa conjuntura favorável ao regionalismo foi, contudo, marcada por contradições. O crescimento da participação da China na balança comercial dos países da América Latina, e especialmente da América do Sul, em um contexto de aumento dos preços das commodities, levou a ocorrência do que foi chamado de ‘neoextrativismo’, associado a grandes obras nacionais de infraestrutura<sup>5</sup>. Regionalmente, esta tendência pode ser identificada nos projetos de transmissão de energia e nas estradas bi ou plurinacionais inseridas na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA, posteriormente incorporada à UNASUL por meio do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento – COSIPLAN.

Desse modo, se por um lado os governos de centro-esquerda propuseram conteúdos autonomistas, pós-liberais ou anti-hegemônicos aos seus projetos de região, por outro lado políticas domésticas de continuidade com o neoliberalismo e relacionadas ao fenômeno do neoextrativismo reforçaram o padrão dependente de inserção da região no sistema-mundo (Costa, 2016; Klemi & Menezes, 2016).

Ademais, os organismos criados sob a inspiração de uma integração crítica aos padrões neoliberais nunca estiveram sozinhos no panorama regional. A Aliança do Pacífico, formada por Colômbia, Chile, Peru e México, em 2012, e as negociações para o estabelecimento da Parceria Transpacífico (TPP, por sua sigla em inglês) são provas da

---

<sup>5</sup> Alguns exemplos empíricos no período analisado são os conflitos causados pela intenção do governo Evo Morales de construir uma estrada que cortaria o Território Indígena e Parque Nacional Isiboro-Secure (TIPNIS); a iniciativa do governo Rafael Correa de permitir a exploração de petróleo no Parque Nacional Yasuní, na Amazônia equatoriana, e a construção do Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira e da Hidrelétrica de Belo Monte no Rio Xingu, ambos na região amazônica brasileira (Silva, 2017a).

coexistência de outras percepções acerca do regionalismo e dos desafios impostos pela dinâmica extrarregional (Bizzozero, 2011; Serbin, 2015). É o caso também do NAFTA<sup>6</sup> e do estabelecimento de Tratados de Livre Comércio (TLCs) entre países da região e os Estados Unidos e a União Europeia.

Um balanço das experiências de iniciativas como UNASUL e CELAC, e mesmo de uma agenda ampliada do MERCOSUL, não revela motivos para otimismo. Os vínculos políticos entre os países latino-americanos nos quais os governos executivos de turno eram de centro-esquerda parecem ter-se incrementado durante certo período, mas a região não conseguiu superar sua dificuldade estrutural em promover respostas coletivas aos contextos internacionais em constante transformação (Serbin, 2015; Klemi & Menezes, 2016).

Além disso, as mudanças políticas vivenciadas a partir de 2015 por diferentes países da região, com a ascensão de governos de direita, colocaram em destaque o risco de abandono destes projetos regionais, levando a uma reconfiguração da integração de tipo subordinada, em contraposição aos projetos pós-liberais ou anti-hegemônicos. Os projetos políticos dos novos governos têm outras prioridades para a região, incluindo a volta do exclusivismo da agenda comercial e da preferência às articulações externas com os Estados Unidos e a Europa, em detrimento das relações intrarregionais (Silva, 2017a).

Como consequência, as agendas sociais e participativas do MERCOSUL aqui tratadas foram esvaziadas. Já os organismos criados pelos governos progressistas nos anos 2000 encontram-se relegados a um segundo plano ou sob risco de desaparecimento. É o caso da UNASUL, que perdeu prioridade após a ascensão dos governos de direita. A Colômbia anunciou sua retirada do organismo em 2018, seguida pelo Equador, Argentina, Brasil, Chile e Paraguai, em 2019, e pelo Uruguai, em 2020. Em 2019, os presidentes de oito países da América do Sul<sup>7</sup> criaram o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL)<sup>8</sup>, com o objetivo de se contrapor a UNASUL.

---

<sup>6</sup> Criado em 1992, o Tratado de Livre Comércio da América do Norte, NAFTA por sua sigla em inglês, é integrado por Canadá, Estados Unidos e México. Em 2018, negociações mantidas entre os presidentes Donald Trump e Enrique Peña Nieto, e o primeiro-ministro Justin Trudeau, levaram à assinatura de um 'novo' NAFTA, rebatizado como USMCA (Estados Unidos, México e Canadá), que entrou em vigor em 1º de julho de 2020.

<sup>7</sup> Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Guiana, Equador, Paraguai e Peru.

<sup>8</sup> A Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul, firmada pelos presidentes em 22 de março de 2019, por meio da qual foi criado o PROSUL, pode ser consultada em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20203-declaracao-presidencial-sobre-a-renovacao-e-o-fortalecimento-da-integracao-da-america-do-sul>.

Ainda assim, nos primeiros quinze anos do século XXI, ao envolver as dimensões geopolíticas, sociais, culturais e identitárias no debate sobre o desenvolvimento, essas instituições se empenharam em estabelecer mecanismos de cooperação regional em áreas anteriormente não contempladas pelos organismos intergovernamentais regionais. Ao ampliar o leque de temas da agenda da integração, modificaram o foco tradicionalmente colocado nas negociações econômico-comerciais, em consonância com um modelo de regionalismo multidimensional (Silva, 2017a).

O conceito de multidimensionalidade aqui utilizado é o mesmo de Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008), que defendem a importância de uma consideração multidimensional do processo de integração do MERCOSUL, a partir da qual surge um quadro de integração regional variável no tempo e nos temas. Para os autores, a construção deste modelo regionalista que incluía aspectos físicos, energéticos, institucionais e sociais, não significou que a integração comercial tenha sido abandonada. Argumentam, entretanto, que os momentos de estagnação da dimensão comercial foram, em ocasiões, acompanhados por uma evolução em outras áreas, tais como a político-institucional e a social.

A abordagem multidimensional utilizada pelo trio de autores afasta-se das leituras tradicionais que destacam a função explicativa da presença ou ausência de instituições supranacionais na interpretação de processos regionais. Ao contrário, a análise da evolução do Mercosul, ao revelar outros critérios de institucionalização, demonstra que a institucionalidade regional não está circunscrita a um modelo específico, e que restringir o debate ao seu caráter supranacional é resultado de uma atitude epistemológica eurocêntrica (Hoffmann, Coutinho & Kfuri, 2008).

Nessa perspectiva, os movimentos sociais ocupam um papel central. As dimensões social e participativa da integração estão relacionadas, segundo este entendimento, à emergência de organizações e movimentos sociais que incorporaram à sua atuação a dimensão regional, assunto que será aprofundado a seguir.

### **3. Sociedade civil transnacional e regionalismo pós-liberal/anti-hegemônico**

Movimentos e organizações da sociedade civil constituíram-se em atores relevantes no regionalismo pós-liberal. As articulações regionais entre sindicatos e organizações sociais contrárias às negociações da Área de Livre Comércio das Américas

(ALCA), como a Aliança Social Continental<sup>9</sup>, são exemplos das lutas dos movimentos sociais contra o modelo de globalização neoliberal que se pretendia impor à região na década de 1990. Por fim, em 2005, na cidade argentina de Mar del Plata, durante a Cúpula das Américas, a oposição dos governos de Argentina, Brasil e Venezuela – que naquele momento não era ainda membro pleno do MERCOSUL –, associada à pressão exercida pela sociedade civil regional, fez com que fracassassem as negociações em torno da ALCA, proposta dos EUA que supunha o alargamento a todo o continente do modelo do NAFTA (Budini, 2015; Serbin, 2015).

Conforme Falero (2014), na conjuntura histórica da segunda metade dos anos 2000, a construção de um cenário regional alternativo ao projeto neoliberal implicava na ampliação dos mecanismos de participação, em função da necessidade de incluir os novos movimentos sociais nos espaços institucionais da integração. Esses movimentos se articulavam a partir de diferentes setores, constituindo redes de apoio transnacionais que incidiam em processos que são concomitantemente nacionais e regionais.

Este debate está conectado com as questões da abordagem territorial e do debate identitário, que estão no centro das agendas de movimentos indígenas e camponeses, como o Movimento Zapatista no México, mas que, dependendo do contexto, podem ter referenciais e significados amplos, como idade, gênero, etnia, região de origem, classe social, o urbano e o rural, entre outros.

O Fórum Social Mundial, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), no Brasil e o Movimento Zapatista, no México, são exemplos de movimentos sociais que se posicionaram contra o modelo de globalização neoliberal, o que deu origem à denominação ‘movimentos antimundialização neoliberal’, usada por autores como Budini (2015). De forma semelhante, o conceito de sociedade civil utilizado neste artigo acompanha a definição dada por Dantas (2008) aos ‘novos movimentos sociais’ que:

protagonizaram na região um novo ciclo de protesto. A novidade reside em sua maior magnitude, em sua reconfiguração, muito mais fragmentada em termos sociais e mais localizada em termos setoriais e territoriais do que no passado, e nas novas demandas não necessariamente vinculadas à relação capital e trabalho, mas ligadas à identidade étnico-cultural, meio ambiente, direitos universais, educação, saúde, previdência social, habitação, alimentação etc. Daí a presença de organizações indígenas, camponesas, “movimentos sem”,

---

<sup>9</sup> A Aliança Social Continental é uma rede transnacional de organizações civis da região que impulsionou as campanhas contra o NAFTA, a ALCA e o conjunto de TLCs bilaterais, assinados entre Estados Unidos e os Estados latino-americanos.

movimentos religiosos, ecológicos e de mulheres, coletivos militantes, ONGs, organizações sociais e juvenis etc. (Costa, 2016, p. 15).

Conforme Eduardo Déves-Valdés (2009, 2013), essa discussão está relacionada à necessidade de incluir a noção de sociedade civil na teorização sobre a integração regional, com o fim de tornar esta teoria apta para o desafio de conceitualizar o regionalismo pós-liberal. Nesse processo, o Estado se desconstrói como marco referencial único para a atuação dos movimentos sociais, que passam a envolver-se em um processo, a integração regional, antes exclusivo da economia mundial e do Estado.

Este é o terreno em que se situa a literatura sobre o novo transnacionalismo e a sociedade civil transnacional que, interrelacionando contribuições das Relações Internacionais e da Sociologia, busca entender a ação coletiva transnacional em sua relação simultânea com os espaços nacionais, regionais e internacionais (Budini, 2015).

Ao envolver-se no debate sobre a região, a sociedade civil transnacional questiona sua ausência em espaços em que são tomadas decisões que podem ter impactos diretos em seus territórios, como no caso dos projetos de infraestrutura regional localizados na Amazônia inseridos na IIRSA. No cerne desta discussão está a disputa sobre o entendimento de que a integração é um assunto que diz respeito apenas aos governos nacionais e que, ao traçar um cenário em que os Estados-Nações são os únicos atores, tem como consequência a invisibilização de escalas espaciais menores, particularmente a escala local, onde se desenvolvem os conflitos que são objeto da atuação dos novos movimentos sociais (Coronado & Uc, 2010).

Os movimentos e organizações sociais que atuam no espaço regional estão relacionados às temáticas dos direitos humanos, meio-ambiente, cultura, trabalho, migrações, modos de vida e de produção, direito ao território, direitos públicos e sociais, entre outras. Conforme Bringel e Falero (2008), a atuação regional dessas redes sociais transnacionais está relacionada ao seu papel na construção coletiva da resolução de uma necessidade, tal como a moradia ou o acesso à terra, como um direito e não como produto de uma atividade mercantil. Esta construção é o motivo pelo qual os movimentos sociais expandem sua atuação além de seus territórios e sua análise revela os conflitos entre hegemonias e contra-hegemonias que, assim como no plano nacional, também estão presentes no plano regional.

Um dos elementos centrais deste debate é o papel que o território passou a ocupar na atuação de boa parte dos movimentos sociais latino-americanos do século 21, e cuja

reivindicação é a própria razão de ser dos movimentos indígenas e camponeses que lutam por acesso a terras e territórios ancestrais. Parte destes movimentos chegaram a incidir diretamente nos processos constituintes nacionais que levaram à transformação de seus países em Estados Plurinacionais, casos do Equador (2008) e da Bolívia (2009). Outros mantiveram uma atuação independente dos Estados, como no caso do movimento zapatista no México<sup>10</sup>. Do ponto de vista regional, trata-se de acrescentar o imaginário socioespacial local a um debate antes fechado às escalas nacional, regional e global (Silva, 2017a).

Os movimentos sociais antiglobalização neoliberal mantiveram sempre uma relação diferenciada e não isenta de conflitos em relação às organizações intergovernamentais regionais surgidas nos anos 2000 e às modificações inseridas na pauta do MERCOSUL. Coronado (2008), por exemplo, identifica três diferentes estratégias de envolvimento dos movimentos e organizações sociais e suas redes transnacionais nos processos de integração regional. Na primeira tipologia estão as ações regionais organizadas autonomamente pela sociedade civil, as quais se opõem ao poder imposto de maneira vertical pelos governos e propõem uma contrarrepresentação, a partir de suas bases auto-organizadas. É o caso da já mencionada Aliança Social Continental, articulação criada especificamente em função das dinâmicas de integração regional, e de redes transnacionais como a Coordenadora Latino-americana de Organizações do Campo (CLOC), que congrega organizações latino-americanas associadas à Via Campesina. Também é o caso de movimentos nacionais que acabaram por reverberar na região, como o brasileiro MST (Coronado, 2008).

O segundo tipo de vinculação entre sociedade civil e processos de integração regional definida por Coronado (2008) está relacionada a uma perspectiva que procura conciliar as agendas de organizações e movimentos com as agendas dos Estados no que diz respeito aos blocos regionais intergovernamentais, especialmente MERCOSUL, UNASUL e CELAC. Esta estratégia conforma relações por vezes conflituosas, pois alguns dos movimentos sociais, sem serem exatamente detratores dos esquemas institucionais, cobraram dos governos progressistas uma maior radicalidade desses processos em relação à superação do modelo neoliberal.

---

<sup>10</sup> O Movimento Zapatista, formado por camponeses e indígenas do estado mexicano de Chiapas, ganhou notoriedade em 1994, quando veio a público insurgindo-se contra o NAFTA. As bandeiras do movimento estão relacionadas à posse da terra, autonomia na gestão dos territórios e participação popular direta nas decisões políticas.

A terceira tendência descrita pelo autor mexicano, finalmente, diz respeito ao caso específico da ALBA, que recebeu a colaboração e o compromisso político de parte dos movimentos sociais, como a Via Campesina e suas filiadas regionais. Em escala nacional, também foi o caso do movimento indígena boliviano para com o governo de Evo Morales, pelo menos nos anos 2000 (Coronado, 2008).

Assim, segundo a classificação proposta por Coronado (2008), o envolvimento das organizações e movimentos sociais nos espaços institucionais de participação do Mercosul se enquadra na segunda tipologia, que se refere a um ‘apoio crítico’. Conforme argumenta Budini (2015), este tipo de atuação da sociedade civil ainda é pouco explorado pela literatura, que tem se concentrado em casos associados aos confrontos entre setores excluídos e as esferas institucionais, restando menos atenção às experiências participativas que incluem os Estados e as instituições internacionais.

Na prática da América Latina, especialmente da América do Sul, contudo, vê-se que as organizações da sociedade civil muitas vezes usam táticas de confronto e, simultaneamente, participam de canais de diálogo abertos por Estados e instituições internacionais. A participação em canais institucionais é assim considerada como uma estratégia adicional ao repertório de confrontos, criando espaços que podem contribuir para a sustentação da ação transnacional, para além das campanhas e dos protestos episódicos (Coronado, 2008; Budini, 2015).

É preciso ponderar, entretanto, que o aumento da relevância dos novos atores sociais nacionais e supranacionais de caráter anti-neoliberal, não chegou jamais, exceto no caso da ALBA, a transcender a capacidade do *lobby* privado. O foco da integração, como na fase anterior do regionalismo, seguiu majoritariamente nas mãos das grandes empresas, tanto nacionais quanto multinacionais, o que impôs obstáculos à capacidade dos movimentos sociais em contrapor-se a hegemonia, numa tendência que piorou ainda mais com a mudança nas conjunturas nacionais, regional e internacional e a ascensão de governos de direita em países-chave da região.

Ainda assim, o aumento do interesse dos novos movimentos sociais no debate sobre a integração regional foi acompanhado, por parte do MERCOSUL, pela criação de iniciativas institucionais voltadas para a participação social e para as agendas de políticas sociais, o que gerou novas formas de cooperação, envolvendo áreas dos governos anteriormente menos ativas no processo intergovernamental de construção do bloco. A próxima seção se dedica a analisar as iniciativas, normas e órgãos relacionados às agendas



sociais e participativas que foram criados no período.

#### **4. Evolução institucional da participação social no MERCOSUL**

O MERCOSUL foi criado com uma estrutura de funcionamento exclusivamente intergovernamental, em que estavam envolvidos diretamente apenas os poderes executivos, especialmente as chancelarias e ministérios econômicos. Sob essa perspectiva, nenhum espaço de participação da sociedade civil organizada foi previsto no Tratado de Assunção (Silva, 2017a).

Os sindicatos foram os primeiros movimentos sociais a acompanhar de forma sistemática as negociações que viriam a culminar com a criação do MERCOSUL, articulando-se, ainda em 1986, em torno da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), que assumiu desde o princípio uma posição crítica, mas sempre proativa, em relação à integração (Martins, 2014).

Em parte em função da pressão da CCSCS criou-se, na fase de transição entre o Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto<sup>11</sup> (1991-1995), o Subgrupo de Trabalho 11 – Assuntos Trabalhistas<sup>12</sup>, como uma estrutura informal, com o objetivo de cumprir tarefas técnicas de apoio ao órgão executivo do bloco, o Grupo Mercado Comum (GMC). Em seguida, o SGT 11 foi transformado em SGT 10 - Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social<sup>13</sup> (Velasco, 2013).

Os primeiros espaços institucionais voltados para a participação social e o debate político ampliado foram designados em 1994, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto. O documento, que tratava da reforma da estrutura institucional do bloco, incluiu em suas medidas a criação da Comissão Parlamentar Conjunta – CPC e do Foro Consultivo Econômico e Social – FCES (Silva & Martins, 2016).

No Tratado de Ouro Preto, o FCES é descrito como o órgão de representação dos setores econômicos e sociais do MERCOSUL (Art. 28), com função consultiva, submetido hierarquicamente ao Grupo Mercado Comum – GMC (Art. 29). A ausência de qualquer poder decisório e o desequilíbrio entre representantes dos trabalhadores e das empresas no tocante aos recursos para a participação nas reuniões regionais (passagens, diárias), debilitou o papel do Foro ao longo do tempo. Ademais, o fato de haver

---

<sup>11</sup> MERCOSUL (1994). Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção Sobre Estrutura Institucional do MERCOSUL.

<sup>12</sup> MERCOSUL/GMC/RES. Nº 11/91

<sup>13</sup> MERCOSUL/GMC/RES. Nº 11/92

permanecido restrito à participação de associações empresariais e centrais sindicais fez com que outras organizações sociais e movimentos populares se sentissem pouco representados (Silva & Martins, 2016; Budini, 2015; Velasco, 2013).

Apesar das dificuldades assinaladas, as centrais sindicais conquistaram, por intermédio do Foro, certos avanços relacionados ao reconhecimento de direitos trabalhistas, a defesa do emprego e a promoção da seguridade social no bloco. A adoção da Declaração Sociolaboral (1998)<sup>14</sup> e do Acordo Multilateral de Seguridade Social (2005)<sup>15</sup> são exemplos dessas conquistas (Velasco, 2013; Martins, 2014).

Mecanismos de participação ampliada foram constituídos apenas a partir de 2004, com a criação da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF). Em 2005 foi lançado o programa Somos MERCOSUL e, no ano seguinte, passariam a ser realizadas as Cúpulas Sociais do MERCOSUL. Por fim, em 2010, foi criada a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS). Em seu conjunto, esses espaços buscaram contribuir para a incorporação de novos sujeitos coletivos aos assuntos do bloco, alavancando a agenda não exclusivamente econômica da integração.

Silva & Martins (2016), identificam o ‘Consenso de Buenos Aires’, declaração conjunta emitida em 2003 pelos então presidente do Brasil e da Argentina, Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner, como uma das origens das transformações institucionais relacionadas às políticas sociais e a participação da sociedade civil vivenciadas pelo bloco nos anos 2000. No parágrafo 3 do documento, os mandatários se comprometem a “*impulsar decididamente en el proceso de integración regional la participación activa de la sociedad civil*” (Brasil & Argentina, 2003).

Em sequência foi aprovado o Programa de Trabalho do MERCOSUL 2004-2006<sup>16</sup>, que incluía um capítulo denominado ‘MERCOSUL Social’. No inciso primeiro, sob o título ‘Participação da sociedade civil’, pode-se ler a frase “propiciar a ampliação da participação da sociedade civil”. No mesmo capítulo, apresenta-se o conceito de ‘MERCOSUL cidadão’, que trabalha com os aspectos educacionais, sociais e culturais da integração regional.

O programa Somos MERCOSUL foi um dos primeiros desdobramentos dessas novas orientações. Tratou-se de uma iniciativa lançada pela presidência pro tempore do

---

<sup>14</sup> MERCOSUL (1998). Declaração Sociolaboral do MERCOSUL.

<sup>15</sup> MERCOSUL (2005). Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul e seu Regulamento Administrativo para a Aplicação do Acordo.

<sup>16</sup> MERCOSUL/CMC/DEC. N° 26/03

Uruguai em 2005, com o apoio do presidente Tabaré Vázquez, em seu primeiro mandato. Somos MERCOSUL teve por objetivo envolver a cidadania no processo de integração regional, gerando espaços para que a sociedade civil e os governos pudessem debater e formular demandas direcionadas ao bloco. O programa não viria a transformar-se em um espaço institucional, mas, ainda assim, deu visibilidade, por meio de encontros, publicações e outras ações, a uma diversidade de iniciativas e atores da sociedade civil que vinham se ocupando dos temas regionais. A decorrente ampliação do debate facilitou a criação das Cúpulas Sociais (Silva & Martins, 2016).

As Cúpulas Sociais do MERCOSUL tiveram início em Córdoba, Argentina, em julho de 2006, com a realização do evento ‘Encontro por um MERCOSUL Produtivo e Social’ que, pela primeira vez, reuniu governos, movimentos e organizações sociais de forma articulada à Cúpula de Chefes de Estado. A partir de dezembro de 2006, quando a experiência repetiu-se em Brasília, a iniciativa assumiu a denominação de Cúpula Social do MERCOSUL e, desde então, elas se realizaram semestralmente, acompanhando as Cúpulas Presidenciais, até por volta de 2016, quando das mudanças políticas nos governos de Argentina e Brasil que levaram à descontinuidade do processo.

Segundo levantamento realizado por Silva e Martins (2016) para a Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL (UPS), a análise das documentações disponíveis acerca dos participantes das dezoito Cúpulas realizadas até 2015, as quais contabilizaram mais de seis mil e quinhentos participantes, revela a participação de organizações e movimentos representativos de pelo menos trinta setores diferentes.

Ao lado de organizações tradicionais – como é o caso de sindicatos de trabalhadores urbanos e rurais – envolveram-se com a iniciativa movimentos sociais que emergiram de mobilizações contra a globalização neoliberal, a exemplo de diferentes movimentos camponeses, feministas e de defesa de direitos sociais, como a Via Campesina, a Marcha Mundial de Mulheres e a Campanha Mundial pelo Direito à Educação. Também se registrou a presença de organizações regionais e sub-regionais, como a Aliança Social Continental, a Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul e a Confederação de Produtores da Agricultura Familiar do MERCOSUL (Silva & Martins, 2016). A participação de redes regionais de organizações e movimentos sociais aproxima a análise das Cúpulas Sociais do debate teórico sobre o caráter e a atuação dos movimentos sociais transnacionais e sobre como tais conceitos se desenvolvem no contexto específico dos processos de integração regional.

A experiência não foi isenta de críticas por parte das organizações e movimentos sociais participantes, que apontaram dificuldades que iam do financiamento restrito para a viabilização da participação dos movimentos e organizações à baixa incidência junto às instâncias decisórias do bloco. Ainda assim, prevaleceu a avaliação de que as Cúpulas Sociais conformaram uma experiência importante no conjunto de inovações institucionais vividas pelo MERCOSUL nos marcos de uma inflexão em direção a um projeto de integração mais sensível a demandas sociais e participativas (Velasco, 2013; Budini, 2015).

Já no que concerne a iniciativas setoriais, a ação institucional de maior destaque no âmbito do MERCOSUL, no período assinalado, foi a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF). A REAF foi criada como um espaço de articulação entre governos e produtores/as familiares<sup>17</sup> dos países membros e associados do bloco e, a partir desta dinâmica de funcionamento, despontou como um dos casos de sucesso mais consistentes no panorama do MERCOSUL, se comparado a outras iniciativas setoriais, como as Reuniões Especializadas de Mulheres e da Juventude.

Instituída em 2004<sup>18</sup>, a REAF, atuou diretamente na criação de normativas e políticas públicas regionais e realizou iniciativas de cooperação técnica regional envolvendo funcionários de governos e representantes das organizações e movimentos sociais. Além disso, criou uma iniciativa de formação voltada a jovens lideranças rurais da região e implantou um fundo setorial próprio, o Fundo da Agricultura Familiar do MERCOSUL<sup>19</sup> (Silva, 2017b).

Dentre os avanços protagonizados pela Reunião Especializada em termos de políticas públicas regionais, destaca-se a construção dos registros nacionais da agricultura familiar do MERCOSUL. Em 2007, o GMC aprovou resolução<sup>20</sup> que dotava o bloco de parâmetros comuns para a identificação da agricultura familiar e instava os países membros a registrar o segmento. Até então, os instrumentos de registro da agricultura

---

<sup>17</sup> Da Seção Nacional brasileira, para registrar um exemplo, participaram, em 2014: a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco de Babaçu (MIQCB), o Conselho Nacional de Populações Extrativistas (CNS), o Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste (MMTR-NE) e a União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar (UNICAFES).

<sup>18</sup> MERCOSUL/GMC/RES. N° 11/04

<sup>19</sup> MERCOSUL/CMC/DEC. N° 45/08

<sup>20</sup> MERCOSUL/GMC/RES. N° 25/07

eram ausentes nos países do MERCOSUL, com exceção do Brasil, cuja Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) foi utilizada como modelo para os registros na Argentina, Paraguai e Uruguai. Uma segunda normativa foi aprovada em 2012<sup>21</sup> e atualizada em 2014<sup>22</sup>, estabelecendo o reconhecimento mútuo dos registros nacionais da agricultura familiar dos países do MERCOSUL, o que forneceu lastro para a elaboração conjunta, no âmbito da REAF, de políticas públicas diferenciadas, de corte regional, para o desenvolvimento da agricultura familiar, por exemplo na área de compras públicas dos produtos do setor.

Os registros nacionais são pré-condição para a construção de políticas diferenciadas e ampliam o leque de possibilidades para o desenho de políticas públicas para grupos específicos. A experiência da REAF com o compartilhamento de critérios comuns para a identificação de agricultores familiares e camponeses, como destinatários de políticas públicas, permite demonstrar as possibilidades de incidência concreta nas políticas nacionais que a integração pode prover, além de ser um dos escassos exemplos de real participação da sociedade civil na elaboração de uma norma regional.

Finalmente, no campo das institucionalidades para a participação social no MERCOSUL, registra-se a criação, em dezembro de 2010, da Unidade de Apoio à Participação Social<sup>23</sup>, com a finalidade de ampliar a participação da sociedade civil, financiar a participação de representantes de organizações sociais em reuniões do bloco, apoiar a organização das Cúpulas Sociais e manter um banco de dados de organizações da sociedade civil dos Estados Partes. A norma que criou a UPS estabeleceu que ela faria parte da estrutura do Alto Representante Geral do MERCOSUL, figura criada também em 2010<sup>24</sup>. Em 2017, após a extinção do cargo de Alto Representante, uma nova decisão<sup>25</sup> definiu que a UPS passaria para a estrutura da Secretaria do MERCOSUL e, desde então, tem mantido um desempenho discreto.

A tendência aqui descrita de adoção de iniciativas na área da participação da sociedade civil foi acompanhada pela criação de espaços institucionais e/ou normativas também na área das políticas sociais e, durante o período considerado (2000-2015), houve sinais de fortalecimento da agenda do desenvolvimento social integrado no processo de

---

<sup>21</sup> MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 59/12

<sup>22</sup> MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 20/14

<sup>23</sup> MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 65/10

<sup>24</sup> MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 63/10

<sup>25</sup> MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 30/17

construção do MERCOSUL. Além de diferentes iniciativas setoriais levadas a cabo em áreas como educação e cultura, destaca-se a implantação de espaços de coordenação das agendas sociais e de direitos, casos do Instituto Social do MERCOSUL (2007), com sede em Assunção, e do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (2009), com sede em Buenos Aires (Quadro 1).

**Quadro 1:** *Normativa MERCOSUL relacionada a políticas sociais e direitos humanos (2000-2015)*

<b>Tipo de Norma</b>	<b>Número e Ano</b>	<b>Título</b>
Decisão	28/2002	Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile
Decisão	03/2007	Instituto Social do MERCOSUL
Decisão	39/2008	Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL
Decisão	14/2009	Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL
Decisão	64/2010	Estatuto da Cidadania do MERCOSUL
Decisão	67/2010	Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL

Fonte: MERCOSUL, 2020. Elaboração própria.

Também mereceram consideração, no período descrito, a tentativa de fortalecimento do Parlamento do MERCOSUL e os mecanismos voltados para a redução das assimetrias existentes entre os países do bloco. Foi criado, em 2004, o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM)<sup>26</sup>, constituído por contribuições anuais não-reembolsáveis dos quatro Estados Partes no valor de US\$ 100 milhões, dos quais 70% correspondem ao Brasil. Embora modesto para os objetivos que pretendia alcançar, o FOCEM sinalizou para uma lógica distinta de integração, mais voltada para a cooperação e não apenas para a liberalização dos mercados. Já a dimensão parlamentar da integração mostrou menos resultados, uma vez que nem todos os países realizam eleições específicas para o PARLASUL, criado em 2005<sup>27</sup>, e que este possui funções meramente consultivas.

Apesar de suas limitações, esta agenda de coordenação de políticas sociais regionais se revestiu de uma lógica oposta à do Tratado de Assunção, baseada em uma visão comercial do acordo regional. As experiências aqui descritas não resistiram,

<sup>26</sup> MERCOSUL/CMC/DEC. N° 45/04.

<sup>27</sup> MERCOSUL (2005). Protocolo Constitutivo do Parlamento MERCOSUL.

entretanto, ao avanço das forças de direita sobre os governos dos países-chave do bloco, Argentina e Brasil, o que reduziu ou extinguiu o cumprimento das agendas propostas.

## **5. Considerações finais**

A valorização das dimensões sociais e participativas da integração dificilmente poderia estar presente quando o MERCOSUL foi criado, pois eram outros o contexto internacional e as prioridades políticas domésticas, que se encontravam sob a hegemonia dos preceitos neoliberais, segundo os quais os projetos regionais eram vistos como instrumentos para a aplicação de políticas econômico-comerciais como resposta dos países envolvidos à globalização. A valorização e criação de políticas sociais e participativas pelo bloco, no período abordado pelo artigo – 2000-2015 – deveu-se à combinação de três fatores centrais: o esgotamento das políticas neoliberais hegemônicas nos anos 1980-1990; a ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda e o surgimento de movimentos sociais transnacionais que atuavam em escala regional.

A emergência da agenda de participação social se deu de forma associada à ampliação da agenda de desenvolvimento social do bloco. Este debate está relacionado à compreensão da integração regional como fenômeno multidimensional e interdisciplinar. Nesse sentido, é necessário explorar como foram tratados pelo MERCOSUL, no período assinalado, os temas vinculados à construção de um modelo de desenvolvimento para a região e se esse modelo abrangeu, além dos aspectos econômicos tradicionais, questões como os direitos sociais, humanos e identitários e a consolidação de alternativas econômicas diferentes do extrativismo dependente.

A experiência foi interrompida pelas reconfigurações políticas nacionais posteriores a 2015, que resultaram no retorno de governos de direita ou centro-direita na Argentina e no Brasil, os quais esvaziaram ou diretamente suspenderam as iniciativas aqui descritas, voltando a concentrar as negociações regionais em temas comerciais. Sem desconsiderar as distintas nuances presentes em cada país, os novos governos de direita demonstraram uma postura comum de crítica aos processos associados ao regionalismo pós-liberal/anti-hegemônico. A ofensiva reacionária incidiu também sob os movimentos sociais, por meio da repressão estatal, da criminalização de sua atuação e, mais recentemente, por meio da disputa do espaço das mobilizações de rua (Costa, 2016).

Também o contexto internacional favorável ao aparecimento do regionalismo pós-liberal viu-se modificado nos últimos anos. As mudanças nas tendências globais da



economia fizeram baixar os níveis de crescimento econômico e, conseqüentemente, de autonomia dos quais a região havia gozado na década anterior.

Apesar de tais retrocessos, experiências como a REAF e as Cúpulas Sociais representaram a defesa de um outro modelo de integração. Tais iniciativas formaram parte de um conjunto de ideias alternativas e novas motivações políticas na região, que coincidiu com um redescobrimento do espaço regional como espaço de debate e ação coletiva. Essa agenda geradora de direitos sociais esteve articulada politicamente com os governos, integrada por sujeitos coletivos e movimentos sociais e empenhada na elaboração de políticas públicas regionais. O Estado ocupou posição central nessa equação, como articulador das posições entre setores do poder executivo, dos parlamentos e dos movimentos sociais, nacionais e regionais, em defesa de uma agenda positiva, ainda que por vezes contraditória, para a integração.

## **Referências**

Bizzozero, L. (2011). América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. *Rev. Bras. Polít. Int.*, 54(1), 29-43.

Brasil & Argentina. (2003). *Consenso de Buenos Aires*. Buenos Aires. Recuperado de: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil -  
\\_Consenso de Buenos Aires 3 p. .pdf?sequence=5](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil_-_Consenso_de_Buenos_Aires_3_p._pdf?sequence=5).

Bringel, B. & Falero, A. (2016). Movimientos sociales, gobiernos progresistas y estado en América Latina: transiciones, conflictos y mediaciones. *Caderno CRH*, 29(3), 27-45.

Bringel, B. & Falero, A. (2008). Redes transnacionais de movimentos sociais na América Latina e o desafio de uma nova construção socioterritorial. *Caderno CRH*, 21(51), 267-286.

Budini, T. F. (2015). *Encontros com o Mercosul: a atuação de organizações da sociedade civil brasileira na integração regional*. (Tese de Doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Coronado, J. P. (2008). América Latina no sistema-mundo: questionamentos e alianças centro-periferia. *Caderno CRH*, 21(53), 253-268.

Coronado, J. P. & UC, P. (2010). La construcción de una geopolítica crítica desde América Latina y el Caribe. Hacia una agenda de investigación regional. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 1(1), 65-94.

Coronado, J. P. (2014). La nueva gramática democrática frente a la integración autónoma latinoamericana y caribeña. *Soc. Estado*, 29 (1), 45-72.

Costa, J. D. (2016). Novos movimentos sociais na América Latina. *OIKOS*, 15(1), 05-16.

Devés-Valdés, E. (2009, marzo) La constitución de un pensamiento latinoamericano sobre asuntos internacionales. *Anais de Jornadas sobre la "Política Exterior de Bolivia"*. La Paz y Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, 3.

Devés-Valdés, E. (2013). Cómo pensar los asuntos internacionales-mundiales a partir del pensamiento latinoamericano: Análisis de la teorización. *História Unisinos*. 17(1), 48-60.

Falero, A. (2014). Transformaciones globales, dinámicas de construcción de consenso social y desafíos de formación para las luchas sociales en América Latina. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, 8(2), 59-81.

Hoffmann, A. R, Coutinho, M. & Kfuri, R. (2008). Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. *Rev. Bras. Polít. Int.*, 51(2), 98-116.

Klemi, A. M. & Menezes, R. G. (2016). Brasil e Mercosul: rumos da integração na lógica do neodesenvolvimentismo (2003-2014). *Caderno CRH*, 29(3), 135-150.

Martins, J. R. (2014). Mercosul: a dimensão social e participativa da integração regional. In W. A. Desiderá Neto (Org.). *O Brasil e novas dimensões da integração regional* (pp. 101-144). Rio de Janeiro: IPEA. Recuperado de: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_brasil\\_novas\\_dimensoes.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_brasil_novas_dimensoes.pdf).

Mirza, C. A., Nascone, M., Mondelli, M. & García, C. (2013). *A dimensão social do MERCOSUL – Marco conceitual*. Assunção: Instituto Social do Mercosul.

ONU. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. (1994). El regionalismo abierto en América Latina: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago (Chile): ONU.

Porto-Gonçalves, C. W., Quental, P. de A. (2012). Colonialidade do poder e os desafios da integração regional na América Latina. *Polis* 31, 1-33.

Serbin, A. (2015). ¿Un nuevo ciclo del regionalismo latinoamericano en el siglo XXI? Desafíos y limitaciones después de la normalización de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/287210708\\_Un\\_nuevo\\_ciclo\\_del\\_regionalismo\\_latinoamericano\\_en\\_el\\_siglo\\_XXI\\_Desafios\\_y\\_limitaciones\\_despues\\_de\\_la\\_normalizacion\\_de\\_las\\_relaciones\\_entre\\_Cuba\\_y\\_los\\_Estados\\_Unidos](https://www.researchgate.net/publication/287210708_Un_nuevo_ciclo_del_regionalismo_latinoamericano_en_el_siglo_XXI_Desafios_y_limitaciones_despues_de_la_normalizacion_de_las_relaciones_entre_Cuba_y_los_Estados_Unidos).

Silva C. A. & Martins, J. R. (2016). Las Cumbres Sociales del Mercosur. Historia y acervo. Montevideu: Unidade de Apoio à Participação Social do Mercosul. Recuperado de <https://www.mercosur.int/documento/las-cumbres-sociales-del-mercosur/>.

Silva C. A. (2017a). *A CELAC e o regionalismo na América Latina e Caibe no século*

**Silva. *Evolução Institucional da Participação Social no Mercosul***

*XXI: entre a autonomia e contra-hegemonia.* (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.

Silva C. A. (2017b). Participação social setorial e multissetorial no Mercosul: os casos da REAF e das Cúpulas Sociais. In: M. M. Gorosito & R. A. Allende (Coord.). *La participación social en el Mercosur del siglo XXI: Legitimidad social en los procesos de integración* (pp. 165-204). Buenos Aires: Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

Svampa, M. (2016). *Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo.* Buenos Aires: Edhasa.

Velasco, P. A, Jr. (2013). *O Mercosul social: avanços e obstáculos para uma nova dinâmica de integração regional.* (Tese de Doutorado). Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

# Entre la Región y la Nación: Políticas Públicas para la Agricultura Familiar en el MERCOSUR – El caso de los Registros Nacionales de la Agricultura Familiar

*Between Region and Nation: Family farming public policy process  
in MERCOSUR – The case of National Registers on Family Farming*

Leticia González<sup>1</sup>

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.52598

Recibido en: 17/05/2020  
Aprobado en: 04/10/2020

**Resumen:** Se analiza el proceso de construcción de las políticas públicas regionales (PPR) en el ámbito de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR, para reconocer las particularidades de este proceso en el ámbito regional e identificar los diferentes actores y actoras (con sus particulares necesidades, intereses, valores e ideas) involucradas en él. Se pone el foco en el caso de los Registros Nacionales de Agricultura Familiar en tanto a) ha resultado una PPR exitosa cuya elaboración ha involucrado un amplio número de actores y actoras y b) a diferencia de lo que ocurre con otras PPR, para el caso de los Registros se observa un proceso inédito de evaluación y reelaboración de la política a nivel regional. De esta forma, se espera que el trabajo contribuya al estudio de las PPR planteando preguntas en torno de las posibilidades y limitaciones de la región para funcionar como un espacio de elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas. En términos metodológicos se recurre a investigación documental, entrevistas a actoras y actores clave e instancias de observación participante.

**Palabras claves:** MERCOSUR; Políticas Públicas; Participación social; Agricultura Familiar.

**Abstract:** The article analyzes the regional public policies (PPR) process in the Specialized Meeting on Family Farming (REAF) in MERCOSUR, recognizing the particularities of this process at the regional level and identifying the different actors and the needs, interests, values and ideas involved on it. It focuses on the case of the National Registers of Family Farmers, as a) it has been a successful PPR whose elaboration has

---

<sup>1</sup> Universidad de Buenos Aires (UBA) – E-mail: [lgonzalezinfantino@gmail.com](mailto:lgonzalezinfantino@gmail.com).

involved a large number of actors and b) it implied a process of evaluation and rethinking of the policy at the regional level. In this way, it seeks to contribute to the study of PPRs by posing questions about the possibilities and limitations of the region to function as a space for the elaboration, implementation, and evaluation of public policies. Methodology is based on documental research, interviews to key actors and participant observation.

**Keywords:** MERCOSUR; Public Policy; Social Participation; Family Farming.

## **1. Introducción**

Este trabajo analiza el proceso de construcción de las políticas públicas regionales (PPR) para la agricultura familiar en el ámbito de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) con el objetivo de reconocer las particularidades de este proceso en el ámbito regional e identificar los diferentes actores y actoras<sup>2</sup> involucradas en él. El foco de análisis está puesto en los Registros Nacionales de Agricultura Familiar (ReNAF).

La selección del caso de los ReNAF se asienta en dos elementos interrelacionados. El primero es que ha resultado una PPR exitosa en el ámbito de la REAF, en el sentido de que ha logrado atravesar diferentes instancias hasta la formulación y adopción de la política. Este largo proceso de elaboración ha involucrado un amplio número de actores y actoras tanto gubernamentales como sociales, mostrando de esta forma la articulación de intereses que ha sido necesaria para arribar al resultado buscado. El segundo, en vinculación con ello, resulta que, a diferencia de lo que ocurre con otras PPR diseñadas para el sector, para el caso de los ReNAF ha tenido lugar la evaluación y reelaboración de la política en el nivel regional. Este elemento fue inédito en el ámbito de la REAF: en tanto el MERCOSUR no tiene capacidad para implementar de forma directa a nivel nacional este tipo de políticas, sino que lo hace a través de los Estados, las evaluaciones también suelen realizarse en las arenas domésticas de cada uno de los países. De esta forma, si bien la elección de una PPR exitosa en los sentidos señalados podría dar lugar a ciertos sesgos, la particularidad que ofrece el ReNAF en relación con la evaluación de

---

<sup>2</sup> En este artículo se utiliza una escritura no sexista (o no androcéntrica) a partir de la duplicación del sustantivo y/o el artículo. Al utilizar denominaciones dobles acompañadas de otras palabras que tienen que concordar en género y número no se utiliza una forma doble sino que, con el objetivo de facilitar la lectura, se utiliza una forma única y se la hace concordar con el sustantivo más próximo (Genuínes, s. f.). La forma gramatical usual mantiene estereotipos vinculados con los roles de género tradicionales. Ello es particularmente visible en el ámbito de la agricultura, donde se ha tendido a invisibilizar el papel de las mujeres en las organizaciones gremiales. De esta forma, el lenguaje no sexista o no androcéntrico busca ganar exactitud sin excluir ni invisibilizar (Castro Vázquez, 2010).

la política en el nivel regional permite analizar elementos hasta ahora poco observados. De esta forma, se espera que este trabajo contribuya al estudio de las PPR planteando preguntas en torno de las posibilidades y limitaciones de la región para funcionar como un espacio de elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas.

El análisis de aquellas dimensiones del proceso de integración del MERCOSUR que exceden la dimensión económico-comercial ha sido prolífico durante los primeros años del siglo XXI. Ello se corresponde con dos elementos, uno de la dimensión material y otro de la dimensión analítica. En el primero de estos sentidos, el bloque se inició en 1991 con un objetivo primariamente económico-comercial -la construcción de un mercado común para el año 1994-. Sin embargo, a medida que fue avanzando, se incorporaron nuevas dimensiones, agendas y temáticas que, aunque eran relevantes para alcanzar el mencionado objetivo, habían sido soslayadas. Alrededor del año 2004, la incorporación de estas nuevas agendas sociales y políticas se intensifica (Vazquez & Perrotta, 2013). En relación con la dimensión analítica, en el nuevo siglo proliferaron los análisis que reconocen una nueva etapa en el proceso de integración regional latinoamericana en general y en el MERCOSUR en particular. Si bien muchos estudios elaborados por estos años se orientaron a analizar las características de los nuevos procesos de integración que surgieron en la región durante la década del 2000, como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) o la Alianza Bolivariana Para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) (Aponte García & Amézquita Puntiel, 2015; Riggiozzi & Tussie, 2012; Sanahuja, 2008), otro conjunto no menor de trabajos se focalizó en el análisis del MERCOSUR para reconocer los cambios que se dieron en el proceso con la llegada de nuevas actoras y actores sociales y políticos a los países de la región (Briceño, 2011; Caetano, 2011; Perrotta & Porcelli, 2016; Vazquez, 2011). Así, el surgimiento de nuevas agendas de la integración en las más diversas áreas políticas, productivas, sociales y culturales y la importancia de estas dimensiones para la reconfiguración del proceso de integración regional del MERCOSUR ha sido ampliamente abordado y destacado (Caetano, 2011; Gorosito & Alvariza, 2017; Luna Pont, 2016; Vazquez & Perrotta, 2010, 2013). También ha sido abordado el contenido de estas nuevas o renovadas agendas<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Algunos esfuerzos para destacar en este sentido son los trabajos sobre las agendas de educación (Perrotta, 2013), cooperativas (Lagar, 2012), ciencia y tecnología (I. González, 2015), género y empleo (Espino & Salvador, 2007), migraciones (Brumat, 2019) y salud (Bianculli & Hoffmann, 2015).

Partiendo de este segundo grupo de estudios y siguiendo el trabajo de Perrotta (2013), este trabajo se propone analizar las PPR como

aquellas acciones emanadas de los órganos de gobierno regional (es decir, en el marco del peculiar sistema de gobernanza que la región ha creado para su funcionamiento) para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político tanto de los Estados Nación que han formado y participan de ese proceso de integración regional, así como de las instituciones de gobierno regional que tienen o no capacidad decisoria (Perrotta, 2013, p. 198).

La elaboración de políticas públicas en el ámbito regional del MERCOSUR presenta una serie de particularidades, en especial si buscamos establecer comparaciones con el proceso de elaboración de políticas públicas domésticas que se ha cristalizado en el denominado “ciclo de las políticas públicas” (Parsons, 2007; Subirats, 1989). Así, las primeras etapas que componen este ciclo (definición del problema, ingreso en la agenda, construcción de alternativas y toma de decisiones) ocurren -aunque de forma peculiar y particularizada para cada agenda temática- en los diferentes espacios institucionales que conforman el sistema de gobernanza del bloque regional. Sin embargo, la implementación de las políticas, su evaluación y la eventual redefinición de los problemas y de las acciones no suele ocurrir en el espacio regional, en tanto el MERCOSUR no cuenta con esta capacidad sino a través de los Estados que lo conforman.

A su vez, el proceso de construcción de políticas públicas en la región no está (no puede estar) desanclado de las realidades nacionales. En primer lugar, porque la construcción de bloques regionales constituye una estrategia de los Estados Nación para alcanzar su desarrollo (Ferrer, 2007). En este sentido, tanto las agendas que se incluyen en los procesos de integración como las iniciativas que se ponen en marcha en este ámbito se vinculan con las dimensiones y estrategias que cada uno de los Estados considera necesarias para encarar los procesos nacionales de desarrollo (Perrotta, 2010). En segundo lugar, porque la cristalización de iniciativas en el ámbito regional parte de un proceso de puesta en común, debate y discusión a partir de las experiencias que cada uno de los países ha atravesado.

Los elementos hasta aquí mencionados se manifiestan particularmente en el proceso de elaboración, evaluación y reelaboración de los Registros de la Agricultura Familiar. Para dar cuenta de ello, este trabajo se estructura en tres apartados. En el primero, se analizan las características particulares de la REAF en tanto espacio de



elaboración de PPR para el sector. El segundo apartado se focaliza en los ReNAF, profundizando en el proceso de elaboración y evaluación de esta política en el ámbito regional y en las reelaboraciones y nuevas políticas a las que dio lugar este proceso. Por último, se presentan algunas reflexiones en torno del proceso de construcción de PPR en la REAF que contribuyen a pensar acerca de las posibilidades y limitaciones que ofrece el MERCOSUR para funcionar como un espacio de elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas.

En términos metodológicos, se recurre a a) *investigación documental* a través del análisis de las actas de las reuniones y otros documentos de la REAF y de la normativa del MERCOSUR, b) *20 entrevistas semiestructuradas* a actoras y actores clave que han participado de la REAF: funcionarios, funcionarias, técnicos y técnicas de los Estados Parte, expertos y expertas en las temáticas que se abordan la reunión y miembros de las Organizaciones de la Agricultura Familiar (OAF) de la región, y c) 11 instancias de *observación participante*, tanto en reuniones preparatorias como decisorias de la REAF. El trabajo de campo realizado para este artículo se basa en el trabajo de tesis de la autora<sup>4</sup>.

## **2. La elaboración de políticas públicas regionales en la REAF.**

La creación de la REAF se inscribe en el proceso de incorporación de nuevas agendas de trabajo en el MERCOSUR que se dio desde comienzos del siglo XXI. En este proceso, se buscó incluir actoras, actores, dimensiones y tópicos que se consideraban relevantes para alcanzar el desarrollo de las economías y las sociedades de los países de la región pero cuya importancia había sido desconocida hasta el momento (Caetano, 2011; Vazquez & Perrotta, 2013).

La armonización de políticas en torno de la agricultura<sup>5</sup> fue un área de trabajo central para el MERCOSUR, en tanto ese sector constituyó desde el nacimiento de los Estados de la región un importante eje estructurante en términos sociales, culturales, políticos y económicos (Barsky & Gelman, 2009; Bisang, Anlló, & Campi, 2008; L. González, 2018; Ramos, 2010a; Stedile, 2011). Sin embargo, el foco de acción estuvo puesto en aquellos bienes agrícolas que se orientan principalmente a la exportación y que

---

<sup>4</sup> Las entrevistas y observaciones fueron realizadas entre 2011 y 2018. Por razones de espacio no se incluyen las referencias a los actores y actoras entrevistadas, las preguntas realizadas y las fechas de las instancias de observación participante. Estos puntos pueden consultarse en la tesis de la autora, disponible en <https://repositorio.inta.gob.ar/handle/20.500.12123/5377>.

<sup>5</sup> Salvo indicación contraria, por razones de fluidez, en este trabajo se utilizará el término “agricultura” para referirse a todas las actividades productivas que se realizan en el sector agropecuario.

se producen en el marco del modelo de los *agronegocios* (Gras & Hernández, 2013, 2017; Palau, Cabello, Maeyens, Rulli, & Segovia, 2007; Stedile, 2013). Por el contrario, las problemáticas, necesidades, intereses y realidades del sector de la agricultura familiar no fueron abordadas en el bloque durante la primera etapa del proceso, pese a que las políticas emanadas del mismo contribuyeron a la modificación de las reglas de juego (en particular de los modos de producción y comercialización pero también, por ejemplo, de los modos de representación político-gremial en el sector) de todas las producciones agrícolas de la región (L. González, 2015, 2018; Manzanal & Schneider, 2011; REAF, 2006, 2010).

En el año 2004, con la aprobación por parte del Grupo Mercado Común (GMC) de la Resolución N°11/04, se cristalizó un proceso largamente demandado por actores y actoras pertenecientes a organizaciones sociales, organismos internacionales y Estados de la región (L. González, 2012, 2016). Con la creación del REAF, el MERCOSUR se propuso diseñar estrategias para “fortalecer las políticas públicas para el sector, promover el comercio de los productos de la agricultura familiar y facilitar la comercialización de productos oriundos de la agricultura familiar de la región” (Res. GMC N°11/04. Art 1). De estos primeros objetivos se desprende la agenda de la REAF, que no se planteó de una vez y para siempre, sino que fue evolucionando y consolidándose reunión a reunión. Pero este nuevo órgano no resultó novedoso sólo por su agenda y objetivos, sino principalmente por la dinámica de trabajo establecida en el marco de una institucionalidad regional restrictiva (L. González & Lagar, 2014). Esta dinámica se aborda a continuación, haciendo hincapié en dos elementos centrales: los límites y posibilidades otorgados a la REAF en el marco de la lógica institucional del MERCOSUR y los desafíos a esos límites en las prácticas en torno de la participación de actores y actoras sociales en el proceso de toma de decisiones de esta reunión.

### *2.1. El proceso de toma de decisiones.*

En términos institucionales, el espacio destinado al tratamiento de cuestiones relativas a la agricultura familiar adquirió la forma institucional de Reunión Especializada (RE). Las RE no son un instrumento creado en la nueva etapa del bloque. Por el contrario, la primera normativa que establece su existencia es la Decisión Consejo Mercado Común (CMC) N°09/91, del año 1991. Para alcanzar la constitución del Mercado Común, se advirtió la necesidad incluir el tratamiento de tópicos no previstos a la hora de diseñar los

Subgrupos de Trabajo (SGT)<sup>6</sup>. Se consideró que, además, estas temáticas no incluidas podrían requerir “modalidades operacionales diferentes a aquellas de los SGT, tanto en lo que se refiere al asunto del análisis como al carácter de los participantes y periodicidad de las reuniones” (Dec. CMC N°09/91). Es por ello que se estableció la posibilidad de que se creen RE, dependientes del GMC.

De entre las características de las RE, son tres las que se vinculan directamente con el proceso de elaboración de PPR.

La primera es que estos espacios son consultivos y asesoran al GMC en el proceso de toma de decisiones. Es decir, en el ámbito de las RE, las conclusiones a las que se arribe -por unanimidad- luego de las discusiones y debates, se cristalizan en Recomendaciones que luego se elevan para ser tratadas y eventualmente aprobadas en los órganos del bloque que sí cuentan con capacidad decisoria (GMC y CMC).

La segunda refiere a su forma de funcionamiento. Las RE son coordinadas por las autoridades nacionales (ministros y ministras o similares) de las áreas de incumbencia, pero están integradas por técnicos y técnicas de diferentes instituciones de cada Estados Parte, pudiendo participar también representantes de los Estados Asociados. Cada uno de los y las participantes representa a su propio Estado, aportando a la reunión la mirada nacional de los procesos y temas que allí se discuten. Así, se organizan en el seno de la Reunión bajo la forma de Secciones Nacionales. Las RE, además, cumplen sus actividades en dos etapas: una preparatoria y otra decisoria. En la etapa preparatoria pueden participar diversos actores y actoras (como se menciona a continuación) y también pueden desarrollarse seminarios para ampliar los temas a abordar en la etapa decisoria, que queda reservada a quienes representan a los Estados.

La tercera se vincula con quiénes están legitimadas y legitimados para participar de proceso de discusión, además de las y los representantes de los Estados. La normativa habilita la participación de representantes de movimientos sociales y organizaciones vinculadas con los tópicos que se abordan en la reunión. Estos actores y actoras son convocados por cada país para aportar sus perspectivas en los temas que se aborden y forman parte de las Secciones Nacionales. Sin embargo, la participación de las

---

<sup>6</sup> Cabe resaltar que la agricultura sí había sido incluida en la estructura institucional del MERCOSUR desde sus inicios, a partir del Subgrupo de Trabajo N°8. No obstante, como se señaló, en este espacio se soslayó a gran parte del agro de la región.

organizaciones reviste carácter meramente consultivo (tiene facultad para emitir sus opiniones, pero no su voto) y sólo se habilita en las etapas consultivas.

Por último, es dable señalar que el MERCOSUR no cuenta con capacidad de implementación en los ámbitos nacionales de las PPR que se diseñan a partir de los acuerdos alcanzados en estas reuniones. Por lo tanto: a) la implementación de las políticas queda en parte sujeta a la voluntad de cada Estado y b) ello obstaculiza la evaluación de la implementación de las políticas, que también queda reservada a los ámbitos nacionales.

En el caso de la REAF, esta estructura general es respetada: cada uno de los Estados Parte y Asociados se organiza en Secciones Nacionales y lleva adelante periódicamente (al menos una vez por semestre), secciones preparatorias (nacionales y regionales) y reuniones plenarias en las que se toman las decisiones (regionales). La etapa preparatoria está integrada, además de reuniones en el seno de los GTs, por seminarios y talleres en los que se busca conocer más a fondo las diferentes posiciones en torno de las temáticas que se abordan (REAF, 2006). En la etapa decisoria, por su parte, se llevan adelante discusiones que, si se plasman en acuerdos, pueden ser elevados como recomendaciones a las instancias decisoras del bloque (GMC y CMC). En esta etapa también se consensuan documentos y proyectos que son llevados adelante en el ámbito doméstico de los países que integran la reunión.

Sin embargo, otros elementos que hacen a su organización y dinámica interna superan los límites establecidos en las mencionadas normativas. El principal elemento a destacar en torno a la dinámica de acción de la REAF es el rol que han tenido las OAF a su interior, que contribuye en gran medida a reducir los déficits de *accountability*, transparencia y legitimidad democrática presentes en la institucionalidad del MERCOSUR, como se analiza a continuación (Caetano, 2009; Caetano, Vazquez, & Ventura, 2009; Ventura et al., 2006).

## *2.2. La participación de actores y actoras sociales y gubernamentales.*

Como se mencionó precedentemente, la participación de actores y actoras sociales en el ámbito del MERCOSUR en general y de las RE ha estado fuertemente limitada. Sin embargo, la REAF ha sabido sortear estas restricciones empleando estrategias innovadoras para la participación de actoras y actores sociales en su seno, que se describen a continuación. El análisis de esta participación requiere hacer foco en dos componentes: 1) quiénes son los actores y las actoras legitimadas para integrar cada uno

de los espacios o instancias de la REAF; 2) cuál es la incidencia de la participación de las OAF a lo largo del proceso de toma de decisiones.

En relación con el primer punto, es importante señalar que son los propios Estados los que convocan a las organizaciones para que asistan a las reuniones de la REAF. Si bien cada uno de los Estados ha utilizado diferentes estrategias a la hora de realizar estas convocatorias o de conformar las secciones nacionales, en términos generales, ello implica que los vínculos internos entre los Estados y las organizaciones revisten fundamental importancia. No obstante, a partir de las entrevistas realizadas (en particular a miembros de las OAF) se advierte que en los diferentes países y momentos esta convocatoria fue más o menos extensa. En este análisis se da cuenta particularmente del involucramiento de algunas organizaciones con lazos débiles con el Estado, ya fuera por una decisión interna de las propias entidades o por conflictos explícitos con los gobiernos. Estas afirmaciones son refrendadas en las actas de las reuniones, donde se observa que la representación de las organizaciones supera en muchos casos en número a los y las representantes de los Estados. Esto además es revalorizado en diversos documentos que caracterizan a la REAF como un importante espacio de diálogo político entre los gobiernos y el sector (Ramos, 2010b; REAF, 2010). Para ello garantizar esta participación, además, los Estados han recurrido a diversas fuentes de financiamiento. La principal se vincula con la provista desde el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola en su división para el MERCOSUR (FIDA MERCOSUR), que brindó durante muchos años asistencia financiera y técnica para la instalación y desarrollo de la REAF (Perrotta, González, Porcelli, & Mary, 2018).

Con respecto a su incidencia, las y los representantes de las OAF no sólo han podido participar en las secciones nacionales o en las reuniones preparatorias, sino que se han podido expresar en todas las instancias de la Reunión, incluyendo las decisorias. Ello es visible tanto en las actas de las reuniones que se llevan adelante en el ámbito regional, donde se enumera quienes han participado, como en las instancias de observación participante. Pero, además, ello es resaltado en las entrevistas realizadas tanto los y las representantes de los gobiernos como las y los miembros de OAF. Esta amplia participación no implica que las OAF sean capaces de tomar decisiones en el ámbito de la REAF, porque esa limitación está explícitamente establecida en la reglamentación del bloque. Ello va en línea con que las OAF representan a grupos de interés en torno de las temáticas de discusión y, como tales, tienen una mirada interesada

que no puede reemplazar a la mirada del Estado (que condensa el interés nacional) en relación con una determinada temática. Sin embargo, el rol de estas organizaciones es centrar para nutrir y complementar la posición del Estado, reforzando de este modo su rol como hacedor de políticas públicas. En muchas de esas temáticas al interior de la REAF, la participación de actores y actoras diferentes del Estados es una pieza fundamental para comprender la evolución de las agendas y las decisiones de política pública adoptada.

**Figura 1: Funcionamiento de la REAF**



Fuente: González (2018, p. 211).

A pesar de las limitaciones mencionadas en el proceso de toma de decisiones, la REAF es un espacio donde se han elaborado una serie de PPR que, si bien se diseñan en el ámbito regional, buscan resolver problemáticas presentes en el ámbito nacional de los Estados Parte. Así como la reunión ha promovido la participación de actores y actoras sociales de forma tal que se diferencia en gran medida de lo que sucede en otros espacios del MERCOSUR, también se encuentran innovaciones en lo que refiere al diseño, implementación y evaluación de PPR.

### **3. Entre la nación y la región: El caso de los Registros Nacionales de la Agricultura Familiar.**

Desde la tercera reunión de la REAF, realizada en Paraguay en 2005, la medición del impacto de la agricultura familiar en el PBI de los Estados Parte del bloque se define como una preocupación central que se mantiene hasta la actualidad. Este tópico ocupó la agenda de las primeras reuniones del Grupo Técnico (GT) de Facilitación de Comercio de la reunión y fue incluida ya en el primer plan de trabajo de la REAF. Esta preocupación

no estuvo vinculada a registrar los aportes (sociales, económicos) del sector como un fin en sí mismo, sino a disponer de mayor y mejor información para elaborar políticas públicas focalizadas, tanto a nivel regional como a nivel nacional. Para ello, sin embargo, se contaba con una limitante central: ni los Estados de la región (exceptuando a Brasil) ni las OAF contaban con una definición clara de la agricultura familiar.

Este déficit se vinculaba con que el reconocimiento de la existencia de una agricultura familiar como un sector diferenciado del agro en la región se dio a partir de la instalación de la REAF (Grisa & Niederle, 2019) y, en estrecha relación con ello, con la inexistencia de espacios destinados a la atención del sector en las estructuras gubernamentales nacionales (con excepción nuevamente de Brasil). Por un lado, ello implicaba que no era posible extraer datos de los instrumentos nacionales de medición, como por ejemplo los censos agrícolas en tanto a) no se sabía exactamente cuál era la información relevante para analizar al sector y b) algunos elementos que se podían considerar importantes no eran relevados por estos instrumentos. Pero, por el otro lado, abría la posibilidad de consensuar una definición sobre el sector entre los países y sus organizaciones que capturara las particularidades de la agricultura familiar en la región y diera lugar a la elaboración de PPR.

Esta posibilidad fue rápidamente retomada y se incorporó en el plan de trabajo de la REAF el desafío de la caracterización de la agricultura familiar. Durante el siguiente año, las secciones nacionales, integradas por representantes de los Estados y las OAF, trabajaron en la elaboración de una propuesta que partió de la experiencia brasileña y contó con los aportes de las organizaciones, en particular de la Confederación Nacional de Trabajadores en la Agricultura (CONTAG), del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FONAF) de Argentina y de la Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR (COPROFAM).

Cabe señalar que en el ámbito regional en general y en la REAF en particular, la elaboración de PPR parte de un proceso investigación y puesta en común de las diferentes herramientas nacionales a partir de las cuáles se abordan estas cuestiones, con el objetivo de poder diseñar criterios comunes. Si bien ello parece hacer más lento el proceso, los avances que se logran alcanzar se vuelven sólidos, ya que parten de un rico intercambio y debate en el que todos los países (tanto sus representantes gubernamentales como sociales) tienen injerencia (Perrotta, 2012). En este sentido, la experiencia brasileña fue central, porque en este país se contaba ya desde el año 1994 con un instrumento de



medición para el sector: el Programa de Valorización de la Pequeña Producción Rural (PROVAP), que se transformó a partir de 1995 en el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF). Este programa se orientó a otorgar líneas de crédito al sector de productores y productoras agropecuarias más marginalizadas. Es por ello que, desde el comienzo, requirió el establecimiento de una definición operativa que le permitiera delimitar el público objetivo. Cabe señalar que desde su creación hasta el año 2005, que es cuando el tema comienza a debatirse en el ámbito de la REAF, la definición establecida en el marco del PRONAF fue ajustándose para hacerse más cercana a los requerimientos y necesidades tanto de los y las productoras como del Estado Brasileño (Blixen, Cabrera, González, & Rodríguez, 2015). En el resto de los Estados Parte del bloque y en aquellos Estados Asociados que participan activamente de la reunión no se contaba con experiencias de este tipo ni tampoco, como se mencionó, con espacios institucionales orientados a atender al sector en los que se contara con algún tipo de caracterización.

La situación se modifica de plano cuando se pone el foco en las OAF de cada país. Estas organizaciones se nuclearon a nivel regional en el año 1994 y, desde allí, llevaron adelante una serie de discusiones que los llevaron a tener una mirada colectiva y compleja del sector (L. González, 2012, 2016). Ello no implicó necesariamente que contaran con una definición operativa, pero lo cierto es que sus avances en esta área eran mayores que los de los Estados.

En el corto plazo, el trabajo emprendido en el MERCOSUR derivó en el proyecto “Bases para el reconocimiento y la identificación de la Agricultura Familiar”, que la REAF elevó al GMC en el segundo semestre de 2006. Este fue el primer proyecto de recomendación elevado desde la REAF y resulta interesante observar que la falta de experiencia en los mecanismos institucionales del bloque y las particularidades del proceso de elaboración de PPR del MERCOSUR llevaron a cometer errores (de forma) en el proceso de envío de la norma para su aprobación en los espacios decisorios. Es por ello que la REAF debió revisar y reenviar el Proyecto de Recomendación en la siguiente reunión, que fue aprobado en el GMC con el N°25/07 bajo el título “Directrices para el reconocimiento e identificación de la agricultura familiar en el MERCOSUR”. La definición acordada fue la siguiente:

Los Agricultores/as destinatarios de las políticas públicas diferenciadas dirigidas al sector de la Agricultura Familiar serán aquellos cuyos

establecimientos cumplan, como mínimo, con todos y cada uno de los siguientes criterios:

- I) La mano de obra ocupada en el establecimiento corresponderá predominantemente a la familia, siendo limitada la ocupación de trabajadores contratados.
- II) La familia será responsable directa de la producción y gestión de las actividades agropecuarias y residirá en el propio establecimiento o en una localidad próxima.
- III) Los recursos productivos utilizados serán compatibles con la capacidad de trabajo de la familia, con la actividad desarrollada y con la tecnología utilizada, de acuerdo con la realidad de cada país.

Son también parte de la Agricultura Familiar, siempre que se respeten los criterios enumerados supra, los productores/as rurales sin tierra, los beneficiarios/as de los procesos de reforma agraria o programas de acceso y permanencia en la tierra, como también las comunidades de productores/as que hacen uso común de la tierra (Res. GMC N°25/07 – Art. 1).

Asimismo, la Resolución estableció que, a partir de esta definición, cada Estado Parte implementaría un sistema nacional de registro voluntario de agricultores y agricultoras familiares, que constituirían la base para la generación de políticas públicas diferenciadas en el nivel nacional. En tanto el MERCOSUR carece de capacidad para implementar las políticas diseñadas en el ámbito regional, se instruyó a los Estados a internalizar la norma en un plazo de 6 meses. Finalmente, se estableció que los Estados, por medio de la REAF, deberían elevar anualmente al GMC un informe acerca de las políticas públicas diferenciadas para el sector que se diseñaran como resultado de la implementación de los registros. Ello dio lugar a la evaluación de la implementación de los registros en el ámbito regional, a su revisión y a la elaboración de políticas derivadas.

De esta forma, cada uno de los países fue implementando sus propios registros, en algunos casos asistidos técnicamente por aquellos que se encontraban más avanzados en el proceso. En Argentina, el Registro Nacional de la Agricultura Familiar fue establecido en 2007 (Res. MAGyP 255/2007). En Uruguay, el Registro de Productores Familiar data del año 2009 y depende del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. En Paraguay, por su parte, el registro fue instalado recién en la década de 2010 y para ello contó con el apoyo técnico de Brasil y Argentina. En el caso de Brasil, en el marco del PRONAF se diseñó un instrumento de registro, que se fue modificando en diversas oportunidades luego de aprobada la normativa regional. Cabe destacar, asimismo, que las mencionadas directrices constituyeron la base de los registros, pero fueron discutidas y

ampliadas a nivel nacional de acuerdo con la realidad de cada territorio. A modo de ejemplos, en Argentina el registro contempla las cuatro dimensiones incluidas en la Res. GMC N°25/07 y añade elementos vinculados a los ingresos de los productores y productoras. En Uruguay, por su parte, las limitaciones referidas a la gestión de la explotación y al lugar de residencia fueron incorporadas recién en 2016, pero desde el comienzo se agregaron en la medición elementos vinculados al tamaño de las explotaciones (Blixen et al., 2015)<sup>7</sup>.

De acuerdo con el mandato del GMC, los avances en la implementación de los registros fueron compartidos en cada reunión decisoria de la REAF (semestrales) y desde el año 2008 se elevó anualmente un informe conjunto al GMC. Ello permitió que los países más retrasados en la aplicación de los registros solicitaran apoyo o contaran con la experiencia de aquellos más avanzados en el proceso. Pero también permitió discutir conjuntamente las potencialidades y límites del instrumento, revisar sus características e idear nuevas políticas que permitieran dar respuesta a las nuevas problemáticas advertidas en el proceso de implementación y evaluación, sorteando con ello los límites institucionales formales impuestos por el bloque.

La primera de las acciones emprendidas, a partir del año 2009, fue el establecimiento de criterios y metodologías comunes para la elaboración de los informes semestrales y anuales, de forma de generar productos comparables sobre los resultados alcanzados en cada país. A ello lo siguió un intento por alcanzar el reconocimiento mutuo de los registros de cada país y la homologación, para lo que se propuso elaborar mecanismos de evaluación técnica de los instrumentos. En el año 2012, se elaboró un Proyecto de Recomendación al respecto que no fue aprobado por las instancias decisorias del bloque. Pero una reelaboración de éste en el año 2014 se materializó en la Dec. CMC N°20/14 de Reconocimiento Mutuo de los Registros. En ella estableció que el bloque reconoce como agricultoras y agricultores familiares a todas las personas inscriptas en los Registros nacionales que se elaboraron como resultado de la Res. GMC N°25/07 y que la REAF actúa como espacio de monitoreo de los datos y de las informaciones que sean considerados fundamentales para el mantenimiento de la validez de los registros. Ello implica que la REAF se instituye como el espacio encargado de informar sobre los resultados de la aplicación de los registros, pero también de brindar herramientas para

---

<sup>7</sup> Se sugiere consultar Grisa y Niederle (2019), que dan cuenta con mayor profundidad de estos instrumentos a nivel nacional y los analizan en forma comparada.

perfeccionar estos instrumentos. De esta forma, el espacio regional se vuelve central para la evaluación de los resultados de este proceso. Por último, se establece que la inscripción en los registros resulta un requisito para el acceso a las políticas públicas diferenciadas para el sector, marcado de esta forma un parámetro para el tratamiento del sector en el nivel nacional. A partir de esta decisión es que, en el año 2016, la REAF formula un Programa Regional de Intercambio sobre los Registros Nacionales de la Agricultura Familiar y en 2017 emprende la elaboración de un Manual de Buenas Prácticas en la construcción de los Registros.

Con respecto a los registros como herramienta, en el año 2009 se estableció la importancia de contar con instrumentos y metodologías para promover el control social de su aplicación y resultados. Asimismo, se fueron incorporando indicadores que permitieran relevar cuestiones vinculadas con las relaciones de género y la juventud, en consonancia con directrices elaboradas en el marco de otros GTs de la REAF. En línea con ello, se manifestó también la necesidad de contar con registros de organizaciones. Si bien esta cuestión no cristalizó en ninguna normativa a nivel regional, sí dio lugar a la creación de registros con este objetivo tanto en Brasil (Registro de Personas Jurídicas) como en Argentina (el Registro Nacional de Organizaciones de la Agricultura Familiar – RENOAF). Por último, se establecieron líneas de trabajo con la Reunión Especializada de Estadísticas del MERCOSUR (REES) para vincular los registros voluntarios con las categorías incluidas en cada país en los censos agrícolas, de modo de poder contar con instrumentos adicionales para conocer y reconocer al sector.

En principio, estas discusiones se llevaron adelante en el marco del GT de Facilitación de Comercio, pero a partir del 2013 se institucionalizó un GT específico (que en términos reales comenzó a funcionar casi dos años antes) para llevar adelante estas acciones. En consonancia con la Dec. CMC N°20/14, en el año 2017 se ampliaron los ejes de trabajo de este GT para incluir cuestiones relativas al monitoreo de la información para asegurar su calidad y mejora permanente y a la provisión de información para la formulación e implementación de políticas públicas tanto en el ámbito nacional como en el regional. Como primer resultado de ello, en el año 2018 se presentó una propuesta de modificación de la Dec. CMC N°20/14 para mejorar los procedimientos de control de calidad de los registros nacionales.

Estas acciones dan cuenta de algunas estrategias posibles para el espacio regional del MERCOSUR para enfrentar los límites al diseño, implementación y evaluación de

PPR que la estructura institucional impone. El caso de los ReNAF nos muestra que la REAF no sólo ha podido diseñar PPR que impactan tanto en el ámbito nacional y regional, sino también continuar trabajando en los tópicos que se abren y en los nuevos problemas que se advierten o se definen luego de la implementación de los acuerdos alcanzados.

#### **4. Reflexiones finales**

Este trabajo profundizó en el análisis de una PPR en el ámbito de la REAF -los ReNAF- con el objetivo de reconocer las particularidades de este proceso e identificar los diferentes actores y actoras involucradas en él. En el recorrido realizado se observó que el peculiar sistema de gobernanza que el MERCOSUR ha creado para su funcionamiento establece una serie de posibilidades y limitaciones para la elaboración de PPR en el marco del MERCOSUR.

Las limitaciones están vinculadas con la normativa del bloque, que restringe la capacidad de toma de decisión de algunos espacios institucionales en detrimento de otros y establece una serie de vericuetos -poco intuitivos y difíciles de aprehender- que deben seguirse para lograr la aprobación de instrumentos de política. También se relaciona con la incapacidad de implementación de las políticas discutidas y acordadas en cada uno de estos espacios, ya sea que tengan o no poder decisorio. Las posibilidades, sin embargo, parten de la elaboración de estrategias innovadoras para superar las limitaciones impuestas por una institucionalidad restrictiva. Las estrategias diseñadas en el marco de la REAF se orientan a las dos áreas centrales para la elaboración de PPR en las que esas restricciones son más visibles: la participación de actores y actoras diferentes de los Estados en las etapas de definición de los problemas, ingreso en las agendas, construcción de alternativas e incluso toma de decisiones, por un lado, y la evaluación de las políticas públicas, por el otro.

El caso de los ReNAF pone de manifiesto que las regiones son arenas de acción en las que actúan necesariamente los Estados, pero también lo hacen otros actores y actoras y que cada uno cuenta con diferentes recorridos en torno de cada tópico, que puede poner a disposición para nutrir las decisiones a las que se arriba y los procesos que se llevan adelante. Este es un proceso dinámico de discusión y consenso en torno de las metas, las ideas, los intereses, las motivaciones, los significados y las políticas que se persiguen desde y para la región. A su vez, la experiencia de los ReNAF permite observar esas estrategias innovadoras en lo que refiere al proceso de evaluación de las políticas.

Así, los instrumentos definidos y acordados en el ámbito regional son implementados en el plano nacional, pero vuelven a la región para constituir la base de nuevas herramientas de política. Las dinámicas que se dieron con el caso de los ReNAF fueron inéditas para la REAF y permitieron establecer repertorios de acción para otras políticas emanadas de la reunión. En este sentido, no solo nos permiten analizar los límites y posibilidades de la región para el diseño, implementación y evaluación de PPR sino que marca estrategias y caminos posibles.

## **Referencias**

Aponte García, M., & Amézquita Puntiel, G. (2015). *El ALBA-TCP. Origen y fruto del nuevo regionalismo latinoamericano y caribeño*. Buenos Aires: CLACSO.

Barsky, O., & Gelman, J. (2009). *Historia del agro argentino: desde la conquista hasta comienzos del siglo XXI*. Buenos Aires: Sudamericana.

Bianculli, A. C., & Hoffmann, A. R. (2015). *Health and Regional Integration: health governance challenges in MERCOSUR*. PRARI Working Paper 15-7, The Open University, Milton Keynes.

Bisang, R., Anlló, G., & Campi, M. (2008). Una revolución (no tan) silenciosa. Claves para repensar el agro en Argentina. *Desarrollo Económico*, 48(190–191), 42.

Blixen, C., Cabrera, C., González, M., & Rodríguez, S. (2015). *Los Registros Nacionales de la Agricultura Familiar en los países del MERCOSUR. El rol de la REAF en el proceso de su construcción a nivel regional*. Montevideo: REAF, DGDR, BID, FAO.

Briceño, J. (2011). Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración en el MERCOSUR. En J. Briceño (Ed.), *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*. Buenos Aires: TESEO.

Brumat, L. M. (2019). (Libre) circulación de personas y políticas migratorias regionales en el MERCOSUR. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 3, 10–24.

Caetano, G. (2009). *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: CEFIR.

Caetano, G. (Ed.). (2011). *MERCOSUR 20 años*. Montevideo: CEFIR.

Caetano, G., Vazquez, M., & Ventura, D. (2009). *Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto*. Montevideo: CEFIR.

Castro Vázquez, O. (2010). Rebatiendo lo que otrOs dicen del lenguaje no sexista. *Ciudad de Mujeres*, 1–9.



Espino, A., & Salvador, S. (2007). *Género y oportunidades laborales en el MERCOSUR: elementos para un diagnóstico*. Oxfam.

Genuïnes. (s. f.). *Lenguaje y comunicación no sexistas*. Lleida: Universitat de Lleida.

González, I. (2015). Políticas en Ciencia y Tecnología en el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico. *XII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Cuyo*. Mendoza, Argentina.

González, L. (2012). Agenda y actores de la integración regional: los agricultores familiares en el MERCOSUR de los años 2000. *Terceras Jornadas de Relaciones Internacionales FLACSO. Discutiendo las bases del diálogo regional en la dinámica de la política internacional*. Buenos Aires: FLACSO.

González, L. (2015). Abordajes del sector agropecuario en el MERCOSUR: la convivencia de modelos en disputa. *Jornadas Interdisciplinarias de Jóvenes Investigadores en Ciencias Sociales IDAES-UNSAM*. San Martín (Bs. As).

González, L. (2016). Las organizaciones de la agricultura familiar y su participación e influencia en el proceso de integración regional del MERCOSUR. En *Pre-Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural (ALASRU) - "La sociología rural en la encrucijada: vigencia de la cuestión agraria, actores sociales y modelos de desarrollo en la región"*. Santiago del Estero.

González, L. (2018). *Acción social colectiva y procesos de integración regional en Sudamérica: La participación de las organizaciones de la agricultura familiar en la construcción y el devenir de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (2004-2012)* (Tesis de Maestría en Estudios Latinoamericanos). Facultad de Humanidades, Universidad de San Martín (UNSAM), Argentina. Recuperado de <https://repositorio.inta.gob.ar/handle/20.500.12123/5377>

González, L., & Lagar, F. (2014). Las Reuniones Especializadas de Cooperativas y Agricultura Familiar en el contexto del proceso cambio del MERCOSUR (2001-2013). *FLACSO-ISA Joint Conference Global and Regional Powers in a Changing World*. Buenos Aires.

Gorosito, M. M., & Alvariza, R. (2017). *La participación social en el MERCOSUR del Siglo XXI. Legitimidad social en los procesos de integración*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Lomas de amora.

Gras, C., & Hernández, V. (2013). *El Agro Como Negocio: Producción, Sociedad y Territorios en la Globalización*. Biblos. Buenos Aires.

Gras, C., & Hernández, V. (2017). *Radiografía del nuevo campo argentino*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Grisa, C., & Niederle, P. (2019). Transferência, Convergência e Tradução de Políticas Públicas: A Experiência da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul. *Dados*, 62(2).



Lagar, F. (2012). La agenda de las cooperativas y la economía social y solidaria en el MERCOSUR: logros y desafíos de un nuevo modelo de desarrollo regional.

Luna Pont, M. (2016). *Construyendo el mapa de la participación social en el MERCOSUR*. Montevideo: UPS-MERCOSUR.

Manzanal, M., & Schneider, S. (2011). Agricultura Familiar y Políticas de desarrollo rural en Argentina y Brasil (Análisis Comparativo, 1990-2010). *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios - CIEA, FCE, UBA.*, (34), 35–71.

Palau, T., Cabello, D., Maeyens, A., Rulli, J., & Segovia, D. (2007). *Los refugiados del modelo agroexportador. Impactos del monocultivo de soja en las comunidades campesinas* (BASE Inves). Asunción.

Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO-Miño y Dávila.

Perrotta, D, González, L., Porcelli, E., & Mary, S. (2018). La cooperación internacional para el desarrollo. El MERCOSUR como receptor. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 3(1).

Perrotta, D. (2012). *La integración regional en la educación superior en el MERCOSUR en el marco de la orientación general del bloque y la tensión entre un modelo solidario y otro competitivo: el caso de los programas regionales de acreditación de carreras de grado : del Mexa*. FLACSO Sede Académica Argentina, Buenos Aires.

Perrotta, D. (2013). *El regionalismo de la educación superior en el proceso de integración regional del MERCOSUR: políticas de coordinación, complementación, convergencia y armonización en las iniciativas de acreditación de la calidad de carreras de grado (1998-2012)*. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.

Perrotta, D. & Porcelli, E. (2016). Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa. *Revista Márgenes, II*(Dossier nro. 2 “La geopolítica latinoamericana: presente y futuro2), 53–87.

Ramos, Á. (2010a). La seguridad alimentaria, un gran desafío para los gobiernos regionales. *Revista Agrópolis*, (Cosecha gruesa/zafra de invierno 2010), 8–15.

Ramos, Á. (2010b). *Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF-MERCOSUR). Constitución, Funcionamiento, Resultados*. Brasilia.

REAF (2006). Publicación para la VI REAF. 5 aL 8 de diciembre de 2006. (M. del D. A. (MDA/Brasil) M. de R. E. (MRE/Brasil) P. R. del F. I. para el D. de la A. (Programa F. MERCOSUR), Ed.). Porto Alegre.

REAF (2010). Publicación para la XIV REAF. 15 al 18 diciembre de 2010. (M. de D. A. (MDA) Brasil, Ed.). Brasilia.

Riggirozzi, P., & Tussie, D. (2012). The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. En P. Riggirozzi & D. Tussie (Eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*.

*The case of Latin America* (Vol. 4, pp. 1–16). Dordrecht: Springer.

Sanahuja, J. (2008). Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post liberal’. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe. En L. Martínez, L. Peña, & M. Vázquez (Eds.), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales-CRIES.

Stedile, J. P. (2011). Introdução. En J. P. Stedile (Ed.), *A questão agrária no Brasil: o debate tradicional 1500-1960* (Vol. 1, pp. 15–33). Sao Paulo: Expressao Popular.

Stedile, J. P. (2013). *A questão agrária no Brasil. Debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000. Série Estudos Rurais* (Vol. 8). Sao Paulo.

Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de la Adiministración Pública.

Vazquez, M. (2011). El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur. En G. Caetano (Ed.), *MERCOSUR 20 años*. Montevideo: CEFIR-Trilce.

Vazquez, M., & Perrotta, D. (2010). *El MERCOSUR de las Políticas Públicas Regionales. Las Agendas en Desarrollo Social y Educación* (Vol. Documento). Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional.

Vazquez, M., & Perrotta, D. (2013). Paz, democracia e integración regional en América del Sur. Buenos Aires: Identidad MERCOSUR.

Ventura, D., Rattón Sánchez, M., Rolim, M., Vazquez, M., Botto, M., & Geneyro, R. (2006). *Participación de la Sociedad Civil y de Gobiernos Subnacionales en el MERCOSUR (Informe Final)* (No. Estudio N°001/06). Montevideo.

### **Fuentes documentales**

Tratado de Asunción

Actas y anexos de la REAF (2004-2019)

Decisiones CMC N°04/91, N°09/91, N°59/00, N°12/12 y N°20/14

Resoluciones GMC N°11/04 y N°25/07

---

# Planejamento orçamentário e trajetória operacional da política de economia solidária no brasil (2004-2019)

*Budgetary planning and operational trajectory of the solidarity economy policy in brazil (2004-2019)*

Sandro Pereira Silva<sup>1</sup> 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.55298

Recebido em: 17/09/2020  
Aprovado em: 05/11/2020

**Resumo:** Este texto analisa a dinâmica do ciclo orçamentário da política de economia solidária no governo federal. Para tanto, realizou-se uma análise sobre o desenho estratégico de implementação e a evolução operacional dos programas, tendo como foco o potencial de execução orçamentária. A cobertura temporal das análises abrange toda a recente experiência da economia solidária na agenda do governo federal a partir dos diferentes Planos Plurianuais (PPA) entre 2004 e 2019. Os resultados mostram que os programas passaram por problemas que influenciaram na capacidade de execução das ações e atividades previstas. A temática encerrou o período imersa em um momento de crise de paradigma. Essa crise se manifesta diretamente nas capacidades operativas da política, uma vez que tanto sua dotação orçamentária quanto seu percentual de execução foi diminuindo significativamente ao longo dos anos.

**Palavras-chave:** economia solidária; políticas sociais; ciclo orçamentário; planejamento estatal; agenda governamental.

**Abstract:** This text analyzes the dynamics of the budget cycle of the solidarity economy policy in the federal government. To this end, an analysis of the strategic implementation design and operational evolution of the programs was conducted, focusing on the potential for budget execution. The temporal coverage of the analyzes covers all the recent experience of the solidarity economy in the federal government's agenda based on the different Multiannual Plans (PPA) between 2004 and 2019. The results show that the programs went through problems that influenced the ability to execute the actions. The theme ended immersed in a moment of paradigm crisis. This crisis manifests itself in the operational capacities of the policy, since both its budget allocation and its percentage of execution has decreased significantly over the years.

**Keywords:** solidarity economy; social policies; budget cycle; state planning; agenda.

---

<sup>1</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – E-mail: [sandroecbr@yahoo.com.br](mailto:sandroecbr@yahoo.com.br).

## **1. Introdução**

Este estudo insere-se no debate sobre planejamento orçamentário no Brasil a partir de uma temática específica e relativamente recente de política social, a Economia Solidária, ressaltando as particularidades de sua trajetória operacional.

O conceito de economia solidária emergiu na sociedade brasileira na segunda metade dos anos 1990 (Silva, 2018a), no contexto de uma reestruturação produtiva de caráter neoliberal no país que teve como decorrência a forte desestruturação do mercado de trabalho, denunciada pela elevação do desemprego e da informalidade (Mattoso, 1995; Pochmann, 1999; Oliveira e Silva, 2018). Diante dessa realidade, alguns movimentos sociais se mobilizaram em torno de alternativas para a geração de trabalho e renda dignos para famílias em situação de incerteza econômica, baseadas em um campo de práticas associativas de trabalho e de orientação para projetos locais de desenvolvimento. Sob esse conceito, transitam desde iniciativas consagradas entre coletivos operários, como as cooperativas e as associações autogestionárias de produção, até novas experiências organizativas em territórios específicos, visando ao fomento de oportunidades endógenas e geração de renda, como os projetos de finanças solidárias e arranjos cooperativos locais (Singer, 2000; Gaiger, 2006; Silva, 2017a; 2018a; 2018b; Sanches e Moraes, 2020).

À medida que o conceito foi ganhando maior densidade social, adentrando-se também no meio acadêmico, abriram-se possibilidades de apoio governamental por meio de programas específicos, incluindo oficialmente o trabalho associativo como uma estratégia a ser buscada para o enfrentamento do desemprego e viabilização dos projetos de desenvolvimento local. Tal processo chegou a ser vislumbrado por alguns autores como um *novo paradigma* de políticas públicas (Araújo e Silva, 2005; França Filho, 2006; Nagem e Silva, 2013).

Entre as primeiras experiências de programas sob as diretrizes da economia solidária identificadas nas esferas administrativas subnacionais destaca-se, ainda no fim dos anos 1990, o estado do Rio Grande do Sul (governo estadual e prefeitura de Porto Alegre), seguido por algumas prefeituras importantes após as eleições municipais de 2000, entre elas as de Recife, Belém, Osasco, Santo André, Belo Horizonte e São Paulo, maior cidade do país (França Filho, 2006; Silva, 2010; Cunha, 2012). Já em 2003, o tema emergiu também à agenda governamental no plano federal, no início do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quando foi criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), dentro da estrutura do Ministério do Trabalho e Emprego

(MTE), que tornou-se o lócus de planejamento e implementação dos primeiros planos e programas nacionais de intervenção.

Dado esse breve panorama contextual, o objetivo aqui proposto foi analisar a trajetória da política nacional de economia solidária a partir de indicadores de execução orçamentária ao longo do tempo e, com base nesses resultados, identificar diferentes fases de valorização do tema no orçamento federal. Partiu-se do entendimento de que os instrumentos de planejamento orçamentário fornecem indicativos relevantes sobre prioridades assumidas em um governo, já que eles apontam os itens da agenda e suas respectivas dotações de recursos para o alcance das metas estipuladas. Logo, a verificação da disponibilização de recursos e do dimensionamento dos gastos permite compreender a relevância dada a cada domínio de política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país.

Para tanto, foram utilizados os relatórios de execução da Lei Orçamentária Anual (LOA) referentes aos quatro Planos Plurianuais (PPA) desde a inserção da economia solidária na agenda governamental (2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019), além de documentos oficiais de acompanhamento e prestação de contas elaborados pela Senaes, unidade gestora dos programas analisados. De maneira complementar, foram realizadas entrevistas com três ex-diretores e quatro técnicos que atuaram na Senaes em diferentes momentos da política.

Ressalta-se que, embora este estudo assuma o grau de exequibilidade orçamentária de uma política pública como dimensão importante de avaliação, ela não é a única possível. Tampouco deve ser encarada como um fim em si mesma, pois o nível de dispêndio não necessariamente implica melhores resultados a partir do uso desses recursos. Nesse sentido, a abordagem escolhida foi no intuito de verificar a evolução relativa da política de economia solidária no conjunto das ações assumidas pelo governo federal no período especificado, e não aferir a qualidade ou efetividade desses gastos junto ao público atendido.

O texto está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução. Na seção 2, há uma breve apresentação das questões fundamentais ao processo de planejamento orçamentário no Brasil. Na seção 3, são discutidos os resultados, divididos em três momentos críticos identificados a partir da análise dos indicadores de execução orçamentária da política nacional de economia solidária. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas.

## **2. Planejamento orçamentário no Brasil**

Para a realização do planejamento de qualquer ação governamental, há de se levar necessariamente em conta o dispêndio de recursos exigidos para sua efetivação. No contexto brasileiro, as diretrizes que definem o ciclo de planejamento e governança orçamentária estão previstas na Constituição Federal de 1988 (art. 165), onde se estabelece o orçamento público como um processo integrado com base em três instrumentos: o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a LOA.

O PPA é o instrumento que oficializa os programas do governo eleito (Lima *et al.*, 2020). Ele reúne o conjunto de diretrizes, objetivos e metas de políticas públicas dos mais variados setores em um planejamento de médio prazo (alcance temporal de quatro anos), que se inicia no segundo ano do mandato presidencial e vai até o primeiro ano do subsequente. Sua função é definir os programas previstos para aquele período, que vão orientar as decisões prioritárias de governo. Por sua vez, os programas se desdobram em projetos e atividades, com seus respectivos objetivos, público-alvo, recursos, resultados esperados e identificação de unidades orçamentárias responsáveis (Couto e Cardoso Jr., 2020).

Já a LDO cumpre um papel de conexão entre o plano estratégico previsto no PPA e o plano operacional do orçamento a ser executado, uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro associa a ação de planejamento de políticas com a correspondente previsão orçamentária. Para isso, a LDO dispõe sobre questões tributárias e fiscais diretamente relacionadas ao funcionamento das estruturas da administração pública federal, além de estabelecer prioridades e metas para cada ano.

Por fim, a LOA representa o orçamento negociado em conjunto com os ministérios e as unidades orçamentárias dos poderes Legislativo e Judiciário. Ela indica uma projeção para o ano seguinte de todas as despesas e receitas públicas, além de definir isenções, anistias, subsídios e benefícios de natureza financeira. Os recursos são liberados de acordo com o fluxo de receitas ao longo do exercício para atender diretrizes fiscais definidas pela LDO.

Embora possa ser considerado um sistema consolidado na administração pública brasileira, o modelo de governança orçamentária, isto é, a relação estabelecida entre planejamento e orçamento, abre espaço para alguns problemas que dificultam uma ação mais estratégica de implementação de políticas públicas. Um deles refere-se à



centralidade de seu caráter fiscal em detrimento ao foco nos resultados dos programas, traduzindo-se no engessamento dos dispositivos orçamentários em instrumentos que enfatizam a gestão monetária de curto prazo, que por sua vez, baseia-se no controle físico-financeiro de ações difusas e diluídas pelos diversos níveis e instâncias de governo. Nessa perspectiva, em vez do PPA orientar a elaboração do orçamento, é o orçamento que condiciona o plano, subvertendo o princípio constitucional que define toda a lógica operacional. Isso compromete seriamente a capacidade do PPA de conduzir a ação estratégica governamental, tornando-o, na prática, uma mera formalidade constitucional de prestação de contas (Cardoso Jr. e Coutinho, 2014; Kliass, 2020; Couto, 2020).

Ademais, existe uma série de fatores que interfere tanto nos processos de planejamento dos ministérios setoriais quanto na própria capacidade das agências estatais em executar o orçamento aprovado, dado que ele está sujeito a cortes, contingenciamentos ou suplementações. Tal dinâmica exige que os agentes responsáveis tenham que repactuar, ano a ano, em meio aos distintos *lobbies* atuantes no Congresso, os itens previstos anteriormente no PPA, o que enfraquece o orçamento como espaço democrático para as escolhas de prioridades na alocação de recursos públicos (Rezende, 2015; Couto e Cardoso Jr., 2020; Lima *et al.*, 2020).

No entanto, o Poder Executivo também conta com prerrogativas para influir na gestão e execução do processo orçamentário segundo suas prioridades, mesmo que sujeito a negociações políticas. Conforme explicado por Figueiredo e Limongi (2008, p. 32):

A posição privilegiada do Executivo é reforçada pelas normas que regulam a execução dos gastos previstos. A lei orçamentária é autorizativa, mas não mandatória. Isto é, o Executivo necessita de autorização legislativa para efetuar qualquer gasto, mas não precisa fazer todos os gastos que estão autorizados. Como os desembolsos autorizados pela lei dependem do comportamento efetivo da receita, tornou-se prática corrente a emissão, por parte do Executivo, de decretos estabelecendo a programação financeira e o organograma de execução mensal de desembolsos. Trata-se dos conhecidos decretos de contingenciamento promulgados ao longo do ano e que acabaram sendo incorporados ao processo orçamentário pela LRF.

Existe ainda uma diversidade de fatores que emergem ao longo do processo de implementação do PPA que também influenciam na capacidade de execução orçamentária dos programas, dentre os quais estão: dificuldade de cumprimento das formalidades requeridas nos projetos; paralizações determinadas pelo poder Judiciário e órgãos de controle externo; mobilizações de organizações da sociedade civil em defesa



de interesses específicos; entre outros. Tais fatores se refletem de maneira diferenciada entre os domínios de política pública que compõem a agenda do governo federal.

Nesse sentido, o ciclo orçamentário brasileiro configura-se como uma arena na qual ocorre uma constante disputa por maior centralidade na agenda governamental. Essa *economia política* do orçamento envolve uma dinâmica complexa de espaços de decisão, coalizões e recursos de poder que vão definir ao longo do ano o espaço de cada item. Por isso, a análise da destinação e execução orçamentária nos diferentes exercícios anuais surge como um horizonte importante para o acompanhamento de uma política específica ao longo de sua trajetória de implementação.

### **3. A trajetória orçamentária da política nacional de economia solidária**

Para acompanhar o processo o processo de execução orçamentária da Política Nacional de Economia Solidária desde a constituição da Senaes, optou-se por calcular um Índice de Execução Orçamentária (IEO) para cada uma das ações em cada ano do período abordado. Esse índice pode ser determinado pela seguinte fórmula:

$$IEO_t = (\Sigma RE_t / \Sigma RA_t) \times 100,$$

onde:  $IEO_t$  é o índice de execução orçamentária;  $\Sigma RE_t$  equivale ao somatório das receitas orçamentárias executadas; e  $\Sigma RA_t$ , ao somatório das receitas orçamentárias totais aprovadas.

Para o cálculo do IEO foi considerado o valor “liquidado” em cada exercício orçamentário, ou seja, o valor das atividades que foram contratadas e realizadas no ano de referência, tornando-se aptas a serem pagas pelo setor responsável. Todos os valores apresentados estão deflacionados para dezembro de 2019, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Os cálculos não incluíram recursos de ações executadas por outras unidades gestoras ou de emendas parlamentares. Os resultados foram apresentados a partir de três fases distintas identificadas da política: *i*) inserção e consolidação (2004-2011); *ii*) expansão incompleta (2012-2015); e *iii*) crise de paradigma (2016-2019).

#### **3.1. Fase I - Inserção e consolidação**

Em 2003, início do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, após a mobilização de movimentos sociais organizados em torno do recém-criado Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), a temática passou a compor a agenda do poder

Executivo federal, tendo como marco fundamental a criação da Senaes pela Lei nº 10.683/2003 (Cunha, 2012; Silva, 2018b).

A definição de uma estratégia de governo para a área surgiu a partir de uma proposta construída com representantes de organizações ligadas ao FBES, denominada Plataforma de Ação. Suas diretrizes foram incorporadas à política no PPA 2004-2007, por meio do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (PESD). Para seu monitoramento e controle social, foram criados novos espaços de participação social, com destaque para o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), cuja incumbência era realizar a interlocução socioestatal e buscar consensos em torno de ações de fortalecimento da economia solidária (Alencar e Silva, 2013), e as Conferências Nacionais de Economia Solidária (Conaes), realizadas em 2006, 2010 e 2014 (Silva, Cunha e Silva, 2018). Experiências dessa natureza se disseminaram para diversas áreas de atuação governamental, sobretudo em políticas sociais, e foram denominadas por Silva (2018c) como “instituições de deliberação participativa” (IDP).

A Senaes iniciou suas atividades com a expectativa de fortalecer o conjunto de experiências que dão identidade à economia solidária no Brasil, mantendo a interlocução com diversos grupos da sociedade civil, bem como com os demais órgãos governamentais. Em 2004, passou a contar com orçamento próprio, que apesar de oscilações, manteve um crescimento real nesse primeiro momento.

Ao analisar as ações previstas no PESD, verificou-se que ocorreram algumas alterações entre os dois PPAs. Por isso, optou-se por separar a dinâmica orçamentária das ações por PPA, conforme demonstrado nas tabelas 1 e 2.

**Tabela 1: Dotação e execução orçamentária: 2004-2007**

Projetos/PPA		2004	2005	2006	2007	Total
0980 – Apoio a Políticas Públicas de Economia Solidária	LOA (R\$)	4.151.068	1.757.877	1.335.007	2.766.080	<b>10.010.032</b>
	IEO (%)	77,3	3,4	99,6	96,7	<b>73,2</b>
2272 – Gestão do Programa	LOA	3.185.115	777.529	842.276	719.924	<b>5.524.843</b>
	IEO	92,1	62,2	72,9	99,3	<b>85,8</b>
2A84 – Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária	LOA	0	0	1.473.983	764.597	<b>2.238.580</b>
	IEO	0	0	96,8	96,9	<b>96,8</b>
2A85 – Agentes de Desenvolvimento Solidário	LOA	0	0	515.142	4.319.972	<b>4.835.114</b>
	IEO	0	0	81,8	77,7	<b>78,1</b>
4641 – Publicidade	LOA	1.217.136	770.063	432.418	372.560	<b>2.792.178</b>
	IEO	40,7	52,3	60,5	0	<b>41,2</b>
4736 – Funcionamento do CNES	LOA	812.400	774.777	0	0	<b>1.587.177</b>
	IEO	100	73,4	0	0	<b>86,6</b>
4737 – Fomento à Geração de Trabalho e Renda	LOA	42.149.512	17.372.829	16.581.256	37.645.778	<b>113.749.375</b>
	IEO	44,1	67,5	92,1	24,6	<b>47,9</b>
4739 – Promoção do Comércio Justo	LOA	5.092.348	714.791	2.316.259	1.455.097	<b>9.578.494</b>
	IEO	58,5	99,9	100	99,9	<b>78,9</b>
4744 – Assistência Técnica para Finanças Solidárias	LOA	1.003.415	300.522	0	0	<b>1.303.937</b>
	IEO	87,2	100	0	0	<b>90,3</b>
6540 – Ações Emergenciais	LOA	4.098.901	0	0	0	<b>4.098.901</b>
	IEO	90,3	0	0	0	<b>90,3</b>
8275 – Recuperação de Empresas por Trabalhadores	LOA	0	3.167.486	3.474.389	13.070.304	<b>19.712.178</b>
	IEO	0	96,4	98,7	97,3	<b>97,4</b>
<b>Total</b>	<b>LOA (R\$)</b>	<b>58.524.779</b>	<b>24.858.345</b>	<b>26.128.454</b>	<b>60.394.387</b>	<b>169.905.966</b>
	<b>IEO (%)</b>	<b>60,8</b>	<b>77,4</b>	<b>97,8</b>	<b>94,1</b>	<b>81,1</b>

Fonte: Orçamento Brasil - Câmara dos Deputados.

**Tabela 2: Dotação e execução orçamentária: 2008-2011**

<b>Projetos/PPA</b>		<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Total</b>
2272 – Gestão do Programa	LOA (R\$)	1.055.876	1.010.173	1.399.938	1.444.500	<b>3.595.773</b>
	IEO (%)	92,2	98,4	89,7	50,2	<b>75,8</b>
2A84 – Sistema de Informações em Economia Solidária (SIES)	LOA	5.098.608	3.258.624	1.538.394	2.080.080	<b>8.080.080</b>
	IEO	100	24,1	0	4,2	<b>44,2</b>
2A85 – Formação de Formadores e Gestores Públicos	LOA	8.072.796	7.576.301	16.530.040	9.822.600	<b>29.967.600</b>
	IEO	36,9	59,4	23,8	60,5	<b>43,4</b>
4641 – Publicidade	LOA	0	0	769.197	1.444.500	<b>1944500</b>
	IEO	0	0	7,9	100	<b>76,3</b>
4737 – Fomento e Assistência Técnica a Empreendimentos	LOA	10.068.221	4.910.958	4.307.502	48.065.308	<b>59.803.538</b>
	IEO	0,1	0,1	0	7,6	<b>6,1</b>
4739 – Comercialização dos Produtos e Serviços de Empreendimentos	LOA	4.355.754	8.778.733	3.230.627	5.055.750	<b>15.106.658</b>
	IEO	0	51,4	43,8	76,1	<b>49,9</b>
4827 – Desenvolvimento de Tecnologias Sociais	LOA	681.514	653.354	584.590	577.800	<b>1.759.800</b>
	IEO	99,8	0	16,4	0	<b>26,3</b>
4850 – Fomento a Incubadoras	LOA	4.758.701	2.036.640	3.384.466	4.911.300	<b>11.161.300</b>
	IEO	59	24	13	44,4	<b>39,6</b>
8056 – Fomento às Finanças Solidárias	LOA	4.100.822	3.665.183	4.198.276	0	<b>7.391.435</b>
	IEO	0,4	0	45,6	0	<b>17,0</b>
8078 – Agentes de Desenvolvimento Solidário	LOA	20.139.502	13.360.358	19.808.357	13.968.315	<b>46.894.315</b>
	IEO	47,3	25,5	4,5	82,3	<b>42,2</b>
8138 – Implantação de Centros Públicos de Economia Solidária	LOA	8.055.428	5.865.523	6.284.338	6.355.800	<b>18.780.581</b>
	IEO	0	0	1,5	33,9	<b>11,8</b>
8275 – Recuperação de Empresas por Trabalhadores	LOA	3.059.165	2.932.762	2.999.868	0	<b>5.550.000</b>
	IEO	16,2	0	0	0	<b>5,3</b>
8420 – Estímulo à Políticas Públicas de Economia Solidária	LOA	1.019.722	2.463.360	4.299.810	1.011.150	<b>5.918.052</b>
	IEO	34,6	15,6	75	76,1	<b>55,9</b>
<b>Total</b>	<b>LOA (R\$)</b>	<b>70.466.160</b>	<b>43.692.124</b>	<b>69.335.404</b>	<b>94.737.103</b>	<b>208.085.405</b>
	<b>IEO (%)</b>	<b>51,6</b>	<b>77,3</b>	<b>25,3</b>	<b>34,1</b>	<b>41,2</b>

Fonte: Orçamento Brasil - Câmara dos Deputados

Os números referentes às ações entre 2004 e 2007 indicam que o orçamento aprovado total foi de aproximadamente R\$ 170 milhões. Apesar de uma queda no período

2005-2006, há uma recuperação no ano seguinte, alcançando a maior dotação nesse PPA, com R\$ 60,4 milhões. Dos projetos inseridos, a ação que concentrou a maior parte dos recursos foi a “4737 - Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária”, com 66,5% do total. De acordo com o relato dos entrevistados, grande parte dos recursos dessa ação 4737 foi operacionalizada por meio de um convênio com a Fundação Banco do Brasil (FBB), com a previsão de metas diversificadas, no intuito de facilitar sua execução. Por isso essa sua maior relevância em termos de dotação orçamentária. Contudo, devido a novas exigências para a celebração de convênios que surgiram a partir de 2007, essa ação precisou ser desmembrada para o PPA seguinte, o que explica a diferença do número de ações entre eles.

A evolução do valor orçamentário para a política de economia solidária se manteve durante o PPA 2008-2011, que não trouxe inovações metodológicas significativa em relação ao anterior. O único ano com variação negativa na LOA foi 2009, que sofreu impactos da crise econômica global iniciada no ano anterior. O valor total no período (R\$ 208,1 milhões) representou um acréscimo de 22,4% em relação ao PPA anterior. Em 2011, foi registrada a maior dotação orçamentária do quadriênio, com R\$ 94,7 milhões. Entre as treze ações previstas no PESD (contra onze no PPA anterior), aquela com maior dotação aprovada foi a “8078 - Agentes de Desenvolvimento Solidário”, com 23,3% do total para o período, que envolvia a manutenção de equipes contratadas em todos os estados brasileiros para apoiar ações locais de fomento à economia solidária.

Além da definição orçamentária anual, outra questão importante diz respeito a sua execução. Até 2009, o IEO médio foi de 76,5%, com destaque para 2006 e 2007 com índices acima de 90%. Já entre 2008-2011, os dados da tabela 2 demonstram uma inflexão. Embora os dois primeiros anos tenham indicado um IEO acima de 50%, os dois anos finais mostram uma queda acentuada nesse indicador, 25,3% e 34,1%, respectivamente.

Com isso, o IEO para todo o PPA 2008-2011 foi de 41,2%, praticamente a metade do alcançado no período anterior. Considerando somente o valor efetivamente executado, os gastos em valores reais com foram maiores entre 2004 e 2007 do que entre 2008 e 2011 (R\$ 137,7 milhões contra R\$ 85,7 milhões). Tal resultado indica a existência de outros fatores além da aprovação da LOA que interferem na capacidade de execução analisada, e caso não sejam considerados adequadamente, podem levar a equívocos na análise de uma política pública *a posteriori*.

Entre os fatores indicados pelos atores entrevistados como determinantes para essa queda na capacidade de execução orçamentária, um deles diz respeito ao término do convênio junto à FBB em 2007, cuja vigência permitia maior agilidade na execução das ações previstas. Outra questão refere-se à publicação da Portaria Interministerial nº 127/2008, que colocou em prática o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses (Siconv), com uma série de exigências que resultou em dificuldades de adaptação por parte dos órgãos que dependiam dessas parcerias para executar seu orçamento. Essa nova sistemática gerou um aumento substancial do número de convênios celebrados a partir de 2008 pela Senaes sem que houvesse um crescimento proporcional do número de servidores disponíveis, comprometendo a capacidade interna de acompanhamento (Nagem e Silva, 2013).

Além dessas questões, há a necessidade de melhor entendimento da própria dinâmica do processo orçamentário no Brasil. Conforme explicou um ex-diretor da Senaes, existem alguns percalços até se chegar ao recurso final para cada ação inserida no PPA:

[...] você tem a LOA, que é uma lei autorizativa para o governo federal [...], ela autoriza o Poder Executivo naquelas ações, naqueles programas e naquelas finalidades. O governo federal está autorizado pelo Congresso a executar até certo valor de recursos. Como isso sempre passa por modificações no Congresso, e por qualquer outro motivo conjuntural, o governo pode refazer as suas contas. Então, normalmente, no início do ano, o governo ou mais especificamente esses três ministérios-chave que são Fazenda, Planejamento e Casa Civil definem o chamado limite orçamentário, ou para um ano todo ou para um determinado período, e o presidente da República emite um decreto estabelecendo esses limites por órgãos e não por programa ou por ações. Então a gente trabalha com esse limite (Diretor A).

Essa sistemática de limites orçamentários acarreta alguns transtornos para o gestor responsável. Um deles é a inexistência de uma regularidade no fluxo financeiro, já que o pagamento ocorre à medida que há recursos efetivamente em caixa, liberados de acordo com autorização da política econômica do governo. Além disso, parte significativa do saldo financeiro somente é liberado no final do ano, o que dificulta sua execução, aumentando o estoque de “restos a pagar” na contabilidade do ano seguinte. Dessa forma, quanto maior o volume de despesas contratadas em anos anteriores, menor será o espaço para atender às despesas programadas para o orçamento corrente, o que pode elevar a disputa pelos recursos financeiros disponíveis.

### *3.2. Fase II - Expansão incompleta*

O PPA 2012-2015 trouxe mudanças significativas em sua estrutura de organização, passando a adotar uma ordenação temática mais agregativa. As alterações partiram de premissas sobre a lógica do próprio modelo adotado até então, que além de contar com uma quantidade elevada de programas, o que dificultava seu controle, não incentivava ações intersetoriais, pois cada programa estava associado a uma única unidade gestora. Para minimizar este *hermetismo setorial* entre os diferentes órgãos, o governo federal propôs nova sistemática de planejamento orçamentária onde os programas englobassem atividades complementares geridas por diferentes ministérios, chamados de “programas temáticos”. Com isso, o número de programas do PPA foi reduzido drasticamente (de mais de 400 para 65), com a dupla intenção de facilitar o controle e induzir maior intersetorialidade programática.

As ações da Senaes foram inseridas no programa temático Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária (código 2029), englobando ações vinculadas ao Ministério da Integração Nacional (MI) e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), além do próprio MTE. A maioria das atividades anteriores permaneceu dentro do novo programa, enquanto algumas foram alteradas ou desmembradas. A Senaes manteve-se responsável pela ação orçamentária “8274 – fomento para a organização e o desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos”.

Ressalta-se que, a partir de 2012, a política de economia solidária foi incluída no Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) do governo federal como elemento de viabilização da meta de inclusão produtiva de públicos prioritários (Silva, 2011; 2020; Silva e Schiochet, 2013). Esse reconhecimento institucional da temática proporcionou um considerável aumento orçamentário para a Senaes: R\$ 134,4 milhões em 2012, um crescimento real de 41,9% sobre o ano anterior.

Por outro lado, as dificuldades estruturais e as mudanças na condução da política econômica em cada ano seguiram como empecilhos para a implementação dos programas. O IEO no quadriênio 2012-2015 ficou bem abaixo da média identificada no PPA anterior (22,8% contra 41,2%). Apenas em 2012 o IEO ficou acima da média no período, chegando a 40,5%. A tabela 3 apresenta todos esses dados, por ano e por atividade do PPA.



**Tabela 3: Dotação e execução orçamentária: 2012-2015**

Projetos/PPA		2012	2013	2014	2015	Total
2A84 – Manutenção do SIES	LOA (R\$)	1.091.838	0	0	0	<b>1.091.838</b>
	IEO (%)	15,4	0	0	0	<b>15,4</b>
2A85 – Formação de Educadores e Gestores	LOA	5.732.148	9.020.470	8.271.043	9.848.300	<b>32.871.960</b>
	IEO	3,0	18,1	15,9	12,6	<b>13,4</b>
20JK – Fomento à Certificação	LOA	1.364.797	1.424.246	1.471.059	5.471.278	<b>9.731.380</b>
	IEO	0	100	72,8	8,3	<b>28,9</b>
20YT – Fomento de Empreendimentos e Redes	LOA	1.636.392	17.314.950	17.668.949	20.243.728	<b>56.864.018</b>
	IEO	0	30,6	18,8	33,9	<b>27,5</b>
20ZL – Fortalecimento da Política Nacional de Economia Solidária	LOA	1.137.330	0	0	0	<b>1.137.330</b>
	IEO	0	0	0	0	<b>0</b>
4641 – Publicidade	LOA	1.364.797	515.455	0	0	<b>1.880.252</b>
	IEO	0	0	0	0	<b>0</b>
4737 – Fomento à Geração de Trabalho e Renda	LOA	15.248.195	0	0	0	<b>15.248.195</b>
	IEO	12,4	0	0	0	<b>12,4</b>
4739 – Organização Nacional da Comercialização	LOA	2.729.594	13.939.390	5.982.402	10.942.556	<b>33.593.942</b>
	IEO	65,9	49,1	90,1	29,9	<b>41,0</b>
4827 – Desenvolvimento de Tecnologias Sociais	LOA	682.399	0	0	0	<b>682.399</b>
	IEO	100	0	0	0	<b>100</b>
4850 – Fomento a Incubadoras	LOA	5.459.188	10.405.269	6.055.063	9.848.300	<b>31.767.820</b>
	IEO	64,8	11,7	14,9	17,2	<b>22,4</b>
8056 – Fomento às Finanças Solidárias	LOA	5.732.148	18.122.609	10.808.507	10.395.428	<b>45.058.692</b>
	IEO	34,1	0	18,3	32,7	<b>16,8</b>
8078 – Agentes de Desenvolvimento	LOA	4.664.194	9.155.117	14.895.455	9.845.017	<b>38.559.783</b>
	IEO	90,1	17,6	36,1	26,9	<b>35,2</b>
8138 – Implantação de Espaços Multifuncionais	LOA	7.301.664	11.597.747	11.746.822	7.663.055	<b>38.309.289</b>
	IEO	4,5	23,1	1,5	12,5	<b>10,8</b>
8420 – Estímulo a Políticas Públicas de Economia Solidária	LOA	1.364.797	0	0	0	<b>1.364.797</b>
	IEO	47,1	0	0	0	<b>47,1</b>
8274 – Fomento para Cooperativas - Resíduos Sólidos	LOA	78.864.800	69.461.482	74.477.276	46.505.861	<b>269.309.419</b>
	IEO	49,5	13,3	13,0	7,5	<b>21,8</b>
<b>Total</b>	<b>LOA (R\$)</b>	<b>134.374.280</b>	<b>160.956.735</b>	<b>151.376.577</b>	<b>130.763.522</b>	<b>577.471.115</b>
	<b>IEO (%)</b>	<b>40,5</b>	<b>18,6</b>	<b>19,3</b>	<b>16,1</b>	<b>22,8</b>

Fonte: Orçamento Brasil - Câmara dos Deputados.

Vale destacar algumas informações referentes à dinâmica operacional dessas ações durante o período. Em 2012, ainda estava em elaboração o segundo Mapeamento de Economia Solidária, com recursos previstos via projeto 2A84. Essa atividade teve início no final de 2009, e acabou se estendendo mais que o esperado, devido a uma série de problemas na contratação das entidades regionais (Gaiger, 2014; Silva 2017a; 2017b; 2017c).

No plano institucional, duas atividades foram previstas com dotação orçamentária somente em 2012, voltadas à articulação e agregação de forças políticas para avançar na formalização de normas consideradas relevantes. Um exemplo foi a aprovação da Lei do Cooperativismo de Trabalho (Lei nº 12.690/2012), a partir de uma coordenação promovida pela Senaes entre os diversos grupos de interesse (Pereira e Silva, 2012). Outras ações importantes foram: *i*) a formulação participativa de um decreto que dispõe sobre as cooperativas sociais e institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas Sociais (Pronacoop Social); *ii*) o Sistema Nacional de Comércio Justo (SN CJ) (Antunes e Conti, 2019); e *iii*) a elaboração, no âmbito do CNES, de um anteprojeto de lei da Política Nacional de Economia Solidária (Projeto de Lei nº 4.685/2012) (Silva e Silva, 2015).

Em termos de apoio direto a experiências de economia solidária, duas atividades estão ligadas especificamente ao fomento e assessoramento de empreendimentos associativos. Uma refere-se ao trabalho de incubadoras tecnológicas de cooperativas (código 4850) em instituições de educação superior (Perissé *et al*, 2017). A segunda trata da atuação dos “agentes de desenvolvimento” (8078), que já constava no PPA anterior. A Senaes também manteve uma atividade voltada ao fomento às finanças solidárias (8056), para apoiar experiências locais de gestão financeira, como cooperativas de crédito, bancos comunitários e fundos rotativos (Silva, 2017b).

No caso do Programa de Resíduos Sólidos (2067), ficou sob responsabilidade da Senaes a ação de fomento para a organização e o desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos (8274). Essa ação adentrou a agenda do PPA especialmente após a aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), com a Lei nº 12.305/2010, que reconhece oficialmente os catadores de material reciclável enquanto agentes prioritários nos sistemas de gestão dos resíduos sólidos no Brasil (Silva, Goes e Alvarez, 2013). Com o lançamento do PBSM, em 2011, eles foram incluídos como um dos públicos de prioridade. Tal atribuição, como já ressaltado, resultou em um incremento significativo no orçamento da Senaes, representando 46,1% de toda a sua dotação orçamentária no período 2012-2015. Já em termos de execução, o resultado não foi muito satisfatório, terminando o período com 21,8%.

Pela importância relativa dessa atividade em termos de recursos, cabe aqui algumas considerações suplementares. A diretriz para a definição de projetos foi a formação de empreendimentos associativos de catadores de materiais recicláveis. No

entanto, as parcerias ocorreram sob ritmos distintos. Entre os motivos para esse descompasso estava a realização das eleições municipais no momento previsto das atividades preparatórias para a execução, fato que acarretou o adiamento de muitos projetos (Anze *et al.*, 2018). Segundo depoimento de uma das técnicas entrevistadas, “as trocas eleitorais zeram a memória dos projetos e põem em xeque os convênios, que se trata na realidade de uma parceria voluntária em que não há como obrigar a sua execução”. Ainda assim, mesmo no cenário de dificuldades ou desinteresse em executá-los, “nenhuma prefeitura quer devolver o dinheiro, então dizemos que precisam fazer algo que faça sentido de acordo com o seu objeto que está no contrato”.

Também foi possível a identificação, por parte dos gestores da Senaes, de uma flagrante deficiência das prefeituras na utilização dos instrumentos legais cabíveis para a inserção socioeconômica dos catadores. Ademais, as estruturas existentes para as atividades de seleção, triagem e processamento de resíduos são insuficientes para inclusão dos novos catadores identificados nos projetos, além de haver dificuldades operacionais referentes à viabilização de seus empreendimentos, tais como: baixa disponibilidade de terrenos para a implantação de novas estruturas; ausência de planos de gerenciamento de resíduos sólidos; e fragilidade para lidar com aspectos administrativos (Silva e Schiochet, 2013).

Nesse sentido, a experiência tem demonstrado que projetos com uma especificidade tão grande quanto ao público beneficiário e ao objeto de intervenção necessitam de uma temporalidade para a implantação e a consolidação de seus instrumentos normalmente maior que os prazos previstos no planejamento inicial.

### *3.3. Fase III - Crise de paradigma*

O PPA 2016-2019 trouxe novas mudanças metodológicas, sendo formado por um total de 54 programas temáticos, cada um deles relacionado a ações específicas conectadas a um conjunto de objetivos, metas e iniciativas predeterminados. Entre esses programas estava o “2071 - Trabalho Decente e Economia Solidária”, formulado com base em quatro temas estruturantes, cada um deles ligado a um objetivo. As ações de responsabilidade da Senaes ficaram no objetivo “1091 - Promoção da Economia Solidária e suas Diversas Formas Organizativas”.

Diferentemente dos anteriores, no PPA 2016-2019 não há dotação orçamentária para cada atividade prevista, o que impede uma análise mais pormenorizada da conduta

**Silva. Planejamento orçamentário e trajetória operacional da política de economia solidária no Brasil (2004-2019)**

programática da política. A ação de apoio a cooperativas de catadores de material reciclável (8274) permaneceu sob a gerência da Senaes, incluída nos objetivos do Programa Qualidade Ambiental (2083). Os números do ciclo orçamentário das ações de economia solidária estão lançados na tabela 4.

**Tabela 4: Dotação e execução orçamentária: 2016-2019**

Projetos/PPA		2016	2017	2018	2019	Total
Fomento e Fortalecimento da Economia Solidária	LOA	49.224.756	41.709.768	14.581.012	35.800.736	<b>141.316.272</b>
	IEO	26,7	7,7	24,5	3,8	<b>15,0</b>
Fomento para Cooperativas - Resíduos Sólidos	LOA	13.330.730	9.937.461	5.179.313	6.080.000	<b>34.527.504</b>
	IEO	30,9	18,7	5,5	0	<b>18,1</b>
<b>Total</b>	<b>LOA (R\$)</b>	<b>62.555.486</b>	<b>51.647.229</b>	<b>19.760.325</b>	<b>41.880.736</b>	<b>175.843.776</b>
	<b>IEO (%)</b>	<b>27,6</b>	<b>9,8</b>	<b>19,6</b>	<b>3,2</b>	<b>15,6</b>

Fonte: Orçamento Brasil - Câmara dos Deputados.

A dotação orçamentária total para as ações da Senaes diminuiu fortemente ante o PPA anterior. Considerando o total aprovado pela LOA em 2016, há uma queda de 52,2% em relação a 2015. Já em 2019, último ano da série, a queda é ainda maior, 67,9%. Levando-se em conta somente os recursos da ação 8274, a soma de todo o período representou 74,2% do orçamento de 2015, que por sua vez já vinha em queda em relação aos anos anteriores. Essa queda verificada no orçamento total da política resultou em drástica limitação da capacidade de atendimento das metas projetadas no PPA 2016-2019.

Em termos de execução orçamentária, a tendência de queda permaneceu em relação ao PPA anterior. O IEO médio para o período foi de 15,6%, o que demonstra um rebaixamento substancial tanto dos valores aprovados quanto dos valores efetivamente executados da Política Nacional de Economia Solidária no Brasil, aprofundando ainda mais o cenário que já vinha sendo observado.

Em 2019, o total executado foi o menor valor de toda a série desde 2004. O IEO para o objetivo 1091 foi de apenas 3,8%, enquanto que o referente ao objetivo 8274 foi zero, ou seja, não houve nenhuma execução dos recursos orçados. A combinação desses dois resultados levou a um IEO de 3,2% nesse ano.

De maneira geral, as dificuldades operacionais listadas anteriormente também se encaixam na avaliação da execução do orçamento previsto na LOA desde o início do PPA 2016-2019. Porém, outros fatores também influenciaram diretamente no desempenho orçamentário analisado. Um deles se refere à crise política e administrativa que a gestão

da presidente eleita Dilma Rousseff enfrentou a partir de 2015 e que culminou em um processo de *impeachment* no início de 2016. Em meio a essa turbulência, diversos domínios de política pública passaram por instabilidades que refletiram na sua capacidade de implementação. Paralelamente, o país adentrou em uma forte recessão econômica, com queda de quase 8% do PIB entre 2015 e 2016, resultando em redução abrupta nas receitas fiscais e elevando a pressão sobre os limites orçamentários subsequentes. A fraca capacidade de recuperação da economia nos anos seguintes foi outro fator de justificção para a queda no orçamento.

A soma desses fatores resultou não apenas na queda da dotação orçamentária atribuída por lei à política de economia solidária, mas também na capacidade execução, como ilustrado na tabela 4. Com base em tais resultados, a temática, enquanto paradigma de política pública, passou a se defrontar com um momento de crise operacional, tanto no que se refere a recursos disponíveis quanto à capacidade executora.

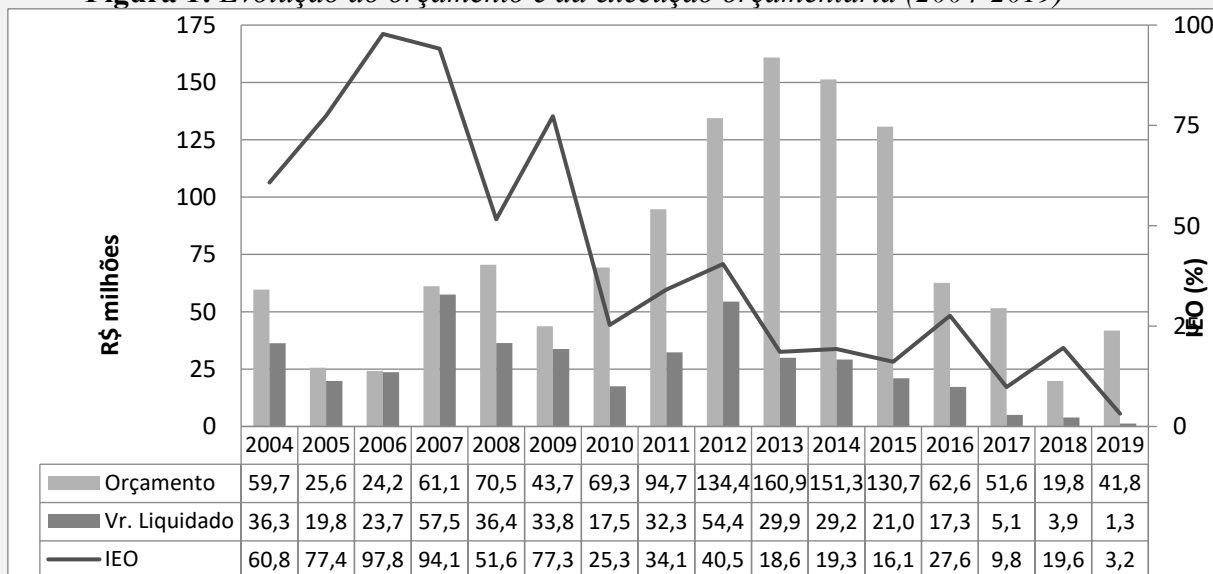
A tabela 5 e a figura 1 sintetizam as informações levando em conta toda a trajetória da política de economia solidária no ciclo orçamentário do governo federal brasileiro. Conforme observado, a temática encerrou o período de análise imersa em um momento de inequívoca “crise de paradigma” na agenda governamental, uma vez que tanto sua dotação orçamentária quanto seu percentual de execução sofreram significativas reduções ao longo dos anos. Essa tendência se manteve com a nova gestão do governo federal que assumiu em 2019, quando o tema foi praticamente banido da agenda prevista para o PPA 2020-2023.

**Tabela 5: Médias anuais dos indicadores orçamentários por PPA (2004–2019)**

	Inserção e consolidação		Expansão incompleta	Crise de paradigma
	2004-2007	2008-2011	2012-2015	2016-2019
Dotação orçamentária (R\$ milhões)	42,7	69,6	144,3	43,9
Valor liquidado (R\$ milhões)	34,3	30,1	33,7	6,8
IEO (%)	80,5	43,2	23,6	15,4

**Fonte:** Orçamento Brasil - Câmara dos Deputados.

**Figura 1:** *Evolução do orçamento e da execução orçamentária (2004-2019)*



Fonte: Orçamento Brasil - Câmara dos Deputados.

Portanto, pode-se dizer a partir de uma visão geral de toda a trajetória analisada que a inserção da economia solidária na agenda do governo federal se anunciou como um ato desafiador para a administração pública, na busca por uma estratégia de combate ao desemprego e fomento a práticas coletivas de desenvolvimento local. A política foi desenhada segundo os supostos de que o trabalho não se restringe ao emprego subordinado, e que a efetividade da ação estatal na geração de renda e desenvolvimento local implica uma perspectiva de atuação transversal e participativa. Contudo, as tensões, contradições e dificuldades no processo de implementação dos programas e projetos foram, ao longo do tempo, sendo refletidas diretamente em sua capacidade de execução orçamentária, que por sua vez, serviu como um indicador da própria presença da temática na agenda na agenda governamental.

#### 4. Considerações finais

Conforme debatido ao longo deste texto, o orçamento público consiste em um instrumento de gestão no qual são formalmente registradas as expectativas de fluxo de recursos financeiros e os parâmetros para sua aplicação por parte do poder estatal em um determinado período de tempo. Na medida em que representa a expressão mais visível e objetiva do fundo público, ele se torna um campo de disputa política no qual o direcionamento dos gastos e suas respectivas fontes de financiamento refletem as correlações de forças na sociedade e os interesses envolvidos no controle dos recursos

existentes. Por isso, o estudo sobre a composição do orçamento e sua efetiva execução é de grande importância para se compreender a dinâmica das políticas sociais, sobretudo quando se trata de programas inovadores na agenda governamental.

Nessa perspectiva, o debate aqui apresentado visou problematizar a experiência de planejamento e execução orçamentária a partir de uma temática específica de política social no Brasil, a economia solidária, trazendo elementos importantes de reflexão, ao analisar sua trajetória e respectivas condicionalidades operacionais. Como foi possível observar, a Política Nacional de Economia Solidária atravessou momentos distintos na agenda governamental, que puderam ser caracterizados com base na conjugação dos indicadores de dotação e execução orçamentária calculados para esse fim.

O primeiro momento foi de *inserção e consolidação*, abrangendo dois PPAs (2004-2007 e 2008-2011). A ascensão da temática na agenda governamental, com a estruturação da Senaes e o lançamento do PESD no PPA 2004-2007, dotando-lhe de recursos próprios, viabilizou o lançamento de uma plataforma inicial de ações para o estímulo e fortalecimento da economia solidária no Brasil. O PPA 2008-2011 confirmou sua consolidação, não apenas pela manutenção da estrutura no aparato estatal, mas também com a elevação da média orçamentária anual em relação ao quadriênio anterior. Contudo, nos dois anos finais, uma queda significativa na capacidade de execução já se despontava, com o valor efetivo de gastos mantendo-se basicamente estável.

O segundo momento, de *expansão incompleta* (PPA 2012-2015), foi marcado pelo aprofundamento da distância entre as dotações aprovadas pela LOA e os valores efetivamente executados. É justamente esse o caráter de incompletude identificado, pois a política de economia solidária conviveu ao longo desse PPA, de lado, com uma elevação na dotação orçamentária anual, mas de outro, com queda acentuada no seu percentual de execução, fazendo com que a elevação da dotação não implicasse aumento efetivo do gasto com as ações previstas.

No terceiro momento, denominado *crise de paradigma* (PPA 2016-2019), a tendência de redução dos volumes orçamentários anuais aprovados para os programas geridos pela Senaes se aprofundou. Como o IEO manteve-se baixo, houve forte retração do valor efetivamente gasto, representando menos de um terço dos valores médios anuais dos momentos anteriores. Essa dupla relação de queda evidencia o caráter de crise paradigmática da economia solidária enquanto domínio de política pública, conforme



apontado neste estudo, uma vez que o espaço orçamentário para suas ações se tornou cada vez mais residual no conjunto das políticas sociais na agenda do governo federal.

Outro destaque é que, como a política de economia solidária não compõe ação prevista constitucionalmente, a exemplo de outras políticas do sistema público de emprego como o seguro-desemprego e o abono salarial (Silva, 2018d), seus recursos orçamentários estiveram sempre sujeitos a cortes ou contingenciamentos conforme as prioridades na condução da política fiscal. Este é um dos aspectos que ilustram a inversão de lógica do processo de planejamento orçamentário no Brasil, conforme descrito na seção 2, que afeta a previsibilidade de recursos disponíveis para grande parte das políticas sociais e compromete o alcance de suas metas ao longo dos anos.

Por fim, o estudo também buscou levantar, ainda que preliminarmente, as condicionalidades institucionais e infraestruturais de implementação que influenciaram sua capacidade de execução, dentre as quais valem ser destacadas: *i) decisões de política fiscal; ii) regras de contratação e conveniamento; iii) capacidade técnico-burocrática; e iv) dificuldades de coordenação interfederativa*. Tais pontos, presentes na dinâmica operacional de outros domínios de política social, não esgotam o debate sobre as dificuldades de execução orçamentária da política de economia solidária, mas indicam caminhos possíveis a serem aprofundados em pesquisas futuras, uma vez que este estudo é parte integrante de um programa mais amplo de pesquisa sobre a trajetória, os desafios e as perspectivas para o tema da economia solidária na agenda governamental.

## **Referências**

Alencar, J. L. O., & Silva, S. P. (2013) Participação social em políticas públicas de economia solidária. *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, (54).

Antunes, D. C., & Conti, B. (2019). O comércio justo e solidário na política pública federal: histórico e perspectivas. *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, (66).

Anze, V. R. *et al.* (2018) Desafios para a implementação e o acompanhamento das políticas de fomento à economia solidária. *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, (64).

Araújo, H., & Silva, F. (2005). Economia solidária: um novo paradigma de política pública? *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, (28).

Cardoso Jr., J. C., & Coutinho, R. (2014). *Planejamento estratégico governamental em contexto democrático*. Brasília: Enap.

**Silva. Planejamento orçamentário e trajetória operacional da política de economia solidária no Brasil (2004-2019)**

Couto, L. F. (2020) A institucionalidade de planejamento e orçamento e o papel do PPA na governança orçamentária. In: L. C. Magalhães, & M. S. Pinheiro (Orgs.). *Instituições e desenvolvimento no Brasil: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas*. Brasília: Ipea.

Couto, L. F., & Cardoso Junior, J. C. (2020). *A função dos Planos Plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: avaliação da trajetória dos PPAs no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023* (Texto para Discussão, n. 2549). Brasília: Ipea.

Cunha, G. C. (2012). *Outras políticas para outras economias: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010)* (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

Figueiredo, A. C., & Limongi, F. (2008). *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. São Paulo: Ed. FGV.

Gaiger, L. I. (2014). *A economia solidária no Brasil: uma análise dos dados nacionais*. São Leopoldo: Oikos.

Kliass, P. (2020) Planejamento do desenvolvimento econômico e plano plurianual no Brasil. In L. C. Magalhães, & M. S. Pinheiro (Orgs.). *Instituições e desenvolvimento no Brasil*. Brasília: Ipea.

Lima, L. L., Lui, L., Ruiz, K. P. B.; Dias, G. V. R. S.; Papi, L. P.; Demarco, D. J. (2020). Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12.

Mattoso, J. (1995). *A desordem do trabalho*. São Paulo: Scritta.

Nagem, F. A.; Silva, S. P. (2013). Institucionalização e execução das políticas públicas de economia solidária no Brasil. *Revista de Sociologia Política*, 21(46).

Oliveira, T., & Silva, S. P. (2018). Regulação e dinâmica do mercado de trabalho. In J. C. Cardoso Júnior (Org.). *A Constituição golpeada*. São Paulo: Perseu Abramo.

Pereira, C. M., & Silva, S. P. (2012). A nova lei de cooperativas de trabalho no Brasil. *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, Brasília, (53).

Perissé, C. *et al.* A avaliação do Proninc 2017. (2017). *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, Brasília, (63).

Pochmann, M. (1999). *O trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo: Contexto.

Rezende, F. (2015). *A política e a economia da despesa pública*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

**Silva. Planejamento orçamentário e trajetória operacional da política de economia solidária no Brasil (2004-2019)**

Sanches, C. C., & Morais, L. P. (2020) Economia solidária e o ecossistema empreendedor solidário: o caso de Araraquara (SP). *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, Brasília, (68).

Silva, S. P. (2010). A economia solidária e os desafios da gestão pública. (2010). *Revista Otra Economia*, 4(7).

\_\_\_\_\_. (2011). A economia solidária na estratégia de erradicação da pobreza extrema no Brasil. *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, Brasília, (47).

\_\_\_\_\_. (2017a). *Análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil* (Texto para Discussão, n.2271). Brasília: Ipea.

\_\_\_\_\_. (2017b). *Economia solidária e finanças de proximidade* (Texto para Discussão, n.2270). Brasília: Ipea.

\_\_\_\_\_. (2017c). *Organização coletiva de catadores de material reciclado no Brasil: dilemas e potencialidades sob a ótica da economia solidária* (Texto para Discussão, n.2268). Brasília: Ipea.

\_\_\_\_\_. (2018a). *O campo de pesquisa da economia solidária no Brasil: abordagens metodológicas e dimensões analíticas* (Texto para Discussão, n.2361). Brasília: Ipea.

\_\_\_\_\_. (2018b). *Laços na diversidade: análise da trajetória de construção do movimento social de economia solidária no Brasil* (Texto para Discussão, n.2367). Brasília: Ipea.

\_\_\_\_\_. (2018c). *Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: uma análise acerca da experiência brasileira* (Texto para Discussão, n.2358). Brasília: Ipea.

\_\_\_\_\_. (2018d). *Arranjos institucionais de financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil: uma análise a partir da trajetória do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)* (Texto para Discussão, n.2437). Brasília: Ipea.

\_\_\_\_\_. (2020). *A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social: contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira* (Texto para Discussão, no prelo). Brasília: Ipea.

Silva, S. P., Cunha, G. C., & Silva, R. F. (2018). *Mobilização social e deliberação participativa na formação da agenda governamental: uma análise processual das Conferências Nacionais de Economia Solidária* (Texto para Discussão, n.2360). Rio de Janeiro: Ipea.

Silva, S. P., Goes, F. L., & Alvarez, A. (2013). *Situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável*. Brasília: Ipea.

Silva, R. F., & Silva, S. P. (2015). Em busca de um marco legal para a economia solidária no Brasil. *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, Brasília, (58).

**Silva. *Planejamento orçamentário e trajetória operacional da política de economia solidária no Brasil (2004-2019)***

Silva, R. M., & Schiochet, V. (2013). Economia solidária no Plano Brasil Sem Miséria. *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, Brasília, (54).

Singer, P. (2000). Economia solidária: um modo de produção e distribuição. In P. Singer (Org.). *A economia solidária no Brasil*. São Paulo: Contexto.

## NOTA DE PESQUISA

# A justiça das políticas públicas e a perspectiva analítica da sociologia política

*La justicia de las políticas públicas y la perspectiva analítica de la sociología política*

*The justice of public policies and the political sociological approach*

Camila De Mario<sup>1</sup> 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.54137

Recebido em: 24/07/2020  
Aprovado em: 16/10/2020

**Resumo:** O objetivo desse texto é refletir sobre a de realização de análises e avaliações de políticas públicas a partir de uma perspectiva da sociologia política que leve em consideração questões de justiça social. Argumenta-se que enquanto a perspectiva analítica da sociologia política implica em adotar uma abordagem relacional e histórica, considerar questões de justiça social requer a adoção do debate normativo das teorias da justiça como um parâmetro para a análise das concepções de justiça das políticas públicas. Por fim, defende-se que tal postura analítica possibilita buscar uma reflexão substantiva sobre os sentidos das políticas públicas e sobre os seus resultados.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Justiça; Sociologia Política.

**Resumen:** El objetivo de este texto es reflexionar sobre la realización de análisis y evaluaciones de políticas públicas desde una perspectiva de sociología política que tenga en cuenta las cuestiones de justicia social. Se sostiene que, si bien la perspectiva analítica de la sociología política implica la adopción de un enfoque relacional e histórico, la consideración de las cuestiones de justicia social requiere la adopción del debate normativo de las teorías de la justicia como parámetro para el análisis de las concepciones de la justicia de las políticas públicas. Por último, se argumenta que esa postura analítica permite buscar una reflexión sustantiva sobre los significados de las políticas públicas y sus resultados.

**Palabras clave:** Políticas Públicas; Justicia; Sociología Política.

---

<sup>1</sup> Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ/UCAM).  
E-mail: [camilagdemario@gmail.com](mailto:camilagdemario@gmail.com).

**Abstract:** The aim of this text is to reflect on the need and possibility of carrying out analyses and evaluations of public policies from a political sociology perspective that takes into account social justice issues. It is argued that while the analytical perspective of political sociology implies adopting a relational and historical approach, considering issues of social justice requires the adoption of the normative debate of theories of justice as a parameter for the analysis of conceptions of public policy justice. Finally, it is argued that such an analytical posture makes it possible to seek a substantive reflection on the meanings of public policies and their results.

**Keywords:** Public Policies; Justice; Political Sociology.

## **1. Introdução**

O propósito deste texto é refletir sobre a necessidade e a possibilidade de realização de análises e avaliações de políticas públicas a partir de uma perspectiva da sociologia política que leve em consideração questões de justiça social.

A reflexão aqui apresentada, como notas de pesquisa, se insere em uma agenda mais ampla que venho desenvolvendo desde minha tese de doutoramento<sup>2</sup> e que busca questionar os fundamentos normativos das políticas públicas. Argumento, neste e em trabalhos anteriores, a partir de um debate teórico e metodológico, que problemas de justiça são constitutivos da ação coletiva, e não seria diferente com o processo de produção das políticas públicas, instituições cujos propósitos e formas de atuação são orientadas por concepções de justiça socialmente construídas e cotidianamente desafiadas a enfrentar as fissuras, dilemas e ambiguidades que só se revelam através dos desafios impostos pela prática, confrontando os atores envolvidos em sua produção com os fundamentos normativos que a definem, justificam e legitimam sua existência.

Adotar a sociologia política como perspectiva analítica implica em realizar uma abordagem relacional e histórica e, em questionar como as políticas públicas traduzem e respondem aos conflitos sociais e se reproduzem ao longo do tempo. Significa supor que elas resultam de, ou reagem a transformações sociais e, ao mesmo tempo, influenciam e constroem comportamentos ao intervirem na vida das pessoas, provocando outra sorte de transformações. Um olhar histórico é sobretudo importante para refletirmos sobre a legitimidade das políticas públicas.

Ao propor que devemos considerar questões de justiça social, sugiro realizar uma análise e avaliação de políticas públicas a partir de uma aproximação com um

---

<sup>2</sup> Ver meu livro “Saúde como Questão de Justiça” (2016).

determinado enfoque normativo das teorias da justiça. Entendo esse enfoque tal como proposto por Álvaro de Vita (2017), como aquele cuja análise está orientada por problemas, por questões controversas do mundo contemporâneo que envolvem o debate público e permeiam as relações sociais.

Intenciona-se neste artigo, a partir do viés analítico proposto, buscar uma reflexão substantiva sobre os sentidos das políticas públicas e sobre os seus resultados. Na primeira parte do texto, através dos argumentos elaborados por Álvaro de Vita (2017) e Valeriano Costa (2015), busco demonstrar como se dá a aproximação analítica entre as teorias normativas da justiça e o campo de públicas. Na segunda parte, apresento brevemente como questões e concepções de justiça social são elaboradas pelas análises de políticas públicas e sua importância considerando o contexto de produção das políticas públicas no Brasil desde a redemocratização. Na terceira parte, desenvolvo analiticamente os pontos que considero importantes para a realização de análises de políticas públicas que se baseiem em concepções normativas de justiça. Por fim, apresento minhas considerações finais.

## **2. As teorias normativas da justiça e o campo de públicas<sup>3</sup>: aproximações analíticas**

Perscrutar sobre o impacto que as políticas públicas têm sobre a vida das pessoas e sobre seu papel na promoção de sociedades mais justas, nos impõe questões analíticas que indaguem para além das condições materiais de produção da política, ou das questões comumente colocadas pela literatura acerca das capacidades estatais. Surge a necessidade de parâmetros normativos que nos permitam indagar os valores de fundo em disputa e que orientam a agenda, a implementação e a avaliação das políticas.

Nesse sentido, o debate normativo das teorias da justiça contemporâneo<sup>4</sup> funciona como um parâmetro para a análise das concepções de justiça das políticas públicas. Ao defender que as teorias da justiça de matriz rawlsiana são orientadas para

---

<sup>3</sup> O campo de públicas brasileiro é formado por pesquisas que abarcam estudos, análises e avaliações de políticas públicas, mais a formação para a gestão pública. Ver: Farah (2016).

<sup>4</sup> Refiro-me aqui ao debate teórico que se constituiu sobre a justiça social no âmbito da filosofia e teoria política, principalmente após a publicação do livro “Uma Teoria da Justiça” (1971) de John Rawls. Ver: Kymlicka (2006) e Gargarella (2008). Observo ainda, que a teoria política é, sobretudo, normativa, pois preocupada com o modo com a vida política deveria ser, e não com a descrição de como ela é. Álvaro de Vita (2017) propõe que há uma teoria política “positiva”, que se desenvolve buscando realizar generalizações a partir de conexões de natureza causal passíveis de demonstração ou refutação empírica; e uma teoria política “normativa”, que se desenvolve com base em julgamentos avaliativos.



problemas, para questões controversas do mundo contemporâneo, Álvaro de Vita (2017) argumenta que a teoria política normativa se constrói a partir de juízos avaliativos que podemos submeter a um exame racional. Para ele, esse exame deve se realizar por duas razões: a primeira é que questões controversas do mundo contemporâneo têm uma dimensão normativa, inclusive a pesquisa empírica requer que essa dimensão seja enfrentada de maneira adequada se quisermos refletir substantivamente sobre os seus achados. A segunda é que precisamos de critérios válidos para fundamentar nossos juízos de valor sobre as leis e instituições.

O autor sublinha que as instituições têm efeitos profundos na vida que somos capazes de levar, porque atuam como normas e constituem o meio para o exercício da autoridade, elas regulam direitos, a tributação, a provisão de bens básicos fundamentais como saúde e educação. Por isso,

Uma questão que se apresenta para os que estão sujeitos a esses efeitos é se essas instituições são eticamente defensáveis e, caso não o sejam, como deveriam ser reformadas. Isso constitui parte significativa da discussão pública em sociedades nas quais há uma forma democrática de organização da autoridade política e nas quais a liberdade de expressão é garantida. E os juízos que constituímos sobre essas questões baseiam-se pelo menos em parte em princípios gerais. Mas discordamos sobre princípios fundamentais tanto quanto discordamos acerca de questões de política pública. Fazer teoria política normativa consiste essencialmente em explicitar e justificar racionalmente alguns desses princípios e confrontá-los com princípios distintos e suas possíveis implicações institucionais. (Vita, 2017, p. 97)

Refletindo sobre a agenda de pesquisa do campo das políticas públicas, Valeriano Costa (2015) apresenta duas questões complementares que dialogam com perspectiva analítica que defendo. Ele argumenta que precisamos investir em uma perspectiva de análise que rompa com o esquema do "ciclo das políticas públicas"<sup>5</sup> e considere a complexidade relacional e processual de seu processo produtivo, somada a uma análise da dimensão normativa das políticas - normas que mostram que cada política pública tem uma intenção que depende das concepções de pessoa e justiça social que estão em seu cerne.

A premissa do "Estado em Ação" contém a ideia de que o Estado intervém em nossas vidas através de políticas públicas. Costa nos lembra que esta intervenção, cujos

---

<sup>5</sup> Costa (2015) refere-se ao modelo analítico que considera o processo de produção das políticas públicas através de estágios, estes seriam: 1 – Montagem da agenda; 2 – Formulação de políticas; 3 – Tomada de decisão; 4 – Implementação de políticas e, 5 – Avaliação.

limites são indefinidos, é o objeto de análise no campo das políticas públicas. Além disso, qualquer questão pode ser palco de intervenção do Estado, pois qualquer agente do Estado ou da sociedade pode propor uma atividade que venha a se tornar uma agenda de políticas públicas. Portanto, o âmbito do Estado e seus limites são constantemente negociados e disputados no espaço público. "Ou seja, os limites das Políticas Públicas são indefinidos. Elas são pauta da própria concepção de Políticas Públicas. Isso cria um campo em eterna reconstrução" (Costa, 2015, p.143).

Para Costa, a pauta das políticas públicas é prisioneira de tensões e contradições sobre as diferentes concepções do mundo, como concepções de desenvolvimento, cidadania, participação social. Conflitos entre diferentes valores, ideias e crenças. Na verdade, o que os atores disputam são os limites de legitimidade da ação estatal.

Porém, no processo de produção de políticas públicas, o Estado torna-se o principal ator na mobilização e transformação da sociedade, mas não é o único. Por esta razão, devemos pensar em um "ciclo de políticas públicas" que é muito mais complexo e marcado pela natureza contraditória do Estado e da sociedade, requerendo uma reflexão sobre o que estamos fazendo, sobre os significados da ação através de políticas públicas.

Isto significa que devemos ser menos descritivos e mais analíticos, abrindo mais espaço para a indeterminação, para aquilo que é inesperado e escapa à racionalidade dos desenhos e regulamentos institucionais e dos esquemas de implementação e avaliação, considerando inclusive que o Estado "se torna um parceiro e, algumas vezes, objeto das próprias PPs". (Costa, 2014, p.149)

Assim, é preciso perguntar quem decide e orienta as políticas públicas, se é predominantemente o Estado ou a sociedade, ou ainda, como se dá a coordenação entre diferentes atores envolvidos com o processo de produção da política<sup>6</sup>. É este caminho que nos leva à dimensão normativa da análise que se desenvolve em pelo menos dois campos: o da legitimidade e o das concepções de justiça.

Refletir sobre a legitimidade nos leva a questionar quais setores da sociedade são capazes de gerar condições de legitimidade no ambiente conflituoso da produção de políticas públicas. Mais, a disputa sobre a legitimidade cria um conflito ético-político que se desenvolve no campo das "concepções de justiça nas políticas públicas". Isso nos leva

---

<sup>6</sup> Como coloco em meu livro "Saúde como questão de justiça" (2016), a implementação das políticas públicas requer uma relação múltipla e complexa entre diferentes entes, que normalmente envolve o Estado, o cidadão e a sociedade civil, e os atores produtores da política (que incluem organizações privadas, do terceiro setor e, por vezes, organizações internacionais).

a necessidade de responder o que seria e como implementar uma política pública justa, em seus termos:

A gente pode pensar em termos do que hoje é o campo próprio da Política Pública, o campo das concepções de justiça das PPs, ou seja, como é que eu posso conceber uma PP que seja justa, que atenda de forma justa aos beneficiários ou àqueles afetados pela política (Costa, 2014, p. 156)

### **3. Concepções de justiça social nas análises de políticas públicas**

As concepções de justiça das políticas públicas são mais facilmente observáveis nas políticas elaboradas a partir de uma perspectiva (re)distributivista - como é o caso de políticas como o Programa Bolsa Família - voltada para a diminuição da desigualdade e da pobreza, requerendo uma ação do Estado voltada para a realização da distribuição de bens e recursos em sociedade. Somam-se à essas políticas aquelas formuladas a partir da noção de direito ao reconhecimento<sup>7</sup>, como as políticas de ação afirmativa.

Como coloca Fleischacker (2006), a ideia de que o Estado deveria ser garantidor de uma justa distribuição de recursos voltada para o combate à desigualdade social não era percebida, até muito recentemente, como uma questão de justiça pelas pessoas, que tampouco acreditavam que a justiça devesse se ocupar da exigência de uma distribuição de recursos que satisfizesse as necessidades de todos. É em seu sentido moderno, como aponta o autor, que a justiça distributiva invoca o Estado como garantidor dessa distribuição.

O debate normativo sobre a justiça distributivista (principalmente no campo das teorias da justiça de matriz rawlsiana) tende, a se dar em torno dos recursos a serem garantidos, sua quantidade e o grau de interferência estatal necessário para tal<sup>8</sup>. Nele está implícita a ideia de que renda, riqueza, bens e recursos sociais não devem ser distribuídos de acordo com o mérito. Coaduna-se a essa discussão a noção de que determinados bens – como saúde e educação - devam ser compreendidos como direitos universais cuja garantia indiscriminada de acesso consiste em uma das facetas de uma sociedade justa<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Tal como formulado por Axel Honneth em seu livro “Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais” (2003).

<sup>8</sup> Para esse debate sugiro ver Gargarella (2008); Vita (2007); Fraser e Honneth (2003).

<sup>9</sup> Amartya Sen (2000) é um dos autores que muito contribuíram para o debate sobre os limites da perspectiva distributivista da justiça, mas também pela adoção de critérios substantivos e normativos oriundos do debate das teorias da justiça como parâmetros orientadores tanto da análise e avaliação, como da produção e implementação de políticas públicas.

Ressalto que tais questões estão na base dos dilemas enfrentados durante o processo de produção das políticas públicas. Para além de questões materiais e práticas, é preciso também responder sobre as concepções de direito, cidadania, e Estado que fundamentam o debate sobre quais bens e recursos devem ser garantidos como direitos dos cidadãos, qual o dever do Estado, ou como estabelecer os limites de sua atuação perante as demandas colocadas a partir desta perspectiva. Mas, não é apenas na dimensão da atuação distributiva que as concepções de justiça se fazem presentes. Este ponto é importante: elas são orientadoras da ação do Estado e da ação coletiva, bem como de decisões macroeconômicas, de política internacional, sobre o sistema judicial, ou sobre as formas de controle da ação estatal e as exigências de accountability, e mesmo a adoção de critérios de avaliação das políticas públicas possuem uma orientação normativa.

No caso brasileiro, buscou-se no bojo da luta pela redemocratização para além da defesa dos direitos fundamentais do homem, garantir que o Estado fosse responsável pela promoção do desenvolvimento e da igualdade através da institucionalização dos direitos sociais e sua implementação via políticas públicas (Acca, 2013). Após a Constituição de 1988, é possível reconhecer dentre as finalidades normativas das políticas públicas a preocupação com a promoção da equidade e melhoria das condições de vida da população.

Termos como equidade, participação, desenvolvimento social, igualdade, inclusão e justiça social entraram no nosso léxico político e acadêmico, e se tornaram questões cada vez mais presentes nas análises preocupadas com os resultados da participação social e das políticas públicas de forma geral (Telles, 1999).

As expectativas socialmente construídas a partir do projeto democrático participativo, e as disputas políticas que se configuraram em torno dele<sup>10</sup>, constituíram um campo de debate sobre a produção das políticas públicas perpassado por questões controversas acerca de seu escopo de atuação e finalidades que expressam as diferentes concepções de justiça em disputa.

No que se refere a análise das políticas públicas é possível observar que preocupações com a justiça social surgem a partir de temas como a importância da inclusão social, do desenvolvimento, da equidade e do combate à desigualdade e à pobreza. Recentemente à análise das dimensões políticas da justiça, surge como uma

---

<sup>10</sup> Remeto aqui a noção de disputa entre projetos políticos elaborada por Evelina Dagnino (2006).

questão para estudos que começam a apontar a necessidade de informar e tematizar melhor o debate da justiça ou a trazer as concepções normativas de justiça para a análise. Exemplos desse movimento são as análises feitas por João Feres (2013; 2014) sobre as políticas afirmativas, por Walquíria Rego e Alessandro Pinzani, sobre o Programa Bolsa Família (2013), e, especificamente, por Lena Lavinias (2014), sobre as políticas sociais voltadas para o combate à pobreza e às desigualdades.

Entretanto, ainda é preciso avançar em uma discussão que dê suporte e referencie tais menções, demonstrando a necessidade de aproximar o debate conceitual sobre análise das políticas públicas das reflexões sobre a justiça em suas diferentes dimensões<sup>11</sup>, principalmente da dimensão normativa cujo questionamento vem se dando em campo distinto e de maneira apartada da análise da ação política de maneira geral. Isso implica no fortalecimento de um viés de pesquisa substantivo para a análise de políticas públicas, e no desenvolvimento de métodos de pesquisa que nos permitam compreender o impacto das ideias e dos valores sobre os resultados alcançados pelas políticas.

Apesar de o debate sobre as diferentes dimensões da justiça e sua relação com as políticas públicas não ser novidade, a aproximação aqui proposta não é usual e coloca-se como contra-hegemônica no campo de políticas públicas brasileiro. Uma busca no site da base Scielo<sup>12</sup> é indicativa desse fenômeno. Em busca realizada em 07/10/2020, utilizou-se como critério os termos “justiça” e “políticas públicas” aplicados para todos os índices da busca, foram encontrados 25 artigos. Enquanto usando os termos “justiça social” e “políticas públicas” resultaram dois artigos, ambos da área da saúde coletiva, que propunham uma discussão sobre saúde e justiça realizada a partir da noção de funcionamentos proposta por Amartya Sen.

#### **4. Ideias, valores e a análise dos problemas norteadores da política**

Proponho uma análise de políticas públicas que, com base nas concepções normativas de justiça, realize uma interpretação dos princípios e valores morais fundantes da política, questionando seus objetivos e o seu papel na distribuição de bens e recursos sociais.

---

<sup>11</sup> Sobre as diferentes dimensões da justiça, ver Avritzer et al. (2013).

<sup>12</sup> Scientific Electronic Library Online - [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_home&lng=en&nrm=iso](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_home&lng=en&nrm=iso)

É possível pensar a justiça das políticas públicas a partir de pelo menos três vieses: um prático, no âmbito da aplicação da lei garantidora dos direitos sociais e dos conflitos advindos da obrigatoriedade estatal ou não por ela gerada; uma dimensão normativa e, ao mesmo tempo, prática, em um âmbito procedimental analisando a justiça das normas e dos procedimentos institucionais e seu cumprimento, visando a entender os resultados alcançados; e uma dimensão essencialmente normativa, em um âmbito substantivo para refletir sobre os valores que sustentam e são sustentados pela política<sup>13</sup>.

Os dois primeiros vieses ensejam um empreendimento analítico e metodológico mais próximo das teorias hegemônicas do campo de públicas, por desenvolverem-se em uma chave “institucional-procedimentalista”, sem a necessidade de questionamentos de fundo que reflitam sobre o papel desempenhado pelos atores em escala individual e sobre as ideias e valores que justificam e legitimam a política.

Como desenvolvo a seguir, a análise substantiva a partir de critérios de justiça requer outro escopo analítico.

John Rawls coloca, em *Political Liberalism* (2005), que uma concepção política de justiça tem três características centrais. A primeira se refere ao seu conteúdo, que é moral, o que significa que se explica por ideais, princípios e padrões que articulam valores políticos. Portanto, trata-se de uma concepção voltada para um mundo específico, que é o das instituições políticas, sociais e econômicas. Ou seja, para as instituições que fazem parte da estrutura básica da sociedade.

A segunda característica é que se trata de uma concepção que não se define a partir de outras concepções abrangentes de bem. Ou seja, por ser uma concepção política, ela não se define a partir de concepções morais mais abrangentes voltadas, por exemplo, para o entendimento da amizade, das relações em família ou do caráter pessoal.

A terceira característica é a de que seu conteúdo se expressa com base em certas ideias fundamentais implícitas e compartilhadas na cultura política de uma sociedade democrática.

É preciso notar que Rawls se esforça em definir concepções de justiça a partir de uma perspectiva estritamente política. Mas nós não precisamos entrar nessa controvérsia, nem seguir pela mesma trilha, pois de modo mais abrangente, o intuito é defender que importa para a análise e avaliação de políticas públicas identificar as

---

<sup>13</sup> Elaborei melhor essa proposta analítica em De Mario (2016b).

concepções de justiça concorrentes na sociedade e que se fazem presentes na prática política. Entendo que essas concepções justificam os arranjos institucionais, a produção das políticas públicas e as relações sociais de uma forma mais abrangente.

Importa, para os propósitos deste texto, o entendimento normativo central, que derivamos da argumentação rawlsiana sobre como definir concepções de justiça, ou seja: que essas possuem um conteúdo moral; que são mobilizadas para a prática política por diferentes atores e grupos para a defesa e justificação de seus interesses; e, por fim, que se expressam a partir de ideias implícitas na cultura política de uma sociedade.

Neste ponto, retomo as duas premissas centrais orientadoras das análises de políticas públicas: a primeira refere-se ao estudo do “Estado em ação”, o que significa analisar por que o Estado age como age, dadas as condições e o contexto. A segunda é a de que a análise de políticas públicas é uma perspectiva voltada para os problemas: para os problemas envolvidos no seu processo de produção e para os problemas que geram sua necessidade e seu impacto sobre eles. Como argumenta Faria (2013), ambas as premissas não podem se furtar de uma perspectiva analítica orientada por valores, principalmente aqueles de *ethos* democrático e os que norteiam a busca da dignidade humana.

Tais premissas possibilitam o desenvolvimento de uma perspectiva analítica que se orienta pelas ideias e pelos valores que perpassam, sustentam e justificam as políticas públicas. Defende-se assim a necessidade de análises substantivas que questionem os processos de produção das políticas e seus resultados a partir da identificação dos valores em disputa no seu interior e no contexto social em que a política se insere.

Dessa forma, reforça-se aqui que é preciso ir além de análises presenteistas, focadas na implementação, nos processos decisórios, na dinâmica interna de instâncias participativas, ou no papel político da epistocracia e sua influência no processo de produção das políticas públicas. Essa necessidade se baseia em pelo menos duas razões: uma é de contexto, e a outra é normativa.

Quanto ao contexto, como não é possível desenvolver todos os pontos destacados acima no espaço deste texto, apenas a título de exemplo, pondero que uma abordagem essencialmente epistocrática<sup>14</sup> não se coaduna com o processo histórico de redemocratização no Brasil e sua influência sobre a produção das políticas públicas.

---

<sup>14</sup> Como destaco em trabalho anterior sobre a avaliação participativa de políticas públicas: sustentar um argumento “epistocrático”, muito em voga em contextos neoliberais, acarretaria avaliações [e análises] cujos critérios recairiam essencialmente sobre as capacidades dos experts e seu saber técnico qualificado necessário para a implementação da política (De Mario, Laisner & Granja, 2016)



As diversas instâncias participativas, que foram criadas dentro do Estado ao longo dos anos 1990 e 2000, incluíram na produção da política atores até então apartados dos processos políticos decisórios e que não podem apenas ser entendidos pelo viés analítico do técnico especialista. Esses novos atores também trouxeram para o Estado demandas subjetivas, ligadas às identidades de grupo e a uma concepção ampliada de pessoa, de cidadania e de direitos humanos e sociais<sup>15</sup>. Como resultado desse processo temos políticas públicas híbridas, com desenhos que acabam conjugando valores e critérios de justiça distintos e, por vezes, até mesmo antagônicos, levando a problemas de implementação e avaliação cuja complexidade só pode ser compreendida se questões normativas forem levadas em consideração<sup>16</sup>.

Deve-se ainda somar a influência exercida pelo debate público que ocorre em espaços externos aos da produção de políticas públicas, envolvendo atores que não têm contato direto com a política. Um exemplo é o processo de construção e difusão de ideias impulsionado pela mídia tradicional e pelas redes sociais, que exercem um papel de formadoras de opinião sobre a relevância e qualidade das políticas públicas, processo importante para sua justificação social e legitimidade<sup>17</sup>.

A questão normativa é mais complexa. Trata-se de pensar como as ideias e os atores direta e indiretamente envolvidos com as instituições influenciam a produção das políticas públicas, e em como reconhecer suas ideias e o jogo de forças que se estabelece em torno delas para que possamos realizar uma análise substantiva das políticas públicas que seja preocupada com seus fundamentos, sua justificação e sua legitimidade.

A justiça social surge como uma *ideia-chave*, em função do contexto político latino-americano e brasileiro, e porque no Brasil os propósitos centrais das políticas públicas pós-redemocratização incorporam a construção de uma sociedade mais justa, visando promover igualdade e desenvolvimento. Essas são demandas que requerem do Estado uma atuação que passa necessariamente pela promoção de políticas públicas dedicadas a garantir uma distribuição bens, renda e recursos sociais mais equitativa.

---

<sup>15</sup> Observo que as concepções de pessoa e cidadania são fundamentais para o debate das teorias da justiça. Rawls argumenta que uma determinada concepção de pessoa é fundamental para sua teoria da justiça como equidade cujo “ponto de partida é a consideração de que os cidadãos são pessoas morais, livres e iguais que podem contribuir e honrar as exigências colocadas por uma sociedade cujo fundamento é o de uma cooperação social para o benefício de todos.” (De Mario, 2016, p.66)

<sup>16</sup> Desenvolvo essa ideia em minha análise do desenho do Sistema Único de Saúde (SUS), ver De Mario (2016).

<sup>17</sup> Sobre o papel da imprensa da construção de narrativas e imagens das políticas públicas ver: Leite; Fonseca e Holanda (2019).

A produção das políticas públicas e os arranjos institucionais de uma forma geral, para se sustentarem ao longo do tempo, justificarem-se perante a sociedade e serem percebidos como legítimos, precisam do apoio dos cidadãos e, portanto, de indivíduos que não participam diretamente de sua produção, mas que formam a opinião pública e cuja participação nas democracias contemporâneas se dá majoritariamente através do voto. Nesse sentido, políticas públicas legítimas<sup>18</sup> precisam ter alguma correspondência com as crenças, ideias e valores socialmente compartilhadas. Dentre esses valores, as concepções de justiça são essenciais.

Entretanto, é preciso reconhecer que os valores de fundo orientadores das ações das pessoas em diferentes contextos nem sempre são conscientemente tematizados ou questionados por quem age. Por isso, como Lavinias e Cobo (2014) ressaltam, conhecer as preferências normativas dos cidadãos é útil para que possamos desenhar políticas mais propensas a terem seu apoio e, acrescentamos, mais propensas a serem consideradas legítimas. Em suas palavras:

Compreender tal hiato entre concepções teóricas de justiça (e de políticas públicas que dela decorrem) e concepções intuitivas seria importante, portanto, não apenas como uma forma de “diagnóstico de preferências”, mas também possivelmente como precondição para qualquer estratégia de reforma progressista (ou de outra natureza). (COBO; LAVINAS, 2014, p. 37).

As concepções abrangentes de bem e de justiça social e as percepções sobre o outro e sobre o papel do Estado, de forma geral, não são necessariamente racionalizadas pelas pessoas, o que torna a tarefa de análise muito mais complexa do que podemos supor ao adotar uma perspectiva majoritariamente racional.

## **5. Considerações finais**

A adoção da sociologia política como perspectiva analítica e a incorporação de questões normativas da justiça em nossas análises nos permite questionar e refletir sobre

---

<sup>18</sup> Desenvolvo mais detidamente o tema da legitimidade das políticas públicas em outro artigo (De Mario, 2018), onde busco apontar a partir da argumentação de Rothstein (1998) que a reflexão sobre a legitimidade deve considerar, por um lado, questões processuais relacionadas às capacidades estatais de implementação; e por outro, lidar com três aspectos de caráter mais substantivo: (1) a tolerância dos cidadãos à intervenção do Estado; (2) a receptividade das decisões que produzem impacto direto sobre o comportamento de indivíduos ou grupos e, (3) com até que ponto os cidadãos estão dispostos a colaborar para a realização dos objetivos propostos pelas políticas públicas. Esses três aspectos se realizam a partir de um processo constante de (re)elaboração individual e coletiva de valores e crenças que abrangem desde a concepção de Estado, direitos e cidadania que as pessoas sustentam até questões mais específicas sobre as regras e procedimentos de uma política.

o impacto que as políticas públicas realmente têm nas vidas das pessoas e os efeitos que elas têm em termos de justiça social. Para esta última, conhecer a cultura política e os valores de fundo sustentados pela sociedade e incorporados pelas instituições cumprem papel fundamental.

Ampliar nossas lentes analíticas também possibilita o resgate de uma perspectiva histórica sobre o processo de produção das políticas públicas que abarque o impacto das estruturas e atores sociais desde a construção da agenda à avaliação contínua de resultados. Traçar esse movimento é fundamental para pensarmos a legitimidade e a manutenção das políticas públicas ao longo do tempo, bem como suas transformações e adaptações aos conflitos e demandas que impactam diretamente sobre as instituições, ou seja, sobre o fazer e refazer cotidiano de processos e procedimentos, sobre os atores com elas diretamente envolvidos, e sobre os princípios, valores e objetivos que as justificam publicamente de maneira geral e reciprocamente válida.

Trata-se aqui de um enfoque sobretudo necessário em contextos neoliberais e marcados pela ascensão de grupos de matiz (neo)conservadora aos governos, como é o caso brasileiro, norte-americano e de diferentes países europeus. Necessário porque, como busquei demonstrar, a compreensão das políticas públicas – em um sentido amplo – e de seus impactos na qualidade de vida da população exigem refletir sobre os sentidos da política e sobre sua legitimidade. Ou seja, sobre as concepções de mundo, de cidadania e de justiça social presentes em seus objetivos e que as justificam publicamente.

Ademais, não podemos esquecer que o “Estado mínimo” neoliberal desses governos segue implementando políticas nas áreas de segurança, econômica, de assistência social e definindo as diretrizes para áreas sociais sensíveis, como o trabalho, a educação, ou a saúde. São governos que trabalham incansavelmente para a construção de argumentos públicos justificadores de uma agenda política que rompe com os valores fundantes das políticas públicas que hoje são alvo de desmonte (como é o caso brasileiro), pois o intuito é a refundação das sociedades, ação que requer a destruição das instituições herdadas, mas também de valores fundantes da democracia e dos direitos humanos, até então hegemônicos - mesmo que apenas discursivamente.

## **Referências**

Acca, T. S. (2013) *Teoria brasileira dos direitos sociais*. São Paulo: Saraiva.

**De Mario. *A justiça das políticas públicas e a perspectiva analítica da sociologia política***

Avritzer, L. et al. (2013) *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Campos, L. A., & Feres Jr., J. (2014, fev.) Ação afirmativa, comunitarismo e multiculturalismo: relações necessárias ou contingentes? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 29(84), 103-118

Cobo, B., & Lavinas, L. (2014) *Percepções sobre desigualdade e pobreza: o que pensam os brasileiros da política social*. Rio de Janeiro: Folio Digital e Centro Celso Furtado.

Costa, V. (2015, jul./dez.) Políticas públicas no Brasil: uma agenda de pesquisa. *Idéias – Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP*, Campinas, 6(2), 135-166.

Dagnino, E. (org.) (2006). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp.

De Mario, C. (2016) *Saúde como questão de justiça*. Jundiaí: Paco Editorial.

\_\_\_\_\_. (2016b) Concepções de Justiça e a Análise de Políticas Públicas. *Administração pública e gestão social*, 1, 5-14.

\_\_\_\_\_. (2018) Avaliação endógena e a legitimidade das políticas públicas: a experiência da Ouvidoria Geral do Município de Campinas (SP). *Desenvolvimento em Debate (INCT/PPED)*, 6, 43-63.

De Mario, C. G., Laisner, R., & Granja, R. H. (2016) Avaliação de Políticas Sociais e Participação Popular: uma abordagem política. *O social em questão*, XIX, 39-64.

Farah, M. (2016). Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas". *Revista de Administração Pública*, 50(6), 959-979.

Faria, C. (2013) A multidisciplinariedade no estudo das políticas públicas. In E. Marques, & C. Faria (org.). *A Política Pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp; RJ: Fiocruz.

Fleischacker, S. (2006) *Uma breve história da justiça distributiva*. São Paulo: Martins Fontes.

Fraser, N., & Honneth, A. (2003) *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. London: Verso.

Gargarella, R. (2008) *As teorias da justiça depois de Rawls. Um breve manual de filosofia política*. São Paulo: WMF Martins Fontes.

Honneth, A. (2003) Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo, Ed. 34.

Leite, C., Fonseca, F., & Holanda, B. (2019, set.) Imagens e narrativas do Bolsa Família: análise da retórica da grande imprensa. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 53(5), 879-898.

Rawls, J. (2008) *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes.

\_\_\_\_\_. (2005) *Political Liberalism*. Expanded Ed. New York: Columbia University Press.

Rego, W., & Pinzani, A. (2013) *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Unesp.

Sen, A. (2000) *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.

Telles, V. S. (1999) *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG.

Vita, Á. de. (2017, dez.) Teoria política normativa e justiça rawlsiana. *Lua Nova*, São Paulo, (102), 93-135.