

RPPI

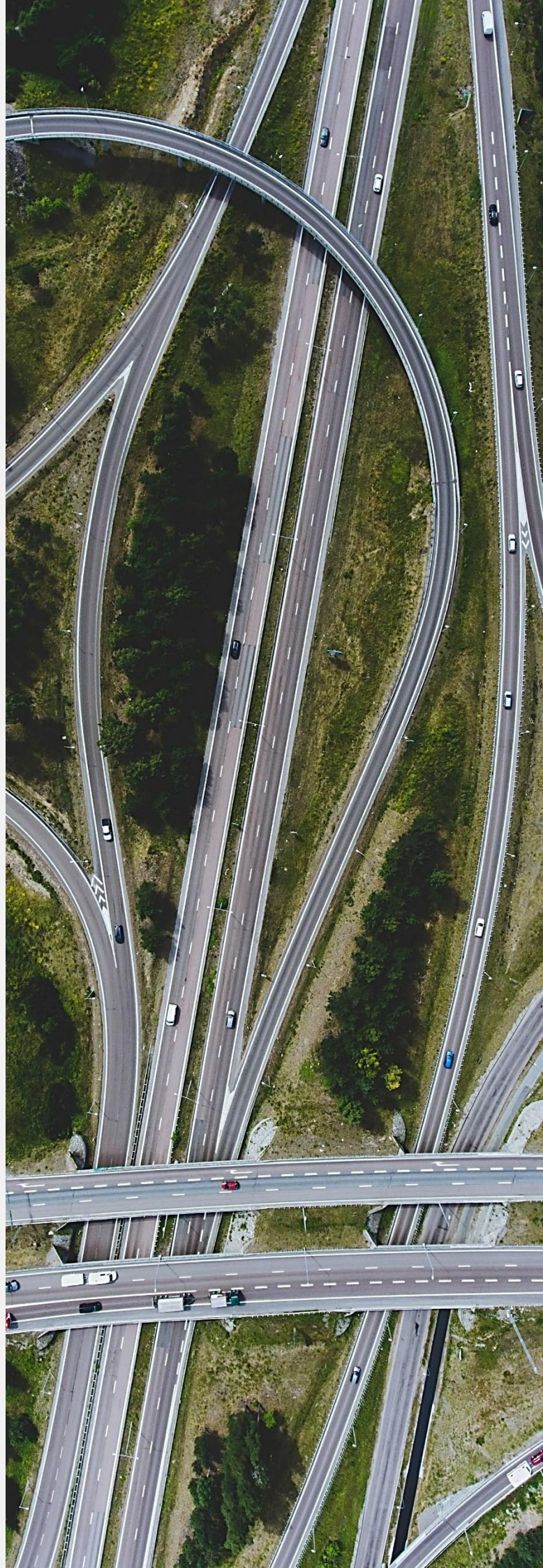
Revista Brasileira de
Políticas Públicas e Internacionais

DOSSIÊ

**Para além do debate teórico:
Limites e potencialidades da
integração entre política
externa e políticas públicas.**

ISSN 2525 - 5584
VOL. 5 / Nº 1 / 2020

UF Editora
UFPB





EDITOR-CHEFE

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

EDITORES DE ÁREA

Gestão & Políticas Públicas

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

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

Cooperação Internacional

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

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

CONSELHO EDITORIAL

Adriana Abdenur, Instituto Igarapé, Brasil

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

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

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

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

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

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

Carolina Sampó, Universidad de La Plata y CONICET, Argentina

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

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

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

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

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

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

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

Mas'úd Ortega, Universidad Núr, Bolívia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ASSISTENTES EDITORIAIS

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

Samuel Spellmann, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), Brasil

PARECERISTAS – VOL. 5 / Nº 2 /2020

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

Adriana Pismel	Juliana Medeiros
Alexandre César Cunha Leite	Lady Day Pereira de Souza
Aline Chianca Dantas	Layon Carlos Cezar
André Mendes Pini	Leonardo Granato
Anna Beatriz Henriques	Leonardo Lins dos Santos Paulino
Cairo Junqueira	Liliana Ramalho Froio
Carla Michele Rech	Luan do Nascimento Silva
Carolina Milhorce	Mariana Baccarini
Clovis Souza	Mariana Batista Silva
Cristiane Sinimbu Sanchez	Matheus de Carvalho Hernandez
Cristina Carvalho Pacheco	Mojana Vargas
Dawisson Belém Lopes	Olivia Perez
Diogo de Almeida Viana dos Santos	Paloma Rávylly de Miranda Lima
Dolores Silva	Paula Gomes Moreira
Elze Rodrigues	Rafael Mesquita de Souza Lima
Gabriela Gonçalves Barbosa	Rafaela Sanches
Gabriela Lotta	Regina Laisner
Henrique Zeferino Menezes	Renan Holanda
Hermann Hrdlicka	Roberto Pires
Hugo Alves Silva Ribeiro	Rodrigo Barros de Albuquerque
Ielbo Macus Lobo	Samuel Spellmann
Isabel Meunier	Sandra Cristina Gomes
Ítalo Fittipaldi	Saulo Ribeiro dos Santos
Jaciane Milanezi	Taiane Las Casas
Jenifer Queila Santana	Thiago Gehre Galvão
Joana Tereza Vaz Moura	Tulio Sérgio Henriques Ferreira
José Késsio Floro Lemos	



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

SUMÁRIO

EXPEDIENTE

- Editorial* i
Alexandre César Cunha Leite
- Apresentação – Dossiê “Para além do debate teórico: Limites e potencialidades da integração entre política externa e políticas públicas”* iii
Rodrigo Barros de Albuquerque, Cairo Gabriel Borges Junqueira

DOSSIÊ

- Transferência e Difusão de Políticas Sanitárias via Cooperação Internacional na América do Sul: Lições a partir das evidências empíricas do direito internacional* 9
Ademar Pozzatti, Luiza Witzel Farias
- As Tarefas da Política Externa na Ordem Constitucional Brasileira: Política pública com objetivos permanentes e atualizados* 34
Osvaldo Quirino de Souza Filho
- Participação Social em Regimes de Direitos Humanos: Estudo comparativo entre Sistema Interamericano de Direitos Humanos e Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul* 60
Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini, Natanael Gomide Junior
- Transparência e Acesso à Informação na Atuação Internacional do Município de São Paulo* 70
Danilo Garnica Simini, José Blanes Sala
- Brasil e Contenciosos na OMC: Uma análise sobre o processo de tomada de decisão brasileiro* 103
Camilla Geraldello
- A Instrumentalização da Política Externa para Construção Hegemônica: Neoliberalismo, neodesenvolvimentismo, blocos no poder e bloco histórico* 124
Daniel Wanderley Caliman

ARTIGOS

- Avaliar em Profundidade: Dimensões Epistemológicas, Metodológicas e Experiências Práticas de uma Nova Perspectiva de Avaliação de Políticas Públicas* 147
Paulo Torres Jr., Alcides Fernando Gussi, Paulo Junior B. da Silva, Tiago A. Nogueira
- Nadando contra a Corrente: Equidade e Desempenho nas Redes Municipais de Ensino Fundamental em Minas Gerais* 171
Victor Barcelos Ferreira, Bruno Lazzarotti Diniz Costa

<i>Urbanização de Favelas em Foco: Notas sobre o Processo de Implementação do Programa de Aceleração do Crescimento em João Pessoa/PB</i>	192
Glenda Dantas Ferreira, Elaine Pereira	
<i>Política Ambiental como Antiprioridade: Uma Análise Política dos Gastos Ambientais no Estado do Paraná</i>	219
Jessica Eloísa de Oliveira, Benilson Borinelli	
<i>A Organização do Associativismo nas Cidades de Natal e Mossoró (RN)</i>	244
Lindijane de S. B. Almeida, Terezinha C. A. Neta Barros, Raquel Maria da C. Silveira	
<i>O Papel da Burocracia de Médio Escalão na Implementação Local do PMAQ-AB: Um Estudo com Diretores de UBS do Município de Natal/RN</i>	266
Jaedson G. dos Santos, Francymonni Yasmim M. de Melo, Ana Vitória A. Fernandes	
<i>O Limite Difuso entre Militante e Gestor: Um Estudo sobre o Ativismo Institucional no Governo do Rio Grande do Norte, Brasil</i>	290
Marcos Aurélio F. da Silva Jr., Shesby André M. do Nascimento, Joana Tereza V. Moura	
<i>Avaliação Axiológica do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal: Explorando o público da acessibilidade</i>	311
Camilla Alves, Rosana Boullosa	
<i>Direito Internacional dos Desastres: Da centralidade na resposta humanitária à formação do dever internacional de redução de riscos de desastres</i>	335
Délton Winter de Carvalho	

EDITORIAL

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n2.54720

Prezados membros do Conselho Editorial, assistentes de edição, leitores, autores, pareceristas e demais usuários, é com satisfação que apresentamos o segundo número de 2020 (vol.5, n.2, 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.

A RPPI, visando alcançar maior divulgação dos artigos publicados, e, simultaneamente, atender aos critérios de internacionalização, passou a publicar os artigos em dois idiomas, a saber: o português obrigatoriamente, somado ao espanhol ou inglês a critério dos/as autores/as. 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 publicados. 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.


Nesse número temos a publicação dos artigos direcionados ao dossiê - Para além do debate teórico: limites e potencialidades da integração entre política externa e políticas públicas - proposto e organizado pelos professores Rodrigo Barros de Albuquerque (UFS)

e Cairo Gabriel Borges Junqueira (UFS). O objetivo do dossiê é renovar as contribuições ao debate e fazer avançar essa discussão para além do eixo conceitual, trazendo novas reflexões, investigações aplicadas ou até mesmo estudos de caso.

Estão publicados neste número, ainda, seis artigos originados de papers apresentados no III Encontro da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ENEPCP), realizado em agosto de 2019 em Natal-RN. Os papers selecionados pelos organizadores do evento, foram avaliados por pareceristas da RPPI e revisados pelos autores. Agradecemos à Diretoria da ANEPCP e aos coordenadores de Sessões Temáticas do ENEPCP pela criteriosa seleção e pela parceria.

Prestamos aqui especial homenagem ao Professor Augusto de Oliveira Tavares, da Universidade Federal do Cariri (UFCA), que participou da seleção destes trabalhos na condição de coordenador da Sessão Temática 06 do ENEPCP, mas faleceu antes de vê-los publicados na RPPI. O Campo de Públicas perde um de seus pilares, cujo trabalho foi fundamental para a consolidação do Campo em âmbito nacional e regional. De 2015 a 2017, Augusto Tavares atuou como Diretor de Extensão da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ANEPCP), tendo organizado e participado de diversos eventos científicos do Campo (ERECAP, ENEAP e ENEPCP). Pela sua valorosa contribuição ao Campo de Públicas e a esse número da RPPI, expressamos nossa gratidão ao Professor Augusto Tavares.

Assim apresentamos aqui o volume 02 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 02 de 2020 da Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, agradecendo às contribuições dos autores, o trabalho dos pareceristas e desejando a todos uma boa leitura.

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

APRESENTAÇÃO

Dossiê “Para além do debate teórico: limites e potencialidades da integração entre política externa e políticas públicas”

Rodrigo Barros de Albuquerque¹ 
Cairo Gabriel Borges Junqueira² 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n2.54800

O campo de Políticas Públicas está em franco crescimento no Brasil. Recentemente, o número de programas de pós-graduação específicos na área superou os de Ciência Política e os de Relações Internacionais, na grande área de Ciência Política e Relações Internacionais da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Dentre as várias políticas setoriais que costumam ser estudadas sob o signo das políticas públicas, nos últimos 20 anos têm surgido no Brasil tentativas de examinar a política externa com o mesmo ferramental teórico e analítico (Couto, 2004; Sanchez, et. al. 2006; Pasquarelli, 2010; Milani, & Pinheiro, 2013; 2016; Salomón, & Pinheiro, 2013; Sorgine, & Santos, 2018)

Textos clássicos de revisão da literatura sobre políticas públicas no Brasil (Melo, 1999; Souza, 2006), no entanto, ignoram essa aproximação, seja porque os estudos que conjugam as duas áreas ainda eram poucos e recentes naquela época, seja pela dificuldade de estabelecerem um nexos claro e inequívoco entre as áreas, demonstrando a possibilidade de estudar a política externa como uma política pública. Revisões recentes

¹ Departamento de Relações Internacionais, Universidade Federal de Sergipe (UFS).
E-mail: albuquerque.rodriigo@academico.ufs.br.

² Departamento de Relações Internacionais, Universidade Federal de Sergipe (UFS).
E-mail: cairogbj@academico.ufs.br.

Albuquerque & Junqueira. Apresentação – Dossiê “Para além do debate teórico: limites e potencialidades da integração entre política externa e políticas públicas”

(Brasil, & Capella, 2016; Batista, Domingos, & Vieira, 2020) não fogem à regra e continuam a mostrar que o quadro geral não mudou muito: em larga medida, política externa não é um tema abraçado pelos autores, periódicos e estudos tradicionais no campo das políticas públicas.

Embora no exterior essa aproximação entre as áreas seja bem mais antiga (Hermann, 1963; Milbrath, 1967; Rourke, 1972; Zimmermann, 1973; Cohen, 1973; Ingram, 1988) e tenha havido uma tentativa de definir política externa como política pública no Brasil (Wrobel, & Silva, 1993) e críticas a essa empreitada (Lima, 2000), estudos buscando estabelecer conexões entre as áreas com o objetivo de abrir novas avenidas teóricas começaram a surgir alguns anos mais tarde. Abordagens pioneiras como a de Couto (2004) sobre judicialização e política externa e a de Sanchez et. al. (2006) sobre a necessidade de reformas constitucionais para adequar o processo de formulação de política externa no Brasil ao de outras políticas públicas abriram espaço para o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa que aproxima as duas áreas.

Outros trabalhos seguem caminhos diferentes, ora focados na aproximação teórica entre os campos de política externa e de políticas públicas, ora na demonstração empírica da sua exequibilidade. Pasquarelli (2010), por exemplo, examina a diplomacia dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) com um ferramental analítico da área de políticas públicas; Milani e Pinheiro (2013; 2016) investigam a pluralização de atores e agendas no tema da política externa que a aproximam do caráter de política pública; Silva e Klein (2016) examinam a proposta de criação de um Conselho Nacional de Política Externa e a experiência do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa (2016).

Em todos os casos parece persistir uma vontade de estabelecer uma ponte entre campos diferentes que permita examinar a política externa por outros vieses que não as abordagens tradicionalistas de relações internacionais. Na maioria deles, também, parece haver uma cartilha a seguir: define-se política externa e política pública, explica-se porque são campos conectados e quais as vantagens de estudar a política externa dessa forma e defende-se porque isso deve ser feito. Em alguns casos, como visto no parágrafo anterior, os autores demonstram seu argumento com análise empírica.

Nesse sentido, o presente dossiê busca contribuir para essa agenda de pesquisa oferecendo um conjunto diversificado de artigos que trazem abordagens que aproximam os estudos de políticas públicas e os estudos de política externa. Não se encontrarão aqui

Albuquerque & Junqueira. Apresentação – Dossiê “Para além do debate teórico: limites e potencialidades da integração entre política externa e políticas públicas”

revisões da literatura sobre essa ponte, isso já foi feito antes e de forma competente. Nossa contribuição ao debate é pela reunião de trabalhos que ajudam a renovar e reavivar o debate.

O primeiro artigo intitulado *As Tarefas da Política Externa na Ordem Constitucional Brasileira: política pública com objetivos permanentes e atualizados* recebe autoria de Osvaldo Quirino de Souza Filho e problematiza a delimitação da política externa enquanto política de Estado, de governo ou até mesmo política pública. Retomando o extenso debate sobre diferenças existentes entre *policy*, *polity* e *politics*, argumenta-se que a política externa em si pode ser mais bem compreendida enquanto vinculada à política pública, uma vez que, trazendo luz sobre a Teoria do Estado e o trato da Constituição Federal Brasileira de 1988, Souza Filho conclui que a política externa tem como objetivo primordial defender os interesses nacionais, os quais também podem ser propriamente compreendidos enquanto provedores de bens e serviços públicos.

Em seguida, Ademar Pozzatti Junior e Luiza Witzel Farias apresentam a contribuição *Transferência e Difusão de Políticas Sanitárias via Cooperação Internacional na América do Sul: lições a partir das evidências empíricas do direito internacional*. Nela, os autores argumentam que a política externa, além de ser considerada como política pública, serve como estimulante de internacionalização de outras políticas, utilizando-se evidências empíricas do direito internacional. Com trato específico das matérias sanitárias sul-americanas, conclui-se que a cooperação na área da saúde é fortemente realizada via transferências de políticas e as instituições regionais podem possuir um efeito catalisador no estímulo às políticas públicas, avultando o fato de que novas pesquisas na área podem ser progressivamente desenvolvidas com mais investigações interdisciplinares.

Dando continuidade à análise institucional, mas desta vez com outro viés temático e abrangência distinta, Camilla Geraldello escreve o texto *Brasil e contenciosos na OMC: uma análise sobre o processo de tomada de decisão brasileiro* com objetivo de verificar quais foram os motivos do país ter entrado em disputas na Organização Mundial do Comércio (OMC) entre 1995 e 2018. Com base em estudo envolvendo a questão do suco de laranja, a autora utiliza uma abordagem de relação entre distintos níveis de análise para demonstrar que a atuação brasileira na busca por soluções de controvérsia pode ser explicada através das interações entre distintos ministérios, incluindo o Itamaraty, sendo este o principal formulador das ações internacionais do país, fato que abre um flanco para

Albuquerque & Junqueira. Apresentação – Dossiê “Para além do debate teórico: limites e potencialidades da integração entre política externa e políticas públicas”

futuras pesquisas que buscam inserir outros setores internos na busca por suprir determinadas demandas internacionais.

O Brasil também é objeto de estudo de Daniel Wanderley Caliman no artigo *Instrumentalização da política externa brasileira para construção de hegemonia: do bloco neoliberal de Cardoso ao neodesenvolvimentista de Lula e Dilma*. A partir de um arcabouço extensivo que vincula Análise de Política Externa com as concepções de hegemonia propostas por Antonio Gramsci e Nicos Poulantzas, o artigo investiga a política externa dos ex-presidentes citados procurando observar suas particularidades em torno da busca por maior autonomia no sistema internacional. Também fazendo alusão às conexões existentes entre política externa e política pública, Caliman conclui que disputas domésticas entre determinados setores internos, a exemplo da burguesia e da classe trabalhadora, na busca por maior hegemonia nacional, acabam impactando diretamente as ações externas dos governos centrais, bem como os arranjos hegemônicos internacionais em si.

Por sua vez, Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini e Natanael Gomide Junior explanam outras dimensões analíticas sobre a temática central do dossiê no artigo intitulado *Participação Social em Regimes de Direitos Humanos: estudo comparativo entre Sistema Interamericano de Direitos Humanos e Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Mercosul*. Com o viés da governança democrática, os autores procuram observar a vinculação entre organizações internacionais e regionais com a participação popular, atestando que suas dinâmicas operacionais são opostas. Entretanto, os dois regimes de direitos humanos recebem influência direta de atores não-estatais, a exemplo da sociedade civil organizada, comunidades epistêmicas e organizações não governamentais (ONGs), e se interconectam, reafirmando a importância das políticas públicas em direitos humanos no espaço americano, incluindo-se o próprio Cone Sul.

Em definitivo, finalizando o presente dossiê, a contribuição *Transparência e acesso à informação na atuação internacional do município de São Paulo* escrita por Danilo Garnica Simini e José Blanes Sala evidencia a atuação internacional de cidades como promotora de políticas públicas. A análise da capital paulista mostra-se pertinente em virtude de seu pioneirismo no Brasil em termos de internacionalização descentralizada, além de possuir aparato burocrático municipal próprio para o trato das relações internacionais. O artigo averigua se em São Paulo ocorreu avanço na busca por acesso à informação em torno da transparência pública por parte da sociedade civil,

Albuquerque & Junqueira. Apresentação – Dossiê “Para além do debate teórico: limites e potencialidades da integração entre política externa e políticas públicas”

concluindo-se que tal processo vem ocorrendo ainda a passos lentos, mas com grande potencial de ampliação. Cabe ainda a grande parcela da população observar a relevância da ação internacional municipal no estímulo às políticas públicas também em momentos de crise como o atual, no qual vivenciando os efeitos da pandemia do novo coronavírus.

Esperamos que o dossiê *Para além do debate teórico: limites e potencialidades da integração entre política externa e políticas públicas* reforce as potencialidades dessa interação entre duas áreas que possuem suas particularidades, mas se complementam substancialmente. O debate permanece em aberto para novas abordagens, leituras e observações, cabendo à academia brasileira estimular ainda mais esse diálogo multidimensional.

Referências

Batista, M., & Domingos, A., & Vieira, B. (no prelo). Políticas públicas: modelos clássicos e 40 anos de produção no Brasil. *BiB – Revista de Informação Bibliográfica*, 2020.

Brasil, F. G., & Capella, A. C. N. (2016). Os estudos das políticas públicas no Brasil: Passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. *Revista Política Hoje*, 25(1), 71-90.

Cohen, E. C. (1973). *The public impact on foreign policy*. Boston: Little, Brown.

Couto, E. F. (2004). Judicialização da política externa e direitos humanos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 47(1), 140-161.

Hermann, C. F. (1963). Foreign policy. In S. Nagel (Ed.), *Encyclopedia of Policy Studies*. New York, Basel: Marcel Dekker.

Ingram, H. M., & Fiederlein, S. L. (1988). Traversing boundaries: A public policy approach to the analysis of foreign policy. *The Western Political Quarterly*, 41(4), 725-745.

Lima, M. R. S. (2000). Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, 22(2), 265-303.

Melo, M. A. (1999). Estado, governo e políticas públicas. In S. Miceli (Org.), *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)* (2ª ed., Cap. 2, pp. 59-100). São Paulo: Sumaré.

Milani, C. R. S., & Pinheiro, L. (2013). Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, 35(1), 11-41.

Milani, C. R. S., & Pinheiro, L. (2016). The politics of Brazilian foreign policy and its analytical challenges. *Foreign Policy Analysis*, 0, 1-19. doi: 10.1093/fpa/orw027

Albuquerque & Junqueira. Apresentação – Dossiê “Para além do debate teórico: limites e potencialidades da integração entre política externa e políticas públicas”

Milbrath, L. (1967). Interest groups and foreign policy. In J. N. Rosenau (Ed.), *Domestic Sources of Foreign Policy* (pp. 231-51). New York: The Free Press.

Pasquarelli, B. V. L. (2010). Política externa como política pública: Uma análise da atuação diplomática brasileira durante o Governo Lula. *Revista Política Hoje*, 19(1), 187-221.

Rourke, F. E. (1972). *Bureaucracy and foreign policy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

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.

Sanchez, M. R., et. al. (2006). Política externa como política pública: Uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). *Revista de Sociologia e Política*, 27, 125-143.

Silva, D. C.; & Klein, M. (2016). A política externa brasileira como política pública: A proposta de um Conselho Nacional e a experiência do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa. *Mural Internacional*, 7(2), 203-218. doi: 10.12957/rmi.2016.26899

Sorgine, G. F., & Santos, M. H. C. (2018). A política externa brasileira como política pública: Elementos para análise e debate. *Meridiano 47 – Journal of Global Studies*, 47(19), 1-18. <http://dx.doi.org/10.20889/M47e19009>

Souza, C. (2006). Políticas públicas: Uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8(16), 20-45.

Wrobel, P. S., & Silva, A. M. (1993). Entrevista com Celso Lafer. *Revista Estudos Históricos*, 1993, 6(12), 271-284.

Zimmerman, W. (1973). Issue area and foreign-policy process: A research note in search of a general theory. *American Political Science Review*, 67, 1204-1212.

Transferência e Difusão de Políticas Sanitárias via Cooperação Internacional na América do Sul: lições a partir das evidências empíricas do direito internacional¹

Transfer and Diffusion of Health Policies via International Cooperation in South America: lessons from the empirical evidence of international law

Ademar Pozzatti² 
Luiza Witzel Farias³ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n2.51882

Recebido em: 15/04/2020
Aprovado em: 19/06/2020

*Los que hacen de la objetividad una religión, mienten.
Ellos no quieren ser objetivos, mentira:
quieren ser objetos, para salvarse del dolor humano.*
José Coronel Urtecho a Eduardo Galeano, El libro de los abrazos

Resumo: O presente trabalho argumenta que para além da análise da política externa como política pública, a primeira pode ser também precursora da internacionalização de outras políticas, via cooperação internacional. Assim, a partir das evidências empíricas do direito internacional, a presente pesquisa investiga como os processos de transferência e difusão de políticas ocorrem nos níveis bilateral e regional, em matéria sanitária, a partir do Brasil e com foco na América do Sul. Devido ao componente normativo desta empreitada, também são desmembradas algumas questões sobre as demandas de pesquisa decorrentes do reconhecimento desses processos, discutindo alguns obstáculos e as estratégias possíveis, envolvendo as disciplinas de Relações Internacionais e Direito Internacional, para resolvê-las.

Palavras-chave: Transferência de Políticas; Difusão de Políticas; Cooperação Estruturante em Saúde; Políticas Sanitárias; Direito internacional.

¹ Esta pesquisa foi financiada com recursos do Edital Universal do CNPq (Processo número 423592/2016-5) e do Edital ARD FAPERGS (Processo número 19/2551-0001210-1).

² Universidade Federal de Santa Maria. E-mail: juniorpozzatti@gmail.com

³ Universidade Federal de Santa Maria. E-mail: luwfarias@gmail.com

Abstract: This paper argues that beyond the perspective of foreign policy as public policy, the former may also be a forerunner to the internationalization of other policies, via international cooperation. Thus, based on the empirical evidence of international law, this research investigates how the processes of policy transfer and policy diffusion occur in bilateral and regional levels, in the health sector, starting from Brazil and focusing on South America. Due to the normative approach of this undertaking, some questions about the research demands arising from the recognition of these processes are also addressed, discussing some obstacles and possible strategies, involving the International Relations and International Law disciplines, to solve them.

Keywords: Policy Transfer; Policy Diffusion; Structuring Cooperation in Health; Health Policies; International Law.

1. Introdução

Dada a forte influência da teoria realista na disciplina de Relações Internacionais (RI), a política externa (PEX) foi entendida como isolada das demais políticas públicas (PPs), um isolamento fortemente desafiado pela intensificação das relações entre o âmbito nacional e o internacional (Sanchez, Da Silva, Cardoso & Spécie, 2006). As conexões entre a PEX e as demais PPs, foram abordadas tanto de forma normativa, a partir da compreensão de que o processo decisório em poliarquias deve ser um *continuum* do nacional ao internacional (Milner, 1997), quanto a partir de análises no campo da Ciência Política, que verificaram a similaridade da PEX às PPs, seja devido aos seus objetos, políticas distributivas ou redistributivas por exemplo (Ingram & Fiederlein, 1988), ou ao processo decisório similar em Estados democráticos (Ingram & Fiederlein, 1988).

Mas para além da análise da PEX como uma PP, este artigo busca afirmar, a partir das evidências empíricas do direito internacional, que a primeira além de ser similar à segunda, no Brasil, também pode ser precursora da internacionalização de outras PPs, como as sanitárias, através de formas específicas de cooperação internacional.

Para Constantine e Shankland (2017), a relação entre a transferência (bilateral, discutida na primeira seção deste artigo), a difusão de políticas (multilateral/regional, debatida na segunda seção), e a cooperação internacional têm sido cada vez mais importante por dois motivos principais: (1) o intercâmbio de conhecimentos, assim como (2) a demanda pela substituição de transferências de conhecimento unidirecionais, característica da cooperação norte-sul (CNS), por transferências multidimensionais e o benefício mútuo entre os parceiros da cooperação, são princípios da cooperação sul-sul (CSS). Também por esses motivos, boa parte das lições contemporâneas acerca desses

processos estariam no Sul Global. Mesmo assim, os estudos empíricos sobre esses processos no Sul são escassos.

Assim, o presente trabalho busca discutir dois processos de internacionalização de políticas (transferência e difusão), no campo sanitário, no Sul Global, a partir das evidências empíricas do direito internacional, em três seções. Na primeira seção, o objetivo é descobrir quais casos envolvendo a internacionalização de PPs podem ser averiguados a partir dos atos internacionais, em matéria de saúde, firmados de forma bilateral, entre o Brasil e os demais países independentes da América do Sul. O argumento principal desta seção é que a internacionalização de políticas sanitárias, ou dos componentes destas, nesse caso, é veiculado por um modelo específico de cooperação, desenvolvido no Brasil: a cooperação estruturante em saúde (CES). A validade desta afirmação é testada mediante o conteúdo dos atos internacionais firmados nesta matéria entre os países anteriormente citados, a partir do levantamento de Pozzatti e Farias (2019a).

A segunda seção busca discutir como instituições de integração regional podem facilitar processos de internacionalização de PPs. Argumenta-se que, apesar da engenharia institucional com menos intenção de supranacionalidade, instituições como a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) podem ser o norte dos processos de difusão de políticas sanitárias na região. Essa afirmação é testada a partir da discussão de outros trabalhos empíricos, como os de Agostinis (2019) e de Bueno, Faria e Bermudez (2013), e de revisão bibliográfica, como o de Pozzatti e Farias (2019b). Enquanto a terceira seção busca desmembrar as questões sobre as demandas de pesquisa empírica decorrentes do reconhecimento destes processos, discutindo quais podem ser os obstáculos e as estratégias disponíveis, envolvendo as disciplinas de RI e Direito Internacional (DI), para resolvê-las.

2. Transferência de políticas como construção de capacidades no âmbito bilateral: a experiência do Brasil com os demais países sul-americanos

Esta seção argumenta que a PEX brasileira, na medida em que realiza CES, com os demais países independentes da América do Sul, o faz através da transferência de políticas, componentes de políticas, ou expertise sanitárias. Assim, a PEX, além de ser uma PP, é também precursora da internalização de outras PPs, com o objetivo de construir e/ou fortalecer capacidades em outros países do Sul Global. A partir disso, são elencadas

algumas estratégias para a continuidade do estudo sobre a temática nas disciplinas de DI e RI.

A CES é um modelo de cooperação internacional, expoente da CSS, baseado na prática brasileira com os países sul-americanos e os países de língua oficial portuguesa (Almeida, De Campos, Buss, Ferreira & Fonseca, 2010), e teorizada por pesquisadores da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), que a descrevem como uma forma de cooperação

centrada no fortalecimento institucional dos sistemas de saúde dos países parceiros, combinando intervenções concretas com a construção de capacidades locais e a geração de conhecimento, e ainda promovendo o diálogo entre atores, de forma a possibilitar que eles assumam o protagonismo na liderança dos processos no setor saúde e promovam a formulação autônoma de uma agenda para o desenvolvimento futuro na saúde (Almeida et al, 2010, p. 28).

Ela “se destaca no panorama do que hoje vem sendo aplicado como *capacity building* por estar direcionada para o treinamento de recursos humanos e a construção de capacidades” (Ferreira & Fonseca, 2017, p. 2130). E parte de três pilares conceituais, que segundo Fonseca e Buss (2017), definem como ela opera: a determinação social da saúde, a cooperação internacional numa vertente colaborativa, e o planejamento estratégico em saúde.

Ao realizarem o levantamento de todos os atos internacionais em matéria de saúde, firmados entre o Brasil e os demais países independentes da América do Sul, que estavam em vigor, totalizando 145 atos⁴, Pozzatti e Farias (2019a) reservaram um regime temático para agregar atos destinados a positivar especificamente a CES, o que eles denominaram de regime de fortalecimento institucional (com 18 atos). E realizaram uma segunda classificação segundo a qual 50 atos, do total, versavam sobre “fortalecimento setorial”, um regime temático “que diferente do primeiro, no qual são agrupados atos que tratam do fortalecimento de uma instituição de maneira geral, trata de fortalecer instituições, ações ou programas, em uma matéria ou capacidade específica” (Pozzatti & Farias, 2019a, p. 376-377).

⁴ Vigentes e disponíveis nos portais da Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil (Plataforma Concórdia), da Assessoria Internacional do Ministério da Saúde do mesmo país (AISA), do sítio online oficial da Unasul (agora extinto), e do sítio online oficial do Mercado Comum do Sul (Mercosul) – estas duas últimas instituições de onde vieram os atos multilaterais citados nesta seção –, até 06 de junho de 2018.

Destes 50 atos internacionais, nove deles também fazem parte do regime temático de fortalecimento institucional⁵. Ainda, oito destes 50 atos são multilaterais, firmados no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da Unasul, e se referem à conformação de redes de instituições estruturantes e uma plataforma de intercâmbio, temáticas de âmbito regional, abrangidas pela segunda seção deste trabalho. Assim, nesta seção são considerados o conteúdo de 51 atos internacionais⁶, referentes à soma dos atos internacionais bilaterais de fortalecimento setorial e institucional.

Sobre os atos de fortalecimento setorial, ao tratarem do fortalecimento de instituições específicas em outros países e em termos de capacidades específicas, pode-se afirmar que o fazem seguindo a lógica de transferência de políticas. Isto porque, (1) a expertise da qual o Estado brasileiro dispõe para intercambiar é obtida segundo suas próprias PPs em todos os casos, e (2) isso também inclui o auxílio brasileiro na construção de PPs – a luz das suas – em outros países. E essa lógica também é verificada por meio de entrevistas considerando a prática da cooperação em saúde promovida pelo Brasil: seja em outras regiões, e a partir da visão dos técnicos do país que apreende a transferência, como nas entrevistas de Milani e Lopes (2014), com técnicos moçambicanos; ou no caso de instituições específicas, como no caso do Centro de Excelência Contra a Fome – instituição brasileira em parceria com o Programa Mundial de Alimentos (PMA) das Nações Unidas – em que essa lógica também é descrita por funcionários do Centro e diplomatas brasileiros, entrevistados por Dri e Da Silva (2019).

Essa constatação permite inferir que: construir capacidades via CES, significa majoritariamente - intercambiar/transferir políticas. E casos exemplares dela são os seis atos internacionais responsáveis por fortalecer a resposta nacional dos demais Estados à epidemia do HIV, questão na qual o Brasil foi o terceiro país do mundo, e o primeiro país em desenvolvimento a adotar uma política de tratamento como prevenção, viabilizando o acesso universal a medicamentos antirretrovirais à população que vive com o vírus (Unicef, 2016). Ou ainda o caso dos Bancos de Leite Humano (BLH), em que o Brasil desenvolveu uma das mais complexas e eficientes redes do mundo, posteriormente

⁵ Isto porque a classificação inicial de Pozzatti e Farias (2019a) considerava a temática principal de cada acordo, e a segunda classificação, destinada a busca das possibilidades estruturantes mesmo em acordos cuja temática principal não eram instituições, foi aquela que levou ao regime de fortalecimento setorial, que permeia os demais.

⁶ Em 1 de agosto de 2020 não haviam novos atos internacionais em matéria de saúde e vigentes entre o Brasil e nenhum dos demais países da América do Sul, informados pelo Concórdia. Bem como todos os 51 atos analisados para a feitura deste artigo seguiam vigentes e disponíveis neste portal.

exportada em larga escala aos países em desenvolvimento (Dri & Pittas, 2017), e cuja implementação, consolidação, e expansão são objeto de dez dos atos internacionais de fortalecimento setorial com países da América do Sul analisados aqui.

Além disso, por ser similar a outras PPs, ao mesmo tempo em que a PEX veicula a transferência destas, é ela própria um objeto de transferência, e isto é verificado em pelo menos dois dos atos internacionais analisados, que objetivam fortalecer assessorias internacionais dos Ministérios da Saúde de outros Estados através da transferência de “conhecimentos sobre gestão da cooperação técnica internacional na área de saúde”⁷.

Quanto aos nove atos bilaterais que se referem apenas ao fortalecimento institucional, estes versam principalmente sobre o intercâmbio e a capacitação de recursos humanos do outro Estado em termos de gestão e planejamento, tendo como referência as instituições ou programas brasileiros⁸, mas também da ampliação do diálogo regulatório entre autoridades sanitárias⁹, por exemplo. Essas funções, por serem mais gerais, impossibilitam a inferência causal entre estes atos internacionais e PPs específicas, apenas por essa fonte de pesquisa. Talvez mediante outras fontes, como os projetos de execução ou relatórios de resultados, ou mesmo através do uso de metodologias de pesquisa distintas da documental, como as entrevistas, essa análise possa ser realizada.

Mesmo assim, é importante notar que para além da cooperação efetivada pela transferência de uma PP específica – ou dos seus componentes – a cooperação voltada à construção de capacidades via transferência de expertise, de uma maneira geral, como é o caso dos nove atos de fortalecimento institucional, também pode ser analisada por meio da heurística da transferência de políticas (Dolowitz & Marsh, 1996), importada da Ciência Política. Isto porque, a transferência de políticas é definida como “um processo no qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e etc., em um período e/ou local é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos

⁷ Como versa o artigo I, inciso I, do “Ajuste Complementar ao Acordo Básico De Cooperação Técnica entre o Governo Da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Colômbia para implementação do projeto “Fortalecimento Institucional das Assessorias Internacionais dos Ministérios da Saúde do Brasil e da Colômbia”, firmado em 07/05/2007.

⁸ Como faz o “Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Colômbia para implementação do projeto “Apoio ao processo de reestruturação do Invima com vistas ao seu fortalecimento institucional”, firmado em 26/10/2011.

⁹ Como faz o “Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e p Governo da República do Paraguai para implementação do projeto “Fortalecimento Institucional da Divisão Nacional de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde Pública e Bem Estar Social da República do Paraguai”, firmado em 24/05/2012.

e instituições em outro período e/ou local” (Dolowitz & Marsh, 1996, p. 344, tradução nossa), e sobre ela, sabe-se que podem ser seus objetos “objetivos de políticas, conteúdo de políticas, instrumentos de políticas, programas de políticas, instituições, ideologias, ideias e atitudes e lições negativas” (Dolowitz & Marsh, 2000, p. 12, tradução nossa).

Assim, ao institucionalizar a cooperação, o direito internacional cumpre importante papel de projetar a PP de um local, para outro local, na medida que, quando opera de forma horizontal, fertiliza as práticas locais a partir da experiência externa. É um diferencial no caso da transferência de políticas realizada através de cooperação internacional, e que portanto, pode ser averiguada via tratados internacionais, é a formalização: o ato internacional pode ser tanto um elemento de prestígio, visto que ele registra a solidariedade internacional, quanto como parte em um movimento maior de resistência, em que a expertise de um país em desenvolvimento é solicitada por outro de *status* semelhante¹⁰, ambos interessados no fortalecimento e desenvolvimento autônomo do Sul Global, princípio de CSS. Dessa forma, por agenciar valores (como solidariedade, autonomia e horizontalidade), o direito internacional também aumenta os ganhos e/ou os custos políticos da efetivação dessa cooperação, ou do abandono dos compromissos internacionais firmados nos tratados internacionais.

Ao conjugar instrumentalismo com formalismo, a função do direito internacional para Koskeniemi (2011) é atuar como um processo, visto que, na medida em que ele é uma ferramenta do poder (a clássica perspectiva instrumental), também cria e delimita poder (perspectiva formalista, normativa). Assim, o papel do direito internacional é atuar como uma circularidade hermenêutica que envolve o instrumentalismo e o formalismo. Nas suas palavras:

O direito internacional certamente busca realizar/efetivar valores, interesses e preferências políticas de vários atores internacionais. [...] no entanto, também aparece como um padrão de crítica e um meio de controlar aqueles em posições poderosas. Instrumentalismo e formalismo conotam duas sensibilidades opostas do que significa ser um advogado internacional e duas culturas de prática profissional, os estereótipos de 'consultor' para um ator poderoso com muitas alternativas de política e 'o juiz' examinando a legalidade de um

¹⁰ Como é o caso dos projetos *demand-driven*. “Um projeto de cooperação “*demand driven*” é aquele onde o país que deseja implementar algum projeto de cooperação em parceria com outro a solicita formalmente ao país que oferece programas na área e setor específicos. Trata-se do princípio geral que organiza a cooperação brasileira, nos termos da própria ABC [Agência Brasileira de Cooperação]” (Milani & Lopes, 2014, p. 69).

determinado comportamento internacional” (Koskenniemi, 2011, p. 242, tradução nossa).

Neste processo, o direito internacional, como prática político-institucional, funciona como catalisador da exportação de PPs. Mesmo assim, como será visto na terceira sessão deste trabalho, o DI entendido como disciplina acadêmica também deve incorporar narrativas como a CES, se quiser estar mais próximo das políticas e da sua transformação. Isto porque a descrição teórica da CES informa seu comprometimento com determinados valores e resultados, visto que ela

a) integra o desenvolvimento de recursos humanos com o organizacional e institucional e b) parte da exploração dos recursos e capacidades endógenas de cada país para que os próprios atores locais possam assumir a liderança necessária para a formulação de uma futura agenda de desenvolvimento da saúde e sua implementação sustentável (Ferreira & Fonseca, 2017, p. 2131).

Compreender como a CES é positivada envolve desmembrar e conhecer parte dos seus processos, mas mesmo assim, ainda não leva à compreensão do todo. A compreensão deste todo depende de perguntas de pesquisa comprometidas com a prática mais do que com o desenvolvimento teórico isolado de uma área, bem como do acesso a fontes e de pesquisadores ávidos por elas.

Averiguar esse processo de forma cada vez mais profunda, envolve, por exemplo pensar nas perguntas da heurística da transferência de políticas: (1) por que transferir?, (2) quem está envolvido na transferência?, (3) o que é transferido?, (4) de onde?, (5) quais são os níveis de transferência?, (6) quais são as restrições na transferência?, (7) como demonstrar a transferência de políticas?, e (8) como a transferência leva ao fracasso da política? (Dolowitz & Marsh, 1996). Heurística que também abre possibilidades para a veiculação de diversas outras perguntas de pesquisa, ligadas a eixos ou abordagens teóricas específicas.

Dentre estas possibilidades, um exemplo seria perguntar como o modo de efetivação pode ser mais uma característica que distingue a cooperação horizontal da vertical, ou qual o impacto da transferência de tecnologia versus a transferência de políticas na conformação de um desenvolvimento autônomo, no caso dos estudos de cooperação internacional na disciplina de RI. Ou ainda questionar quais tipos de transferência estariam de fato comprometidos com uma abordagem decolonial do DI e das RI.

3. Difusão de políticas sanitárias no âmbito regional: a experiência da Unasul

Esta seção busca discutir a experiência de difusão de políticas sanitárias no âmbito das redes de instituições estruturantes de saúde da Unasul, a partir de trabalhos empíricos, como os de Agostinis (2019) e de Bueno, Faria e Bermudez (2013), e de revisão bibliográfica, como o de Pozzatti e Farias (2019b). Essa discussão busca pensar como se dá esse processo e quais demandas acadêmicas surgem para dar sequência ao seu estudo no âmbito das disciplinas de DI e RI.

O regionalismo produzido na América Latina a partir dos anos 2000 sofre uma alteração de paradigma crucial: ele deixa de ser orientado por regras (*rule-driven*), para se tornar orientado por políticas (*policy-driven*), de forma que o Estado nacional retorna ao centro do debate como indutor destas políticas (Lima & Coutinho, 2006). Esse desenvolvimento (cinco décadas atrasado), vai ao encontro do que Jouannet (2012) considera como a transformação do direito internacional de coexistência em direito internacional da cooperação (a partir do período de criação da Organização das Nações Unidas), o qual passa a realizar de maneira mais profunda direitos sociais, estes que necessitam da ação do Estado mais do que da sua abstenção (Torronteguy, 2010). Nesse cenário, “para oferecer uma resposta eficaz a esses novos desafios, o sistema jurídico internacional deve ser capaz de influenciar as políticas domésticas dos Estados e aproveitar as instituições nacionais na busca de objetivos globais” (Slaughter & Burke-White, 2006, p. 328, tradução nossa).

Nesse período (anos 2000), na esfera do regionalismo sul-americano de forma mais específica, é que ocorre o que Riggiozzi (2014) chama de “virada social”, com as políticas sociais ao centro do processo de integração. A mesma autora argumenta que “a saúde tornou-se um direcionador estratégico de políticas redefinindo os termos do regionalismo na América do Sul e, portanto, novas formas de regionalização estão surgindo 'nos limites' de sua abordagem mais usual para a integração liderada pelo mercado” (Riggiozzi, 2014, p. 434, tradução nossa).

No mesmo período, a competição pela liderança regional faz do Brasil o principal empreendedor da Unasul, e da Venezuela a principal empreendedora da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba). Os dois Estados implementavam estratégias de inserção internacional e modos de cooperar distintos (Faria, 2012). No primeiro caso, a cooperação era

mais diversificada e mais focada na transferência disso que tem sido denominado “tecnologias sociais” (e também de outras formas de tecnologia), mas também uma cooperação que conta com um maior grau de institucionalização, tanto no que diz respeito a suas bases organizacionais domésticas como no que concerne o seu respaldo por parte de organizações e instituições internacionais (Faria, 2012, p. 365).

No caso do segundo, havia maior financiamento, autoritarismo, e menor preocupação com resultados e institucionalização de um modelo de cooperação (Faria, 2012). A Alba “ficou restrita a um número bem menor de países e sucumbiu rapidamente na esteira da crise do chavismo” (Faria, 2018, p. 67), enquanto a Unasul foi abandonada pelos seus Estados Membros a partir de abril de 2019. Mijares e Nolte (2018), sobre a inércia política da Unasul, afirmam que:

O plano frouxo da organização, que serviu tanto para alcançar seu consenso inicial, finalmente prejudicou sua unidade e não pôde mais criar um tecido institucional supranacional capaz de ir além dos projetos governamentais transitórios. As autonomias nacionais tiveram a última palavra, de modo que foram sobrepostas à autonomia regional, e a América do Sul não mais conta como ator do sistema internacional (Mijares & Nolte, 2018, p. 110, tradução nossa).

Entretanto, antes do abandono dos seus Estados Membros, a Unasul construiu no seio da sua estrutura institucional seis redes de instituições estruturantes de saúde – Rede de Assessorias de Relações Internacionais e de Cooperação Internacional em Saúde (REDSSUR-ORIS), Rede de Gestão de Riscos e Mitigação de Desastres (GRIDS), Rede de Escolas de Saúde Pública (RESP), Rede Internacional de Educação de Técnicos em Saúde (RETS), Rede dos Institutos Nacionais de Saúde (RINS) e Rede de Instituições Nacionais de Câncer (RINC).

Bueno, Faria, e Bermudez (2013), utilizam a classificação de Agranoff (2003) acerca das redes intergovernamentais, como Redes de Informação, Redes de Desenvolvimento, Redes de Divulgação e Redes de Ação, para classificar as redes de instituições estruturantes de saúde da Unasul como simultaneamente redes de desenvolvimento e de ação, isto porque, segundo as autoras:

se dedicam à geração e ao intercâmbio de conhecimentos (e boas práticas), e realizam espaços que promovem essas trocas, como seminários, conferências e oficinas. Além disso, desenvolvem estratégias comuns, as quais os membros são incentivados a adotar e, em alguns casos, com a validação do Conselho – instância ministerial

com poder decisório setorial –, formalizar ações colaborativas regionais/multilaterais (Bueno, Faria & Bermudez, 2013, p. 95).

Mesmo assim, as autoras afirmam que boa parte da cooperação empiricamente verificada nas redes ainda é principalmente do tipo bilateral, gerada nas redes, mas não da sua ação institucional enquanto rede de fato. Essa produção de cooperação bilateral gerada pelo uso destas como fórum não é surpresa, tendo em vista que há algum tempo, o regionalismo latino-americano, de maneira geral, “têm mencionado formatos pós-liberais e um retorno ao diálogo setorial e à cooperação” (Dri, 2016, p. 2). Para Pozzatti e Farias, “quando são fóruns, essas redes garantem que o código genético da Unasul, não seja destruído com ela, mas encontre eco nas instituições nacionais” (2019b, p. 14). Para os mesmos autores,

Essas instituições nacionais, são precisamente o foco do direito internacional contemporâneo, que para resolver os problemas globais atuais, nascidos do âmbito doméstico dos Estados, precisam conseguir atuar através da soberania nacional e utilizar essas instituições na busca dos objetivos globais pelos quais ele é firmado. No caso da Unasul, a autonomia nacional não é algo facilmente cedido, e isso é claro quando se observa o estado da arte dos projetos de integração sub-regionais. Nesse contexto, as redes por conservarem a autonomia nacional e trabalharem via cooperação internacional, parecem úteis nesse trabalho, de fazer resistirem acordos em torno de objetivos globais, em um contexto onde o Estado-nação também resiste (Pozzatti & Farias, 2019b, p. 14-15).

Agostinis argumenta que “OIRs [organizações intergovernamentais regionais], como a Unasul, catalisam a difusão transnacional não impondo normas regionais vinculativas (como no caso da UE [União Europeia]), mas aproximando as necessidades funcionais compartilhadas dos Estados membros e as suas capacidades assimétricas em áreas políticas específicas” (Agostinis, 2019, p. 1111, tradução nossa). A difusão a qual se refere o autor é conceituada como “um processo horizontal de internalização voluntária de novos instrumentos políticos e arranjos institucionais desencadeados pelo estabelecimento de instituições regionais” (Agostinis, 2019, p. 1112, tradução nossa).

Agostinis (2019) realizou quatro estudos de caso acerca da difusão transnacional de políticas produzida pelas redes de instituições estruturantes de saúde da Unasul. Os casos da Colômbia e do Uruguai na Rede de Institutos Nacionais de Câncer da Unasul (RINC), o caso do Banco Nacional de Tumores Terry Fox (BNTTF) na Colômbia, e o caso do Uruguai na Rede de Escolas de Saúde Pública da Unasul (RESP),

mostram como a criação das redes estruturantes de saúde da Unasul aproximou as NF [necessidades funcionais] e as CA [capacidades assimétricas] dos Estados membros, facilitando o compartilhamento de conhecimentos relevantes sobre políticas e a articulação de iniciativas de cooperação bilateral entre as burocracias nacionais de saúde (Agostinis, 2019, p. 1119, tradução nossa).

Uma das principais hipóteses empiricamente verificadas pelo autor é a de que

O estabelecimento de IR [instituições regionais] permite que autoridades estatais com experiência comum em uma área específica da saúde pública coliguem e troquem informações com alta frequência em ambientes técnicos isolados da pressão política direta, criando condições propícias ao aprendizado interburocrático (Agostinis, 2019, 1115-1116, tradução nossa).

Assim, a inércia política da Unasul dificulta e descentraliza diversos processos, mas não encerra consigo o processo pelo qual o regionalismo se torna motivado por políticas, representação de um direito internacional contemporâneo que se pretende projetar internamente (Slaughter & Burke-White, 2006), e das possibilidades viabilizadas pela política sul-americana, extensamente ligada a autonomia nacional (Onuki & Oliveira, 2006; Ruiz, 2012). Devido ao estabelecimento das redes e comunicação bilateral, que não são extintas junto da sua estrutura formal, mas podem permanecer sendo alimentadas por aqueles responsáveis pela política setorial (burocratas, técnicos, especialistas), quando a grande política, movida pelos grandes decisores, reprime as estratégias de efetivação dos direitos humanos. Nas palavras de Pozzatti e Farias:

quando o direito internacional consegue penetrar membranas domésticas, ele finca raízes mais profundas, raízes que podem se reproduzir, mantendo o código genético, ou o valor inicial acordado, e mais do que isso, ele deixa de ser um acordo que finaliza, para ser um acordo que fertiliza. E essa possibilidade de fertilização pode se manter viva quando alcança instituições estruturantes, porque os recursos humanos não se alteram de maneira tão efêmera quanto no caso do âmbito presidencial. Mesmo quando se trata de Ministérios, ao alcançar quem desenha e efetiva os planos de ação de políticas públicas, os esquemas estão se referindo mais aos técnicos que os Ministros [de Relações Exteriores] em si (Pozzatti & Farias, 2019b, p.10).

Nesse mesmo sentido, Faria argumenta que,

o regionalismo incentiva e facilita o estabelecimento de alianças internacionais por parte dos grupos de interesse domésticos e dos movimentos sociais. Por essas vias, são instituídas novas formas de defender os seus interesses e de promover as suas agendas tanto no plano transnacional quanto no nacional (Faria, 2018, p. 80).

Nesse cenário cabe relembrar as comunidades epistêmicas de Haas (1992), para quem estas comunidades de especialistas podem tanto elucidar soluções possíveis para problemas em suas respectivas áreas, quanto esclarecer processos e definir o auto-interesse dos Estados, tendo em vista que os técnicos e experts na América do Sul, parecem ter ocupado lugar de prestígio nos períodos estudados pelos exemplos citados, em termos de internacionalização de PPs, e por consequência disso, atuaram na movimentação de engrenagens regionais e sociais que não pareciam movimentar-se com tamanho desenvolvimento anteriormente.

Mesmo assim, ainda que a ideia de comunidades epistêmicas tenha nascido com a perspectiva neofuncionalista da integração europeia, essa permanece sendo uma perspectiva insuficiente para pensar experiências como a Unasul, porque está diretamente ligada ao objetivo de construção de uma nova comunidade política de cunho supranacional (Hurrell 1995), o que não traduz a maneira pela qual as comunidades epistêmicas parecem ter interagido nas redes da Unasul. Tampouco a perspectiva do institucionalismo neoliberal poderia ser suficiente, ainda que estatocêntrica, visto que se liga a uma rota específica de adensamento da integração, a econômica (Hurrell 1995), e que, portanto, também não alcança a ênfase necessária na área sanitária, em que a Unasul teve sucesso em dar início a processos de difusão. Obstáculos como esse serão discutidos na seção seguinte.

Essas constatações acerca da relação entre as instituições regionais e a construção e difusão de políticas sociais, e também da influência do conhecimento especializado na efetividade dessa relação, levam à necessidade de pensar outras questões, transversais às áreas de DI e RI. Um exemplo seria pensar quais medidas e teorias são realmente úteis para investigar o sucesso ou o fracasso das instituições regionais em contextos específicos, como a América do Sul, região sobre a qual se assentam a maioria dos exemplos aqui citados, e que são distintos daqueles onde as abordagens tradicionais sobre essas instituições regionais foram escritas. Isso não quer dizer que se deve ignorar a relevância das heurísticas desenvolvidas por teorias tradicionais, mas antes, que é necessário diagnosticar com fidelidade empírica e local o *modus operandi* e os problemas de cada região - e instituição específica - que se busque analisar.

Nesse ínterim, se a difusão de políticas pode ser usada como medida de avaliação nesse sentido, é importante refletir porque as disciplinas de DI e RI se ocupam tão pouco

delas. Se as instituições regionais podem servir bem à catalisação de políticas públicas nacionais de efetivação de direitos humanos, por que os jus-internacionalistas se ocupam menos delas que dos grandes acordos universalistas? Mesmo quando estes reconhecem a necessidade de mobilização das instituições domésticas para dar efetividade ao direito internacional na contemporaneidade, onde os problemas globais nascem mais de dentro dos Estados que das relações interestatais (Slaughter & Burke-White, 2006), nem a transferência e a difusão de políticas, nem os burocratas, técnicos, e especialistas que as viabilizam, são objetos ou fontes preferenciais de investigação científica na área.

4. Demandas de pesquisa decorrentes do reconhecimento dos processos de transferência e difusão de políticas via cooperação internacional

Esta seção é responsável por debater os desafios e estratégias possíveis para a resolução de duas demandas principais decorrentes do reconhecimento dos processos de transferência e difusão de políticas sanitárias, realizados através da cooperação internacional, seja a CES bilateral, ou o uso das redes de instituições estruturantes de saúde da Unasul como fórum, citados acima: (1) a necessidade de mais trabalhos empíricos, que podem viabilizar a compreensão das especificidades desses processos e as lições que Constantine e Shankland (2017) preveem existir sobre o tema no Sul Global, e (2) a necessidade de reconhecimento e diálogo com os atores – burocratas, técnicos, e especialistas - que efetivam esses processos, e precisam ser absorvidos pelas teorias de RI e DI que busquem pensá-los.

Tomazini (2017, p. 46) elenca como um dos principais desafios de gestão da CSS “a compilação de dados primários em base de dados digital”, e esse pode ser considerado também um dos principais desafios para a pesquisa empírica na área. Tomazini (2017) reconhece que havia já no ano de 2017 um certo avanço sobre a resolução desse desafio no Brasil. Ela se referia principalmente às diversas publicações da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), e ao Relatório de Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi), publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com quatro edições já publicadas, que partem de metodologia própria de levantamento, e são úteis principalmente para compreender gastos públicos na área, bem como as ideias que circulam dentro da prática brasileira.

Ainda, no contexto da Ibero-América, a Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB) reúne dados sobre a CSS bilateral, triangular, regional, e inter-regional,

promovida pelos seus 22 países membros, da América Latina e da Península Ibérica, em edições do Relatório da Cooperação Sul-Sul na Ibero-América. Desde 2015 ela recolhe estes dados através do Sistema Integrado de Dados da Ibero-América sobre Cooperação Sul-Sul e Triangular (SIDICSS), sendo a primeira plataforma online e regional de levantamento, e o primeiro relatório regional, de informações sobre este tipo de cooperação (SEGIB, 2018).

Este relatório específico, em sua última edição, de 2018, sobre a cooperação na região no ano de 2016, e reunindo séries históricas sobre a década anterior, apresenta potencial de auxiliar diversas outras perguntas de pesquisa, visto que apresenta o perfil dos países em conjunto, e individualmente, bem como os papéis que assumem, quais as principais temáticas dos projetos e ações de cooperação, entre outros. O relatório também reúne posições dos promotores de cooperação de diversos países acerca dos desafios e avanços no campo. Além disso, expõe os limites dentro dos quais operam as estatísticas que produz, como o caso do déficit de informação sobre os dados dos custos da cooperação em cada país (SEGIB, 2018).

No caso específico dos atos internacionais firmados pelo Brasil, a plataforma Concórdia, do Ministério das Relações Exteriores, é ampla e atualmente conta com 11.892 atos internacionais firmados desde 1822 (MRE, 2020). Na aba de pesquisa avançada há diversos filtros que podem refinar pesquisas, ou não. No caso do levantamento realizado por Pozzatti e Farias (2019a), por exemplo, não houve uso de marcadores temáticos para a busca dos atos internacionais, apenas o uso do filtro de vigência. No caso da área da saúde, os autores constataram que os marcadores temáticos não conseguem abranger todas as temáticas que podem ser abrangidas pela matéria de saúde. Ainda, alguns documentos anexados às informações de um determinado ato não são de fato o documento deste ato, mas de algum outro, carregado ali de maneira aleatória.

No que se refere ao banco de dados disponibilizado pela Assessoria Internacional do Ministério da Saúde do Brasil (AISA) (AISA, 2020a), não há comunicação adequada entre ele e o Concórdia, visto que “as listas de atos em saúde algumas vezes informam um link para o documento, e outras vezes um link para a página do ato internacional referido na plataforma Concórdia” (Pozzatti & Farias, 2019a, p. 371). Neste contexto, são encontradas divergências, por exemplo, entre a vigência de um ato entre uma plataforma e outra, motivo pelo qual Pozzatti e Farias (2019a) resolveram definir preferência sobre a informação em uma plataforma em detrimento de outra, escolhendo a do MRE.

O sítio online da Unasul não possuía mecanismos de organização além da busca por palavras constantes no corpo do texto ou no título de documentos digitalizados. Mesmo assim, quando este foi extinto, sem aviso prévio, levou consigo muitas possibilidades de pesquisa empírica, e parte considerável da história do regionalismo sul-americano. E tudo que resta dele é o que se pode afirmar com base em experiências passadas de pesquisa. O sítio online do Mercosul (MERCOSUR, 2020) é, diferentemente dos demais, um exemplo de classificação, separando documentos por tipos normativos e ano a ano.

Para além dos atos internacionais, alguns dos projetos de execução firmados pelas instituições coordenadoras (definidas nos atos internacionais), pelo menos na área de saúde, estão disponíveis no Sistema de Gestão de Projetos e Ações de Cooperação Internacional (SISCOOP) (AISA, 2020b). A base de dados é organizada por países, e contém páginas de informações sobre os projetos e o documento deles para download, mas muitas vezes as informações na página de detalhamento são incongruentes entre si, e nem sempre o documento está disponível para download, ou é o documento referente ao ato acessado na página.

Assim, apesar dos avanços na produção de relatórios de qualidade, há a falta de organização e confiabilidade, principalmente em bancos onde os dados são atos internacionais. Sobre essas mesmas fontes, há que se notar os obstáculos acadêmicos sobre a necessária interdisciplinaridade para que elas sejam adequadamente analisadas, a fim de compreender os processos e os resultados das transferências e difusões.

O Brasil é o quarto maior ofertante de CSS através de projetos, na América Latina, mas está longe das primeiras posições no papel de ofertante no caso das ações. Projetos e ações são distintos em termos de duração e de custos, visto que os primeiros têm maiores dimensões nas duas variáveis (SEGIB 2018). Os autores deste artigo, apesar de verificarem registros de ações no SISCOOP, não verificaram tratados que positivem ações, como é feito com os projetos, resultando na hipótese de que estes últimos sejam objeto de maior institucionalização, e por isso, também possuam maior possibilidade de mensuração, seja dos seus processos, ou dos seus resultados. Nesse sentido, está clara a demanda por interdisciplinaridade envolvendo estudos em DI e RI, visto que o DI não só se apropria da cooperação internacional como meio para atuar em um sistema de Estados soberanos, como a cooperação internacional se institucionaliza majoritariamente através das suas fontes, os tratados internacionais.

No entanto, do ponto de vista da pesquisa jus-internacionalista, é comum a dedicação para resolver os problemas linguísticos do direito internacional reforçando o gerencialismo “que sugere que os problemas internacionais [...] deveriam ser resolvidos através do desenvolvimento de vocabulários técnicos altamente complicados” (Koskenniemi, 2011, p. 72, tradução nossa). Mas para dar conta das questões desta pesquisa, é irrelevante aprimorar essa retórica do “Estado de direito internacional” e, como disse José Coronel Urtecho a Eduardo Galeano, na frase que empresta a epígrafe a este artigo, buscar uma objetividade impossível é, na verdade, se afastar da realidade humana.

O regionalismo sul-americano, por exemplo, ao sustentar a difusão de políticas sobre redes de instituições cada vez mais específicas e cuja capacidade regulatória é fortalecida ao invés de cedida a um novo arranjo regional com intenção supranacional, se afasta ao mesmo tempo, dos grandes acordos, que são o foco da abordagem universalista do DI (Lorca, 2006), e das teorias hegemônicas e europeias sobre a integração regional presentes na disciplina de RI, para ir ao encontro de *arranjos possíveis* para efetivar o direito à saúde na América do Sul. E para compreender processos como esses, a dedicação antes empregada para resolver problemas linguísticos, deveria ser convertida na extração de *algumas lições* de como o direito internacional opera para transferir e difundir políticas sanitárias através da cooperação.

Para Kennedy, “os problemas mais urgentes do mundo são diversos - e renderão apenas coquetéis complexos e heterogêneos de políticas nos níveis nacional e internacional” (2006, p. 655, tradução nossa). Assim, seria “útil ter diversas capacidades, instituições com diversas afiliações políticas e diferentes vocabulários para a justiça social, ao abordar tanto os desastres quanto a injustiça mais cotidiana” (Kennedy, 2006, p. 657-658, tradução nossa). Isso quer dizer, de maneira geral, investir no pluralismo jurídico; e na América do Sul, quer dizer se permitir reconhecer o peso da política regional sobre os arranjos possíveis. A segunda seção deste trabalho é a ilustração do contexto onde as instituições regionais se adaptam a esse peso via difusão de políticas, para além da ideia endurecida de integração regional, supranacional, vertical, ou majoritariamente econômica, dos moldes mais tradicionais.

Ainda, sobre o encontro das duas disciplinas acadêmicas, para Slaughter (1993),

Se a ciência social tem alguma validade, os postulados desenvolvidos por cientistas políticos sobre padrões e regularidades no

comportamento do Estado devem fornecer uma base e uma estrutura para os esforços legais para regular esse comportamento. [...] Do lado da ciência política, se a lei - internacional, transnacional ou puramente doméstica - empurra o comportamento dos Estados em direção a resultados diferentes daqueles previstos pelo poder e pela busca do interesse nacional, os cientistas políticos devem revisar seus modelos para levar em consideração de variáveis legais (Slaughter, 1993, p. 205-206, tradução nossa).

E essa colocação é particularmente cara para os direitos sociais efetivados via transferência de políticas: se há como analisar esse processo, certamente as heurísticas desenvolvidas há décadas na Ciência Política são ferramentas privilegiadas:

se a literatura sobre as políticas tidas como domésticas parece não ter sensibilidade para captar o universo das redes transnacionais, a sua caracterização mais geral das interações no âmbito das redes nacionais, [...] sem dúvida pode ser vista como uma útil introdução à compreensão dos processos transnacionais (Faria, 2018, p. 87).

E se há como colocar essa análise a serviço de algum valor específico, capaz de compor heurísticas mais refinadas e politicamente interessadas, para avaliar os processos e os resultados da internacionalização de políticas, isso certamente não pode ser feito sem o DI.

Outra demanda importante sobre esse encontro disciplinar, é o reconhecimento da proeminência do conhecimento especializado, comunidades epistêmicas e grupos domésticos de interesse, averiguada no caso regional, e que também pode ser notada de forma bilateral. No estudo empírico realizado por Milani e Lopes (2014) sobre a cooperação bilateral entre Brasil e Moçambique, através de entrevistas, os autores identificaram o conhecimento especializado e o engajamento dos técnicos da Fiocruz como um diferencial na prática brasileira de cooperação em saúde. Bem como também concluem Schleicher e Platiau (2017) no caso da cooperação promovida pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) do Brasil, no mesmo país, e para quem, “do ponto de vista teórico das Relações Internacionais e da análise do discurso oficial brasileiro, os papéis dos burocratas e da burocracia de rua permanecem invisíveis” (Schleicher & Platiau, 2017, p. 16, tradução nossa)

A não captação da política local, e do conhecimento dos atores que a compõem, pela teoria, é um problema existente em ambas as disciplinas. E parece se dar, não devido a incapacidade dos internacionalistas sul-americanos em diagnosticar os problemas e variáveis específicas de sua própria região e prática, mas porque na área de estudos de

integração regional, por exemplo, há um compromisso acadêmico maior e mais antigo com as narrativas maiores e nortenhãs. O que não deixa de ser uma característica que permeia também a área jus-internacionalista. Para Lake (2013, p. 567, tradução nossa), “o campo [de Teoria das Relações Internacionais] seria melhor focando em problemas importantes do mundo real e alcançando progresso dentro de cada abordagem, de acordo com seus próprios critérios de sucesso”. Enquanto para Lorca,

Evitar a política tem seus próprios custos. [...] despolíticação diminui as expectativas dos profissionais no potencial do discurso jurídico internacional. A tradição jurídica latino-americana perde, assim, qualquer apelo que já teve por pensar, imaginar ou articular anseios por transformação sócio-política, torna-se serva do neoliberalismo na implementação da ortodoxia econômica (Lorca, 2006, p. 299, tradução nossa).

Um detalhe importante é que, no âmbito da comunidade epistêmica de RI no Brasil, não parece haver exatamente um preconceito com abordagens de área, dirigidas a problemas do mundo real, visto que a segurança internacional/global é a principal área de estudo no país (Villa, Tickner, Souza & Másmela, 2017). O que parece haver é uma negligência sobre áreas específicas, visto que saúde e gênero são as áreas de menor interesse da comunidade epistêmica de RI no Brasil e em outras da América Latina (Villa et al, 2017). Isto quer dizer que a perda real se encontra na negligência sobre a interdisciplinaridade, não só dentro das Ciências Sociais, na relação entre as disciplinas aqui citadas, mas também entre elas e as práticas implementadas por outras ciências, como é o caso da CES, sobre a qual emerge o adjetivo saúde, antes do potencial empírico e generalizável sobre os olhos dos acadêmicos de RI e DI.

Assim, as demandas de pesquisa empírica acerca dos processos descritos na primeira e na segunda seção, repousam sobre quatro problemas principais: (1) o problema institucional, relacionado à falta de organização e confiabilidade de fontes; (2) o problema interdisciplinar, onde o empréstimo de ferramentas analíticas ainda não é difundido, visto que isso decorre do reconhecimento de que uma área sozinha não consegue abordar a complexidade dos processos reais; (3) o problema epistemológico, onde apenas o aumento da produção de pesquisa empírica, e sobre casos cada vez mais específicos, pode ser capaz de apreender as lições necessárias para possíveis generalizações e construções teóricas mais amplas sobre a transferência e a difusão de políticas sanitárias; e (4) o problema teórico, visto que a produção teórica por área, orientada por problemas, ainda

negligencia questões que extrapolam áreas tradicionais, no caso da disciplina de RI, negligenciando também os atores que poderiam lançar luz sobre esses problemas.

E todos os problemas parecem ser interdependentes. O problema (1) pode ser mitigado pela resolução do (2), com o refinamento de métodos como as entrevistas, velhas conhecidas da Ciência Política, por exemplo. O problema (2) também poderia ser resolvido pela resolução do (4), na medida em que orientar pesquisas por problemas, significa combinar ferramentas, e reconhecer a realidade, antes do anseio por abordagens deontológicas insuladas, e a resolução do problema (4) pode ser também a do (3). Assim, todas as respostas possíveis repousam sobre engajamento político do pesquisador e interdisciplinaridade.

No caso dos problemas (1) e (2), por exemplo, estratégias como entrevistas, ou enfoques de pesquisa sobre novas categorias de atores, como os técnicos, poderiam ajudar em termos de fontes, de identificação e de complexificação dos problemas. Da mesma forma, poderiam conectar demandas de acadêmicos, tomadores de decisão, e técnicos. Nos casos dos problemas (3) e (4), em termos de saúde, a pandemia de 2020 do Covid-19, faz a área emergir como objeto de *high politics*. O que pode ser, simultaneamente, uma oportunidade para reconhecer agendas de pesquisa do Sul Global focadas na área de saúde, e que venham a ilustrar os ganhos das generalizações ao partirem de locais cada vez mais específicos. No entanto, pegando outro caminho, poder-se-á produzir análises superficiais, altamente delimitadas por disciplinas, reforçando o abismo entre teoria e prática – que é complexa e interdisciplinar.

5. Considerações Finais

Na perspectiva adotada aqui, a cooperação internacional e o direito internacional estão comprometidos com a transformação da realidade, não porque conduzem um “gerencialismo” (Koskenniemi, 2011, p. 71, tradução nossa) da ação estatal, focado apenas no discurso jurídico, mas porque ao estimular o “enviesamento estrutural” (Koskenniemi, 2011, p. 65, tradução nossa), participam do processo iterativo que (con)forma a política. O enviesamento estrutural está relacionado ao fatiamento institucional em regimes, de forma que “o objetivo de criar tais instituições [ou regimes] especializadas é exatamente afetar os resultados que estão sendo produzidos no mundo internacional” (Koskenniemi, 2011, p. 65, tradução nossa). Assim, para além da teoria, partir das evidências empíricas tira o foco da doutrina e o coloca sobre as instituições,

politizando a pesquisa jus-internacionalista, para que, com isso, ela possa acompanhar a bastante politizada dinâmica político-institucional do direito internacional. Isso revela, como evidenciado neste trabalho, por exemplo, como o direito internacional pode funcionar como catalisador de políticas públicas locais.

Este trabalho partiu das evidências empíricas do direito internacional para investigar como a política externa pode, para além da análise como política pública, ser precursora da internacionalização de outras políticas, via cooperação internacional. Para tanto, a primeira seção foi norteadada pela questão sobre quais casos envolvendo a transferência de políticas podem ser averiguados a partir das evidências empíricas utilizadas, em matéria de saúde, a partir do Brasil, com os demais países independentes da América do Sul. Ela concluiu que (1) a CES é majoritariamente realizada via transferência de políticas, e (2), quando a transferência de expertise não pode ser ligada ao conteúdo de políticas públicas específicas, a heurística de transferência de políticas (Dolowitz & Marsh, 1996) ainda parece ser válida na compreensão do processo de cooperação.

A segunda seção foi responsável por discutir a difusão de políticas a partir das redes de instituições estruturantes de saúde da Unasul. E conclui que, ao catalisarem a difusão de PPs, através da aproximação de necessidades funcionais e capacidades assimétricas entre Estados-membros, ao invés da imposição de normas vinculativas, instituições regionais com estruturas deste tipo, (1) trazem as políticas para a centro dos processos integrativos, (2) fazem com que o direito internacional alcance instituições nacionais, mesmo na América do Sul fortemente ligada à autonomia nacional, (3) trazem novas medidas pelas quais se pode medir o êxito ou fracasso das instituições regionais, e (4) trazem para os estudos sobre a integração – pelo menos na América do Sul, onde isso é percebido tardiamente – variáveis como comunidades epistêmicas e o protagonismo dos especialistas.

A terceira seção foi responsável pelas questões sobre as demandas de pesquisa empírica decorrentes do reconhecimento dos processos citados acima, na América do Sul, debatendo quais são os obstáculos e as estratégias possíveis para resolvê-las. Quatro obstáculos se mostraram proeminentes: (1) a falta de organização e baixa confiabilidade de diversos bancos de atos internacionais; (2) a baixa interdisciplinaridade, (3) o uso inadequado das teorias tradicionais como modelo para a prática e não como heurística para análise de problemas diagnosticados de forma local/contextual, e (4) a baixa

produção teórica interessada na transformação da realidade, em áreas negligenciadas. E sobre eles, as expectativas de resolução elencadas pelo presente trabalho repousam no engajamento político do pesquisador e no aumento da interdisciplinaridade. Estratégias de pesquisa como entrevistas, e enfoques sobre novas categorias em ambas as disciplinas, de DI e RI, como os técnicos, bem como a produção de problemas que de antemão excedam as ferramentas de uma área, lançando o pesquisador na necessidade de conjugação de conhecimentos, se mostram relevantes nesse sentido.

Referências

Agostinis, Giovanni. (2019) Regional Intergovernmental Organizations as Catalysts for Transnational Policy Diffusion: The Case of UNASUR Health. *Journal of Common Market Studies*, 57 (5): 1111–1129.

Agranoff, Robert. (2003) A new look at the value-adding functions of intergovernmental networks. *Seventh National Public Management Research Conference*, Georgetown University. Recuperado de: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.597.8261&rep=rep1&type=pdf> Acesso em: 05 jun. 2019.

AISA - Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde. (2020a) *Acordos Internacionais*. Recuperado de: <https://www.saude.gov.br/assessoria-internacional/acordos-internacionais> Acesso em: 29 jul. 2020.

AISA - Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde. (2020b) *Sistema de Gestão de Projetos e Ações de Cooperação Internacional (SISCOOP)*. Recuperado de: <http://aplicacao.saude.gov.br/siscoop/> Acesso em: 29 jul. 2020.

Almeida, Celia, De Campos, Rodrigo P., Buss, Paulo, Ferreira, José R., & Fonseca, Luiz E. (2010) A concepção brasileira de cooperação Sul-Sul estruturante em saúde. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*, 4 (1): 25-35.

Bueno, Flávia T. C., Faria, Mariana & Bermudez, Luana. (2013) A Cooperação Sul-Sul e as Redes Estruturantes do Conselho de Saúde da Unasul como instrumentos de desenvolvimento regional. *Cadernos de Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, 8 (12): 83-100. Recuperado de: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs2.4.8/index.php/cdes/article/view/159/157> Acesso em: 05 jun. 2019.

Constantine, Jennifer. & Shankland, Alex. (2017) From policy transfer to mutual learning? Political recognition, power and process in the emerging landscape of international development cooperation. *Novos Estudos CEBRAP*, 36(1): 99-122

Dolowitz, David & Marsh, David. (1996) Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political Studies*, 44 (2) 343-357.

Pozzatti & Farias. *Transferência e Difusão de Políticas Sanitárias via Cooperação Internacional na América do Sul*

Dolowitz, David & Marsh, David. (2000) Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13 (1): 5-24.

Dri, Clarissa F. (2016) Demanda e oferta de bens públicos regionais: políticas públicas transnacionais na América do Sul? *Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais*, João Pessoa, 3 (6): 1-8.

Dri, Clarissa F. & Pittas, Tiago M. (2017) O diálogo entre saúde e política externa na cooperação brasileira em bancos de leite humano. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 22 (7), p. 2277-2286.

Dri, Clarissa F. & Da Silva, Andressa M. (2019) Da prática aos princípios da cooperação sul-sul: a metodologia de atuação do Centro de Excelência contra a Fome. In: Lima, Thiago (Org.). *Segurança alimentar e relações internacionais*. João Pessoa: Editora UFPB, 2019, 83-117.

Faria, Carlos A. P. (2012) A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados. *Interseções*, 14 (2): 335-371.

Faria, Carlos A. P. (2018) *Políticas públicas e relações internacionais*. 1. ed. Brasília: Enap, v. 1. 111p.

Ferreira, José R. & Fonseca, Luiz E. (2017) Cooperação estruturante, a experiência da Fiocruz. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, 22 (7): p. 2129-2133.

Haas, Peter M. (1992) Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 4 (1): 1-35.

Hurrell, Andrew. (1995) Regionalism in Theoretical Perspective. In: Hurrell, Andrew & Fawcett, Louise (eds). *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press, 1995, 37-73.

Ingram, Helen M. & Fiederlein, Suzanne L. (1998) Traversing Boundaries: A Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy. *The Western Political Quarterly*, 41(4): 725-745.

Jouannet, Emmanuelle T. (2012) *The Liberal-Welfarist Law of Nations. A History of International Law* (Christopher Sutcliffe, Trans.). New York: Cambridge University Press.

Kennedy, David. (2006) One, Two, Three, Many Legal Orders: Legal Pluralism and the Cosmopolitan Dream. *N.Y.U. Review of Law and Social Change*, 31 (3): 641- 659.

Koskenniemi, Martti. (2011) *The Politics of International Law*. Oxford: Hart. 388p.

Lake, David. (2013) Theory Is Dead, Long Live Theory: The End of the Great Debates and the Rise of Eclecticism in International Relations. *European Journal of International Relations*, 19 (3): 567-587.

Pozzatti & Farias. *Transferência e Difusão de Políticas Sanitárias via Cooperação Internacional na América do Sul*

Lima, Maria Regina. S. & Coutinho, Marcelo V. Integración Moderna. *Oikos – Revista de Economía Política Internacional*, v. 5, p. 108-121, 2006

Lorca, Arnulf B. (2006) International Law in Latin America or Latin American International Law? Rise, Fall, and Retrieval of a Tradition of Legal Thinking and Political Imagination. *Harvard International Law Journal*, 47 (1): 283-305.

Mercosur. (2020) *Normativas dos órgãos decisórios do MERCOSUL*. Recuperado de: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/> Acesso em 29 jul. 2020.

Mijares, Víctor M. & Nolte, Detlef. (2018) Regionalismo posthegemónico en crisis. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 18 (3): 105-112. Recuperado de: <http://revistafal.com/numeros-antiores/fal-18-3/> Acesso em: 05 jun. 2019.

Milani, Carlos R. S. & Lopes, Roberta N. (2014) Cooperação Sul-Sul e Policy Transfer em Saúde Pública: análise das relações entre Brasil e Moçambique entre 2003 e 2012. *Carta Internacional*, 9 (1): 59-78.

Milner, Helen. (1997) *Interest, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University.

MRE - Ministério das Relações Exteriores. (2020) *Concórdia. Acervo de atos internacionais do Brasil*. Recuperado de: <https://concordia.itamaraty.gov.br/> Acesso em 01 ago. 2020.

Onuki, Janina & Oliveira, Amâncio J. de. (2006) Eleições, política externa e integração regional. *Rev. Sociol. Polit.*, n. 27, p. 145-155. Recuperado de: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/8119/5736> Acesso em: 05 jul. 2019

Pittas, Tiago M. (2015) A projeção externa brasileira a partir do caso dos bancos de leite humano. TCC (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Sócio-Econômico, Relações Internacionais, 84p.

Pozzatti, Ademar & Farias, Luiza W. (2019a) O Brasil e a cooperação Sul-Americana em saúde: dos regimes temáticos às possibilidades de efetivação estruturante. *Brazilian Journal of International Law*, 16 (2): 363-382.

Pozzatti, Ademar & Farias, Luiza W. (2019b) As heranças da Unasul em saúde: redes de instituições estruturantes como instrumento do direito internacional contemporâneo. In: *Anais do 5º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade: mídias e direitos da sociedade em rede (2019)*, Santa Maria, 2019.

Riggiozzi, Pía. (2014) Regionalism through social policy: collective action and health diplomacy in South America. *Economy and Society*, 43 (3): 432-454.

Ruiz, José B. (2012) Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista Latino-americano. In: Ruiz, José B., Puntigliano, Andrés R., & Gragea, Angel C. (orgs.). *Integración latinoamericana y caribeña*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 27-58.

Sanchez, Michelle R., Da Silva, Elaini C. G., Cardoso, Evorah L. & Spécie, Priscila. (2006) Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). *Rev. Sociol. Polit.*, 27:125-143

Schleicher, Rafael T. & Platiau, Ana Flávia. (2017) What is the relation between Brazilian Foreign Policy and the implementation of bilateral technical cooperation projects in African Countries? Lessons from a South-South cooperation project implemented by the Brazilian National School of Public Administration – ENAP (2009-2012). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 60 (1): 1-19.

Secretaria-Geral Ibero-Americana (SEGIB). Relatório Ibero-Americano da Cooperação Sul-Sul 2018. Madrid, 2018. 198p. Recuperado de: <https://www.informesursur.org/pt-pt/informe-de-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica-2/>. Acesso em: 6 maio 2020.

Slaughter, Anne-Marie & Burke-White, William. (2006) The Future of International Law is Domestic (or, The European Way of Law). *Harvard International Law Journal*, Cambridge, 47 (2): 327-352.

Slaughter, Anne-Marie. (1993) International Law and International Relations Theory: A Dual Agenda. *The American Journal of International Law*, 87 (2): 205-239.

Tomazini, Rosana C. (2017) Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e Cooperação Sul-Sul: uma análise comparativa de seus princípios e desafios de gestão. *Carta Internacional*, 12 (1): 28-48.


Torronteguy, Marco Aurélio A. (2010) O direito humano à saúde no direito internacional: efetivação por meio da cooperação sanitária. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da USP, São Paulo. 355p.

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância. (2016) Rede Laços Sul-Sul. Brasília: UNICEF.

Villa, Rafael. D., Tickner, Arlene B., Souza, Marília C. B. & Másmela, Yamile. C. C. (2017) Comunidades de Relações Internacionais na América Latina: uma análise das tendências a partir do TRIP 2014. *Carta Internacional*, 12 (1): 224-256.

As Tarefas da Política Externa na Ordem Constitucional Brasileira: política pública com objetivos permanentes e atualizados

The Tasks of Foreign Policy in the Brazilian Constitutional Order: public policy with permanent and conjunctural objectives

Oswaldo Quirino de Souza Filho¹ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n2.50751

Recebido em: 19/02/2020
Aprovado em: 19/07/2020

Resumo: A discussão acerca do estatuto particular ocupado pela política externa no conjunto de ações do Estado gerou numerosas publicações no Brasil, sem ter alcançado consenso. Pesquisadores, diplomatas e comentaristas dividem-se ao classificar aquela política como “política de Estado”, “política de governo” ou “política pública”, embora tendam a adotar a primeira alternativa. Diante disso, este artigo busca avançar conceitualmente em relação ao estado atual da compreensão a respeito do que seja “política externa” em termos abstratos e de quais tarefas ela cumpre. O artigo se vale, principalmente, da distinção teórica entre *policy*, *politics* e *polity* (COUTO; ARANTES, 2006), para defender o uso exclusivo do conceito de política pública (*policy*) na definição de política externa. Esse uso tem o mérito de inserir explicitamente a política externa na ordem constitucional brasileira e, assim, atribuir a ela tarefas vinculadas aos objetivos permanentes da comunidade política (*polity*) e aos objetivos conjunturais do governo que são resultado da competição política (*politics*).

Palavras-chave: Política Externa; Política Pública; Ordem Constitucional Brasileira.

Abstract: The debate concerning the particular status of foreign policy in the realm of public action has generated numerous publications in Brazil, without reaching consensus. Scholars, diplomats, and commentators are divided in classifying that policy as “State policy”, “government policy”, or “public policy”, although they tend to choose the first option. In the light of it, the article seeks to advance in analytical terms with respect to the current understanding of what foreign policy is from a theoretical point of view and of what tasks it performs. The article utilizes the distinction made between *policy*, *politics*, and *polity* (COUTO; ARANTES, 2006) in order to defend the exclusive use of the term

¹ Ministério das Relações Exteriores. E-mail: oqsf@hotmail.com

“public policy” when defining the concept of foreign policy. This use has the merits of explicitly grounding foreign policy on the Brazilian constitutional order and thus makes it possible to attribute to it tasks linked to permanent objectives of the political community (polity) and to the conjunctural objectives of government that result from the political competition (politics).

Keywords: Foreign Policy; Public Policy; Brazilian Constitutional Order.

“The cultivation of political understanding means that one becomes sensitized to the enormous complexities and drama of saying that the political order is the most comprehensive association and ultimately responsible for sustaining the physical, material, cultural, and moral life of its members” Sheldon Wolin

1. Introdução²

Uma das características mais evidentes do debate sobre política externa no Brasil é a falta de consenso quanto ao estatuto particular ocupado por essa política no conjunto de ações do Estado. Sintoma disso é a discussão sobre se a política externa seria uma “política de Estado”, uma “política de governo” ou uma “política pública”³. Diplomatas, acadêmicos e pesquisadores tendem a adotar a primeira alternativa, com justificativas variáveis. No centro do conceito “política de Estado” está a ideia segundo a qual alguns posicionamentos internacionais do Brasil devem ser respeitados na medida em que refletem uma continuidade⁴ no comportamento do país e que sempre agem no sentido de preservar o interesse nacional. A nosso ver, ao recorrer ao conceito para analisar decisões políticas, essa visão não favorece a necessária explicitação da conveniência de

² Agradeço aos pareceristas anônimos, ao meu colega Bernardo Andrade Faria e aos professores Haroldo Ramanzini Júnior, Rogério de Souza Farias e, em especial, Carlos R. S. Milani, por terem lido e comentado versões anteriores deste trabalho. Desnecessário dizer que a responsabilidade pelas ideias desenvolvidas aqui é unicamente minha.

* O artigo foi escrito a título pessoal e não representa as posições do Ministério das Relações Exteriores.

³ Lima (2000), Sanchez et al (2006), Faria (2008), Lafer (2014), Milani e Pinheiro (2013) e Milani (2015) são alguns exemplos de publicações que abordaram o problema.

⁴ Com efeito, a “continuidade” costuma ser uma das mais frequentes características atribuídas à política externa brasileira e ao que Celso Lafer (2014) chamou de “identidade internacional do Brasil”. De um lado, isso ocorre pela posição normativa (defendida, por exemplo, por San Tiago Dantas em discurso de 1962 [cf. FRANCO, 2007, p.161-162, p.170]) no sentido de que uma política externa deve refletir continuidade ao longo do tempo, de modo a ter credibilidade e boa reputação diante dos interlocutores internacionais. De outro, o argumento da continuidade consolidou-se pelo fato de ter a política externa gozado de certo consenso em suas linhas gerais mesmo em épocas de polarização política. Isso fica visível na análise de Celso Lafer (2014, p.21; p.103-104) acerca do discurso de 1984 de Tancredo Neves na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, em que este externa sua concordância com a política externa levada a cabo pelo Itamaraty nos governos militares.

determinada medida e, no limite, concorre para uma certa ideia rígida de continuidade e restringe o campo de alternativas à disposição do Brasil.

Consequência pouco legítima de definir política externa como “de Estado” é a dificuldade que os governos podem encontrar, em sua atuação internacional, de realizar seu programa político. É a democracia que perde com o esquema “política externa” ergo “política de Estado”. Pois, diferentemente do que ocorre em outros campos salientes da ação pública, como saúde, educação e segurança, em que a agenda de governo do político eleito deve refletir a plataforma ideológica que foi sufragada pela população, no campo da política externa nenhuma mudança substancial parece merecer muita atenção, conforme a crítica de acadêmicos, analistas e diplomatas que intervêm no debate público. A posição em favor da ideia de “política de Estado”, diríamos, chega mesmo a constituir um “ponto de veto informal”⁵ à atuação internacional do Poder Executivo.

Segundo o argumento em defesa daquela visão, é a natureza particular da política externa que demanda prudência em lugar da inovação. São os chamados “interesses nacionais”, “de longo prazo” e “estratégicos” que deveriam sempre guiar as diretrizes de atuação de todos os governos que transitoriamente passam pelo comando do Estado. A existência objetiva desses interesses reclamaria cautela e deferência às concepções do passado, que, sempre quando observadas, renderam bons dividendos à posição internacional do Brasil. Os formuladores da política externa brasileira teriam assim não só um conjunto de objetivos dados pela condição natural do país, mas também uma mesma estratégia de atuação. Nesse sentido, bastaria ao governo incumbente valer-se da “continuidade” para seguir perseguindo aquelas metas e garantir um bom desempenho na agenda externa. Quer-nos parecer que o debate saudável e a defesa consistente de tomadas de decisão acabam sendo prejudicados pelo uso do conceito teoricamente impreciso de “política de Estado”, o qual, além disso, embasa concepção equivocada do que a política externa é e de quais tarefas ela cumpre.

⁵ Lijphart (2003) cunhou a expressão “ponto de veto” para referir-se aos freios e contrapesos institucionais, portanto formais, que configuram obstáculo à realização de determinada política decidida pelo Poder Executivo. Aqui, adaptamos seu conceito, ao qualificar de “informal” o “ponto de veto” que existiria, entre diversos atores da sociedade brasileira, a mudanças propostas na agenda externa do país, já que raramente são utilizados mecanismos formalmente previstos para se tentar bloquear políticas específicas nessa área, como formação de maiorias parlamentares, no caso do Legislativo, ou controle de legalidade, no caso do Judiciário. Nesse sentido, apesar de a engenharia constitucional brasileira conceder ao Presidente da República ampla latitude para executar sua agenda de governo (LIMONGI, 2008), talvez exista uma “estabilidade da política” externa no Brasil, expressão que Tsebelis (2005) utiliza para designar baixa capacidade do governo de modificar o *status quo*.

Neste artigo, defenderemos que o uso desse termo e o raciocínio produzido por ele podem ser evitados uma vez que se considere a ordem constitucional brasileira no momento de definir a política externa. Para embasar nossa análise, vamos nos valer da distinção feita entre as três dimensões formadoras do que Couto e Arantes (2006, p.47) chamam de “política democrática” – a *policy*, a *politics* e a *polity* –, de modo a defender o uso exclusivo do conceito de política pública (*policy*)⁶ naquela definição. Tal distinção também será utilizada com o fim de vincular a política externa aos objetivos permanentes da comunidade política (*polity*) e aos objetivos conjunturais do governo que são resultado da competição política (*politics*). Como resultado, iremos demonstrar que, na verdade, o que é permanente e tem continuidade é um rol limitado de objetivos, os quais são enunciados pela parte da Constituição de 1988 que é incontroversa e consensual. Além de ser um instrumento para proteger esses interesses, a política externa também deve ser vista como um meio pelo qual o governo busca implementar sua agenda política, o que equivale a dizer que existe um espaço legítimo para a “definição política” (LIMA, 2010, p.401) de interesses conjunturais que são buscados no plano externo e que fazem parte do exercício de governar⁷.

Nesses termos, a primeira parte do artigo irá abordar os conceitos de *polity*, *policy* e *politics*, tal como elaborados por Couto e Arantes (2006), e propor um esquema analítico em que a política externa, embora se classifique como *policy*, guarda relação íntima com os outros dois conceitos. Em seguida, mostraremos como de fato essa relação ocorre, tomando como referência os temas de que cuida a política externa. Na terceira parte, buscaremos demonstrar o mérito de definir a política externa como política pública também a partir da teoria do Estado. Ao ressaltar que tal política, enquanto meio de exercício do poder político, não tem nenhum conteúdo pressuposto, demonstraremos os problemas do conceito “política de Estado”. Por fim, a conclusão servirá para realizar um balanço do texto e para apontar suas consequências para futuras agendas de pesquisa.

⁶ Parece-nos analiticamente muito útil situar a atividade do Ministério das Relações Exteriores e a política externa em si sob o conceito de “serviço público”, que pode adquirir variadas definições. Por exemplo: “atividade realizada no âmbito das atribuições da Administração Pública, inserida no Executivo ... serviço público] refere-se a atividade prestacional, em que o poder público propicia algo necessário à vida coletiva” (DI PIETRO, 2018, cap.4) ou “toda atividade exercida pelo Estado, através de seus Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) para a realização direta ou indireta de suas finalidades” (DI PIETRO, 2018, cap.4).

⁷ Compartilhamos de três premissas de Hill (2003, p.79) sobre a política externa: 1) a política externa não se situa fora da “política normal”; 2) algumas formas de ação política podem ser efetivamente realizadas por meio dela em maior ou menor grau; e 3) longe de ser irrelevante, a política externa é uma das atividades mais críticas em que comunidades políticas, em especial as democráticas, se engajam.

2. As Três Dimensões da Política Democrática

Se parte do esforço de implementação do programa de governo é realizado mediante políticas públicas, e se a política externa é uma política pública, precisamos estabelecer alguns aspectos básicos da atividade de governo no Brasil antes de analisar essa política. Segundo Norberto Bobbio (2017), para bem compreender um governo, ou mesmo para estabelecer determinada forma de governo, duas perguntas decisivas têm de ser respondidas sobre sua constituição: quem governa e como governa. Numa concepção clássica do termo, a “constituição” da ordem política nada mais é que “o ordenamento de uma cidade quanto às suas diversas funções de governo ... e a constituição é o governo” (ARISTÓTELES, 1988, p.89, p.125). Considerada como governo, a constituição seria “em termos estruturais, a síntese da tensão entre a norma e a realidade, culminando na formação de uma ordem jurídica e política” (FARIA, 1978, p.50). Desse modo, existiria uma conexão, embora sempre imperfeita, entre normas e valores constitucionais que prescrevem a forma de governo, de um lado, e o governo propriamente dito (ou a constituição em si, em sentido aristotélico), de outro. É nesse sentido “forte” da palavra que falaremos da ordem constitucional brasileira e das tarefas que a política externa nela desempenha.

Parte essencial da resposta à questão “como governa?” é encontrada no modo de produção de decisões do Executivo federal. Couto e Arantes (2006) elaboraram uma referência analiticamente útil para analisar o problema e definir essa dimensão de governo. Ao buscarem “oferecer um modelo de análise capaz de explicar por que a Constituição de 1988 não adquiriu a estabilidade esperada e o país permaneceu numa espécie de agenda constituinte”, os autores desenvolveram o que chamaram de “Metodologia de Análise Constitucional” (MAC).

Segundo este modelo, a primeira dimensão estrutural da política democrática é a polity. Por ela definir a “estrutura paramétrica estável da política” (COUTO; ARANTES, 2006, p.47) ou “os parâmetros da convivência poliárquica, a estrutura constitucional se alicerça sobre um indispensável consenso mínimo dos diversos atores políticos quanto aos seus aspectos centrais” (COUTO; ARANTES, 2006, p.46). Os dispositivos estabelecidos pela polity têm “caráter não controverso”, isto é:

não dizem respeito àquilo que a competição democrática tem como finalidades: (a) definir a ocupação dos postos de poder por um

determinado período e (b) definir quais políticas públicas serão implementadas num dado momento. Estes dois objetivos correspondem, portanto, a duas outras dimensões mais visíveis e perceptíveis no dia a dia das democracias do que a primeira: 1. A competição política por cargos e influência – *politics*; 2. A decisão sobre políticas governamentais – *policy* (COUTO; ARANTES, 2006, p.46).

Portanto, as três dimensões estruturais do regime democrático poliárquico são a *polity*, a *politics*, e a *policy*. Uma define o fundamento consensual mínimo do regime, a outra, as regras da competição política por poder e influência, e a terceira constitui as políticas públicas, que são a um só tempo “objetivo e decorrência do jogo político”. As decisões de *policy*, dizem os autores, “espera-se que sejam objeto de controvérsia, e não de consensos mínimos; por isso mesmo, decorrem das disputas políticas conjunturais” (COUTO; ARANTES, 2006, p.47). O alcance da *policy* é determinado e parametrizado, assim como a própria competição política, pela estrutura da *polity*⁸.

Nesse marco, analisar os dispositivos constitucionais referentes à política externa, tomando-a como política pública ou *policy*, servirá para verificar de que maneira essa política se relaciona à *polity* e à *politics*, compondo as dimensões estruturantes do que Couto e Arantes (2008, p.46), amparados em Robert Dahl, chamaram de “política democrática”. Essa classificação, por sua vez, permitirá uma melhor compreensão sobre os meios (instrumentos) e os fins (objetivos) da atuação internacional do Brasil e uma definição mais completa do conceito de “política externa” como política pública.

Propomos assim uma outra via de análise para se pensar a política externa brasileira contemporânea, tendo a Constituição de 1988 como ponto de partida. Desse ângulo, o exame da ação governativa na área da política externa e a própria definição do que constitui essa política devem incluir as normas constitucionais que dão estabilidade e forma ao Estado (*polity*) e que fortemente condicionam a formulação e a execução da política exterior, bem como as dinâmicas pertencentes à esfera da *politics*, onde os mais

⁸ “Dada a função estruturante da *polity*, as normas constitucionais têm caráter soberano, razão pela qual não estão em princípio sujeitas à discussão democrática cotidiana, a qual balizam, resguardando direitos fundamentais e assegurando que a *politics* transcorra segundo parâmetros previsíveis e estáveis. Normativamente, correspondem a um momento inaugural, no qual se fundaria a *polity* e se iniciaria o jogo político (Ackerman, 1988). Em virtude disso, são protegidas contra modificações frequentes, sendo as regras para sua alteração bem mais exigentes do que as necessárias para alterar *policies*: *quorums* ampliados de votação, prazos deliberativos dilatados, poder de veto conferido a diversos atores institucionais, consultas populares obrigatórias e, no limite, vedação total a quaisquer mudanças por emendas constitucionais pela legislatura ordinária, requerendo-se nesse caso a realização de uma nova Assembléia Constituinte.” (COUTO; ARANTES, 2006, p.47).

variados atores que disputam influência e poder buscam realizar seus objetivos. Tal proposição também leva naturalmente em direção à tese de que é necessário situar aquele exame no campo das políticas públicas.

3. A Relação da Política Externa com as Dimensões Estruturantes da “Política Democrática” Brasileira

Na Constituição de 1988, o primeiro grupo de dispositivos relevantes para nossa investigação é encontrado no Título I – Dos Princípios Fundamentais, em seu Artigo 4º. Neste artigo, o constituinte originário incluiu, pela primeira vez na história constitucional brasileira, uma norma destinada a regular somente os princípios constitucionais⁹ que devem orientar a conduta externa da República Federativa do Brasil (CHRISTOFOLLO, 2019, pp.39-128). Esses princípios “balizam as ações da Presidência da República e, em especial, do Ministério das Relações Exteriores como o ente que executa a ação e vocaliza a opinião do país no exterior” (CHRISTOFOLLO, 2019, p.39)¹⁰.

Devido ao seu pertencimento ao Título I, pode-se afirmar, seguindo a Metodologia de Análise Constitucional (COUTO; ARANTES, 2006), que os dispositivos principiológicos têm em seu escopo temas que são essencialmente ligados às dimensões da *polity* e da *policy*. Isso porque, dada sua natureza geral, indeterminada e abstrata, os princípios formam as bases mínimas do consenso democrático sobre o qual se (re)fundou o Estado (*polity*) brasileiro pós-1988 (CHRISTOFOLLO, 2019, p.40)¹¹. São, portanto, essencialmente não controversos. Segundo Christofolo, tais princípios funcionam como fundamentos e ápice normativo do ordenamento jurídico, e todas as demais normas

⁹ Textualmente: Art.4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I – independência nacional; II- prevalência dos direitos humanos; III – autodeterminação dos povos; IV – não intervenção; V – igualdade entre os Estados; VI – defesa da paz; VII – solução pacífica dos conflitos; VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X – concessão de asilo político. Parágrafo único: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.”

¹⁰ Como nota Christofolo (2019, p.2), os princípios do mencionado artigo têm uma dupla natureza jurídica: “quanto à forma, são princípios de direito constitucional; quanto à matéria regulada, são de direito internacional público”. Essa relação entre direito constitucional e direito internacional vem sendo cada vez mais abordada por juristas e internacionalistas e caracteriza um processo que se convencionou chamar “internacionalização do direito constitucional” (cf. LAFER, 2015).

¹¹ “Da perspectiva formal, os princípios constitucionais de relações internacionais se enquadram entre os ‘princípios político-constitucionais’ que revelam decisões gerais e fundamentais tomadas pelo constituinte em relação à conformação do sistema jurídico brasileiro” (CHRISTOFOLLO, 2019.p.41).

inscritas no ordenamento guardam relação de dependência lógico-jurídica com eles (CHRISTOFOLLO, 2019, p.18).

Em segundo lugar, eles ligam-se à *policy* porque são diretrizes orientadoras de conduta, servindo de guia para a tomada de decisões nos casos concretos, para as diversas políticas públicas. Celso Lafer argumenta que os princípios constitucionais operam como uma *vis directiva*, teleológica, a qual necessariamente detém uma exigência de realização e eficácia no plano factual (LAFER, 2015; CHRISTOFOLLO, 2019, p.22). Da mesma forma, Lafer (2015) defende que os princípios podem também desempenhar função importante no aprofundamento do regime democrático brasileiro, pois oferecem critérios para o exercício da fiscalização e do controle da política externa por meio da opinião pública, princípio ativo da cidadania numa democracia.

Em termos de competências presidenciais em política exterior, a parte relevante do texto constitucional é o Capítulo II – Do Poder Executivo. Diz o texto do Artigo 84 que compete privativamente ao Presidente da República:

VII – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; IX – decretar o estado de defesa ...; XIX – declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele ...; XX – celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional.

Provavelmente¹², as ações desenvolvidas pelo MRE derivam sua constitucionalidade do Artigo 84, VIII, e do Artigo 21, I, segundo os quais compete ao Presidente da República (chefe da União) “manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos”. Nesse conceito de largo alcance, são abrangidas atividades as mais variadas. Vale a pena citar na integralidade o Art. 1º do Anexo I do Decreto 9.683, de 9 de janeiro de 2019, que define a área de competência do MRE:

I – assistência direta e imediata ao Presidente da República nas relações com Estados estrangeiros e com organizações internacionais; II – política internacional; III – relações diplomáticas e serviços consulares;

¹² Dizemos “provavelmente” pois o Decreto presidencial de número 9.683, de 9 de janeiro de 2019, que reestrutura o MRE e em cujo anexo se dispõe sobre as suas competências, diz apenas que o presidente decreta o que se segue com base no “art. 84, caput, inciso VI, alínea ‘a’ da Constituição”, dispositivo que cuida somente da competência privativa do presidente de organizar o funcionamento da administração federal, e nada diz sobre sua competência em matéria de política externa (art. 84, VIII, e art. 21, I).

IV – participação em negociações comerciais, econômicas, financeiras, técnicas e culturais com Estados estrangeiros e com organizações internacionais, em articulação com os demais órgãos competentes; V – programas de cooperação internacional; VI – apoio a delegações, a comitivas e a representações brasileiras em agências e organismos internacionais e multilaterais; VII – apoio ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República no planejamento e coordenação de deslocamentos presidenciais no exterior; VIII – coordenação das atividades desenvolvidas pelas assessorias internacionais dos órgãos e das entidades da administração pública federal; IX – promoção do comércio exterior, de investimentos e da competitividade internacional do País, em coordenação com as políticas governamentais de comércio exterior, incluída a supervisão do Serviço Social Autônomo da Agência Brasileira de Promoção de Exportações do Brasil (Apex-Brasil) e a presidência do Conselho Deliberativo da Apex-Brasil.

Em comparação com os princípios previstos pelo artigo 4º, a classificação desses temas sob os conceitos de *polity* e *policy* é mais complicada. Em sua obra *Guerra e Paz entre as Nações*, Raymond Aron (2002, p.128-131) assinala que os objetivos eternos do Estado, dos quais também a política externa cuidava, eram a segurança (enquanto posse do espaço), a potência (relação de força favorável, dada principalmente pelo número de súditos) e a glória (conceito relacionado ao prestígio e ao plano das ideias). Parece que foi sobretudo por essas dimensões que se conferiu àquela política, com pouca precisão conceitual, o título de “política de Estado”, pois ela agia em domínios altamente sensíveis em cuja causa estavam a sobrevivência, a integridade territorial do Estado e a reputação do soberano. Em outras palavras, estava em risco a comunidade política, na forma como ela é, hoje, nas democracias constitucionais, definida pelos dispositivos da Constituição que tratam de *polity*. No caso concreto do Brasil enquanto comunidade política, seria equivalente a afirmar que a política externa tratava de temas que punham em risco a própria definição que a Constituição de 1988 (ou, no sentido aristotélico, a constituição em si) dá ao Estado brasileiro em seu Artigo 1º e, portanto, fundador: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]”. Igualmente, a política externa era responsável por garantir que os “fundamentos”¹³ do Estado, elencados no mesmo artigo – em especial a soberania –, fossem devidamente resguardados. Para

¹³ Conforme definido no Art. 1º: “[...] I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.”

utilizar a conceituação típica da Teoria de Relações Internacionais, ela tratava principalmente da “alta política” (*high politics*).

Em épocas passadas, portanto, em que a interdependência entre os Estados não era tão pronunciada e as matérias objeto de atuação interestatal eram mais limitadas, as tarefas do governo não abrangiam tantos domínios. Com efeito, cuidava-se basicamente da segurança, da manutenção das fronteiras, da arrecadação de impostos e da imposição do comando soberano, o que Roberto Romano (2014, p.48) qualificou de “soberania sobre corpos e mentes que define o Estado moderno nos seus três monopólios essenciais: da norma jurídica, da força física e dos impostos”. E o destino da *polity*, da comunidade política como um todo, estava intimamente ligado ao que era ou não decidido em termos de política exterior.

Segundo Maria Regina Soares de Lima (2000), no entanto, o domínio de atuação da política exterior não somente se ampliou como também se aprofundou em escala inédita no último século. O duplo processo de liberalização política e econômica dos anos 90, ademais, retirou das mãos do Estado boa parte do monopólio sobre os dossiês internacionais e contribuiu para que as relações exteriores se tornassem mais transparentes, mais sujeitas ao controle democrático e mais abertas à participação de outros atores, como a sociedade civil, as empresas transnacionais, as ONGs e os grupos de interesse. Da mesma forma, no passado, os temas de alta política, concentrados nas mãos de poucos decisores, não tinham, conforme a autora, tantos impactos distributivos, de modo que seus efeitos eram distribuídos de maneira relativamente homogênea sobre o Estado brasileiro¹⁴. À medida que as relações exteriores se tornavam mais complexas, a atuação do Brasil em determinadas agendas fomentou crescentemente aquele tipo de impacto, em que grupos específicos eram mais afetados do que outros. Em decorrência, foi dado estímulo a que os atores afetados se engajassem no plano internacional e fizessem sentir sua presença em matérias em que a diplomacia brasileira representava os interesses nacionais. Também isso contribuiu para que a ideia de “política de Estado” fosse aos poucos contestada.

A consequência mais relevante desse amplo processo para nosso argumento é o crescente número de temas que foram acolhidos pela agenda de política externa no curso

¹⁴ Vale notar que Farias e Ramanzini (2013) reúnem evidências substanciais para argumentar contrariamente à ideia do monopólio decisório do MRE e da ausência de impactos distributivos de medidas de política externa já desde o início do século XX, ao menos na área de negociações comerciais.

do último século, que se refletem no artigo citado do Decreto 9.683. São tópicos em que frequentemente não se verifica uma *disputa* efetiva de poder entre dois ou mais Estados, como era o caso na maior parte da agenda mais limitada da alta política. Nem sempre que uma nação atue no plano externo ela estará se engajando em política internacional, por exemplo, “ao intercambiar mercadorias e serviços com outros povos, ao cooperar com outras nações na obtenção de auxílio para catástrofes naturais, ou quando promove a disseminação de realizações culturais pelo mundo afora” (MORGENTHAU, 2003, p.50). O que não quer dizer, naturalmente, que relações de poder não possam se constituir em torno desses temas. O ponto chave é que tais medidas envolvem invariavelmente a tomada de decisão pelos governos e a mobilização de recursos de ordem variada no plano externo, de maneira que se poderia dizer que estão sendo emitidos atos de política externa. Tais atos também dispõem sobre toda uma gama de matérias altamente díspares e cujo tratamento em política exterior encontra seu correspondente puramente doméstico na forma de políticas públicas dos demais Ministérios que compõem o Poder Executivo. Numa palavra, são matérias reguladas por políticas públicas.

Parece assim razoável argumentar que também a política externa é política pública. Mas não pelo fato de, hoje, tratar de outros temas além de alta política, pois não é o seu âmbito de atuação o que a define enquanto conceito e atividade política. Existe de comum em todos os usos dessa política aquilo que Raymond Aron (2002, p.72) teorizou como a “unidade da política externa”, amparado na tese clausewitziana da unidade entre os elementos contraditórios da guerra e os outros interesses humanos: “this unity lies in the concept that war is only a branch of political activity; that it is in no sense autonomous” (CLAUSEWITZ, 1993 [1830], p.731). Para Clausewitz, em sua tese sobre a subordinação da guerra à política e como instrumento de condução dos assuntos do Estado, “policy is the guiding intelligence and war only the instrument” (CLAUSEWITZ, 1993 [1830], p.733). Clausewitz defende que “the aim of policy is to unify and reconcile all aspects of internal administration as well as of spiritual values [...]” (CLAUSEWITZ, 1993 [1830], p.733). Aron se vale dessa análise para definir a “unidade da política externa”, que seria composta pela diplomacia e pela estratégia, e deteria também uma unidade que é dada pelo poder político que a organiza e a implementa. Ela não pode ser “de Estado” ou de “governo”, ela é apenas política pública a serviço dos objetivos nacionais, estes, sim, como veremos, de Estado ou de governo.

4. As Tarefas da Política Externa na Ordem Constitucional Brasileira

A nosso ver, a Constituição de 1988 abriu amplo espaço para que o Estado atue no plano internacional em vários eixos e sem maiores constrações, observados os princípios do artigo 4º. Parte importante dos âmbitos de atuação do MRE nada tem de especial que os diferencie qualitativamente, por exemplo, daqueles dos outros ministérios, como o da Economia, o da Educação, da Saúde, entre outros. Considerada a definição constitucional a respeito da distribuição e do exercício da competência sobre política exterior, tampouco há algo que distinga o MRE dos outros Ministérios. Do ponto de vista da atuação do governo, então, não existem motivos para que se aborde a produção de decisões do MRE como “atos” ou “políticas de Estado”, e não, simplesmente, como política pública. Talvez seja um marcador importante o fato de que nem norte-americanos, nem europeus, nem hispano-americanos utilizam o termo em seus respectivos idiomas.

Além disso, no âmbito doméstico, não é comum que os Ministérios acima comparados ao MRE julguem que façam “política de Estado”. Na opinião pública, da mesma forma, as ações levadas adiante nessas áreas são vistas sob uma “ótica controversa”, na terminologia de Couto e Arantes (2006), evidenciando que a competição política interfere nelas radicalmente, pois governo e oposição discordam das prioridades e das preferências escolhidas pelo adversário na gestão dos negócios públicos. É o campo tradicional do que os autores chamaram de *policy*, que está a todo tempo sujeito às vicissitudes da *politics*. Trata-se das políticas públicas, que surgem de complexos processos decisórios dentro do próprio governo e entre governo e outros atores públicos e tem a finalidade de levar adiante a concretização de metas políticas.

Também é frequente se dizer que determinada política, em especial educacional, de defesa ou de ciência e tecnologia, é uma “política de Estado”, na medida em que seriam medidas pensadas para o “longo prazo” e para o desenvolvimento do país. Outra referência presente quando se utiliza o termo é feita à continuidade de uma mesma política através de sucessivos governos, com ou sem alternância ideológica entre estes. Por exemplo, o documento “Por uma Política de Estado para Ciência, Tecnologia e Inovação: contribuições da ABC para os candidatos à presidência do Brasil” (2014), elaborado pela Academia Brasileira de Ciências não define o que o conceito significa, mas relaciona-o à ideia de continuidade: “a evolução da ciência brasileira decorreu de uma política de Estado que fez investimentos continuados na formação de recursos humanos para o

ensino superior e na produção e apropriação nacional dos novos conhecimentos” (ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS, 2014, p.9). Mais comumente, se aduz que política externa e política de defesa (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015; OLIVEIRA, 2006) são os exemplos clássicos de “política de Estado”, e suas carreiras, também, seriam “carreiras de Estado”. A nosso ver, no entanto, isso denota uma inconsistência conceitual, embora a ideia de “carreira de Estado” faça sentido¹⁵.

A posição em defesa do conceito de “política de Estado”, como apontamos na introdução, é compartilhada por um amplo espectro de estudiosos da política externa, em publicações de formato variado, desde pesquisas acadêmicas a comentários em jornais. Segundo o Embaixador Rubens Barbosa (2015), quem provavelmente leva o argumento mais longe, “a política externa independe de governos, porque é uma política de Estado”. Paulo Roberto de Almeida (2016), diplomata de carreira, diz que políticas de Estado

são aquelas que envolvem as burocracias de mais de uma agência do Estado ... e acabam passando pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, depois que sua tramitação dentro de uma esfera (ou mais de uma) da máquina do Estado envolveu estudos técnicos, simulações, análises de impacto horizontal e vertical, efeitos econômicos ou orçamentários, quando não um cálculo custo benefício levando em conta a trajetória completa da política que se pretende implementar.

Na avaliação de Carlos Milani (2015, p.60), pesquisador especialista na matéria, a política externa é

uma política *sui generis*: ao mesmo tempo, é política de Estado – preocupada com questões permanentes relativas à soberania, aos interesses nacionais, à integridade territorial, à identidade e à cidadania nacional – e política pública, na interface com atores domésticos, as agendas, seus interesses particulares e percepções sobre o lugar do Brasil no mundo.

Carlos Aurelio Pimenta de Faria (2008, p.81) diz que “o Itamaraty encara a política externa principalmente como política de Estado”¹, algo que seria explicado, entre outros fatores, pelo “baixo grau de politização da política externa do país, pelo menos até o final da década de 1980” (FARIA, 2008, p.81).

¹⁵ Isso porque são carreiras que só existem no âmbito do Estado, como a diplomática e a militar, são exigidas pela sua natureza, estão ligadas à sua fundação e à consolidação de sua independência e são indissociáveis dele. Não comportam, propriamente, uma “escolha” do governante.

Já há cerca de 20 anos, porém, esforços têm sido envidados em direção a uma conceituação mais precisa da “política externa” enquanto *policy* ou “política pública”.

Em artigo de título sugestivo – “Política Externa Brasileira: Os desafios de sua Caracterização como Política Pública” –, Carlos Milani e Letícia Pinheiro falam de uma “reconfiguração da política externa brasileira” a partir das transformações que apontamos tanto na agenda exterior quanto nos atores que influem nas relações internacionais do Brasil. Os autores afirmam que era comum referir-se à política externa como “política de Estado” porque seria “relativamente imune a mudanças e a ingerências das agendas governamentais, e isso em grande parte devido ao profissionalismo, às capacidades de negociação do Itamaraty e à sua relativa autonomia na definição das agendas da PEB” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.19).

Registrando contribuições recentes na academia brasileira que militam a favor de sua tese da “reconfiguração da PEB” – como estudos sobre atuação do Legislativo e da distribuição das competências constitucionais do Executivo, bem como sobre a atuação internacional de outros Ministérios –, os pesquisadores dizem que

uma política *sui generis*: ao mesmo tempo, é política de Estado – preocupada com questões permanentes relativas à soberania, aos interesses nacionais, à integridade territorial, à identidade e à cidadania nacional – e política pública, na interface com atores domésticos, as agendas, seus interesses particulares e percepções sobre o lugar do Brasil no mundo.

Nota-se, portanto, que na última década a academia brasileira vem tentando ultrapassar o debate “política de Estado” *vs.* “política de governo”, de modo a alcançar maior precisão conceitual para a política externa. Estamos de pleno acordo com os autores citados em defender que o termo “política pública” é o que melhor define aquela política.

É com seu uso do conceito de “política de Estado” que discordamos. Para os pesquisadores, o processo que chamam de “reconfiguração da PEB” levou a que se deixe de associar política exterior com as teses do Realismo clássico em relações internacionais, segundo as quais o Estado age sempre com referência ao conceito de “interesse nacional” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.23). Historicamente, este conceito foi teorizado para substituir a noção de “interesse do príncipe”, dando vazão à ideia de que o Estado foi desenvolvendo objetivos atribuíveis à nação como um todo e que sua ação beneficiaria a sociedade inteiramente, e não grupos particulares (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.23).

Uma política de determinado governo, ainda, pode, com o tempo, ser incorporada por diferentes governos, tornando-se, assim, política de Estado, na visão de Milani e Pinheiro.

Considerando a teoria do Estado, no entanto, não faz sentido dizer que uma política é “de Estado” ou “de governo”. Necessariamente, todos os governos que chegarem ao comando do Estado realizarão, de uma forma ou de outra, um programa de política externa, o que deve ser explicado como sendo uma decorrência da natureza do Estado e das funções básicas que a sua liderança executa. Analisando a origem do poder político e as razões da existência do Estado, Bernard Chantebout escreve que

Toda sociedade se acha confrontada, no curso de sua história, por um certo número de desafios que podem ser de natureza bastante variada: riscos de invasão, perigo de fome, necessidade de desenvolvimento industrial [...]. Para lidar com esses desafios, a sociedade deve recorrer a certas técnicas ou a certos valores: o perigo de invasão não pode ser conjurado senão pela técnica militar, o risco de fome não será controlado exceto pelo crescimento da produção agrícola, a necessidade de industrialização não poderá ser satisfeita a não ser com investimentos em massa... (CHANTEBOUT, 1982, p.7).

A esses “desafios” básicos da vida estatal aduziríamos, então, a necessidade de relacionar-se, sob diversos aspectos, com o mundo exterior, em que outras potências juridicamente iguais, soberanas, reconhecidas ou não, também deliberam de modo legítimo sobre um espaço territorial e em domínios que afetam as dinâmicas domésticas ou intracomunitárias de outros entes estatais. A política externa passa a ser organizada, portanto, a partir de um incentivo estrutural, dado pela multiplicidade política constitutiva e definidora do sistema em que se relacionam os Estados¹⁶. Embora este incentivo seja marcadamente diferente daquele que leva à conformação de políticas como a agrícola ou a industrial, nada nele faz com que o núcleo ontológico da política externa seja ele próprio diferente daquele das outras políticas¹⁷. Todas são formas de utilização do poder político, que também é “o poder de organizar a sociedade em função dos fins que a ela são atribuídos” (CHANTEBOUT, 1982, p.8). O que nos reconduz, uma vez mais, ao conceito central de constituição, enquanto “ordenação das instituições de governo”¹⁸ (WALDRON, 2016, p.26).

¹⁶ Em outro trabalho (SOUZA FILHO, 2019), partimos desse postulado trivial da multiplicidade para sustentar a tese de que o reconhecimento do “Outro” constitui o fundamento da política internacional.

¹⁷ É relevante aqui remeter a um dos conceitos de “serviço público” que citamos (nota 5), que supõe a ideia de que “o poder público propicia algo necessário à vida coletiva”. Precisamente, atuar em política externa é uma dessas necessidades da vida coletiva.

¹⁸ Tradução nossa.

De um lado, essa conclusão pertenceria mais propriamente ao campo da “teoria do Estado” do que a considerações sobre se uma política em si, isto é, como uma “técnica de Estado”¹⁹, *statecraft*²⁰ ou política pública, seria estratégica ou de longo prazo. O conteúdo dessa política pode sem dúvida ser interpretado nesses termos, mas isso nada quer dizer a respeito do estatuto particular da política enquanto meio de ação pública. Em outras palavras, o conceito de política externa é independente do conteúdo que ela possa vir a assumir²¹. Ou, como diz Clausewitz (1993, p.733), “*policy is nothing in itself; it is simply the trustee for all these interests against other states*”. De outro lado, recordando que havíamos situado o conceito de “política externa” como algo intimamente relacionado à ideia de serviço público²², diríamos que ela também tem que ver com as funções sociais que o Estado assumiu no último século, em que passou a ser provedor de serviços à população. Desse ponto de vista, a “política externa” é uma política, em primeiro lugar, que é exigida pela própria natureza do agregado político que é o Estado, o qual enfrenta o dado inegável do relacionamento com outros atores semelhantes, e, em segundo, é um meio pelo qual o Estado realiza atos em favor dos cidadãos vivendo sob sua jurisdição.

Para refinar ainda mais essa análise, é preciso repensar o conceito de interesse nacional. Qualquer governante reavalia e redefine constantemente o que considera interesse nacional diante de, no mínimo, dois dados básicos: os diferentes marcos estruturais e conjunturais do sistema internacional, e os diferentes marcos estruturais e conjunturais domésticos. O conceito de “enfoque interativo” da política externa, tal como definido por Lima (1994), é altamente relevante nesse sentido: novos desafios internacionais, conjugados ao jogo democrático da política doméstica, podem oferecer oportunidades de ação a partir de definições atualizadas de interesse. Mais uma vez, revela-se com isso que, caso classifiquemos a política externa como “política de Estado”, estaremos também ignorando um componente fundamental da ação de governar, que é a

¹⁹ O conceito é de Gunter Frankenberg (2018, p.15): “A expressão ‘técnica de Estado’ designa, de modo geral, a forma como o poder político é exercido. Ela abrange a totalidade dos procedimentos, normas e princípios, formas de conhecimento e competências, estratégias, táticas e cálculos operacionalizados por atores e instituições”.

²⁰ Conforme Baldwin (1985), “*statecraft* foi tradicionalmente definido como a arte de conduzir os negócios do Estado” (p.8). Numa definição tão ampla, é certo, não seria difícil incluir o conceito de política externa.

²¹ Adaptamos essa formulação com base em Baldwin (1985). Ao analisar o conceito de *statecraft*, o autor diz ser necessária uma concepção dos instrumentos de *policy* que seja independente das condições causais que determinam o sucesso dessa política, a saber, as bases de poder que servem a ela (BALDWIN, 1985, p.24).

²² Ver supra, nota 5.

necessidade sempre renovada de “escolher”. Portanto, política externa é política pública, é resultado de uma escolha, entre diversas outras, que pode ser feita pelo governo. Deve-se retirar dela qualquer conteúdo fixo (pressuposto pelo atributo “de Estado”) e, assim, reconduzi-la ao conjunto de técnicas disponíveis ao poder político constitucional.

Essa análise estaria de acordo com o que dizem Milani e Pinheiro em outro trecho daquele mesmo artigo de 2013. É provável que estivessem argumentando na direção que Milani adotaria em 2015, conforme citado, segundo a qual a política externa é *sui generis* – política de Estado e política pública. Levando adiante seu argumento, escrevem que “Estudar a política externa como política pública implica, metodologicamente, portanto, procurar ‘entender como e por que os governos optam por determinadas ações, concedendo-lhe deste modo a prerrogativa da efemeridade, da transitoriedade” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.25). Na nossa avaliação, essa citação conduz inequivocamente ao conceito de *policy*, tal como desenvolvido por Couto e Arantes, e põe em questão a plausibilidade de atribuir o título de “política de Estado” à política externa.

Todo processo de formulação de política pública, como assinala Capella (2018, p.9), inclui pelo menos duas fases: definição de agenda e definição de alternativas. E a toda etapa de formulação segue, necessariamente, uma etapa de “definição” – a etapa decisória. E “a definição das alternativas”, como lembra a autora com frase de Schattschneider “é o instrumento supremo do poder” (apud CAPELLA, 2018, p.10). Portanto, parece então que os autores que qualificavam a política externa como “de Estado” estavam mirando nos temas de que ela trata, e não naquilo que ela efetivamente é: uma política pública que funciona como instrumento de poder a ser empregado na definição e na implementação de políticas específicas dentro de um universo de rumos possíveis.²³ Nesse mesmo sentido, Lima (2010, p.402-403) defende uma “definição

²³ O mesmo poderia ser dito, nesse sentido, com relação a outra política. Tomemos o caso do Banco Central e da política monetária. Sola, Garman e Marques (2002) mostraram como a instituição atuou de maneira altamente *política* nos anos 1990, durante o governo Fernando Henrique Cardoso. O poder do Banco Central foi utilizado na renegociação das dívidas dos estados, de modo que estes, para terem seus passivos federalizados, precisaram abrir mão do poder de endividar-se e fazer política monetária mediante os bancos estaduais. Ou seja, uma instituição que, hoje em dia, é vista, por muitos, sob uma ótica quase incontroversa e que detém um mandato claro – zelar pela estabilidade do poder de compra da moeda e pela solidez do sistema financeiro nacional – adquiriu essa reputação “a-política” somente há pouco mais de vinte anos. Poucas políticas atualmente gozam de maior consenso do que a perseguição de metas de inflação, a ponto de se discutir uma “autonomia formal” da Autoridade Monetária, o que teria o mérito de restringir ainda mais a possibilidade de uso político, entendido como *partidário*, da política monetária. Mas não se vê o termo “política de Estado” sendo aplicado àquela política ou ao mandato geral do órgão. Igualmente,

política do Estado” dos objetivos internacionais do Brasil com base na “subordinação constitucional” das políticas externas e de defesa, que prestam, ao fim e ao cabo, um serviço público. Definição política que, para a autora, seria o “resultado das escolhas eleitorais da comunidade política, em processos os mais inclusivos possíveis, dos responsáveis pela condução da política internacional” (LIMA, 2010, p.403).

O equívoco fundamental da utilização do termo “política de Estado” deve-se, portanto, à desconsideração de que a política externa é apenas um instrumento de exercício do poder político, não cabendo a ela qualquer conteúdo apriorístico. Ao utilizar o qualificativo “de Estado”, está-se atribuindo tal conteúdo àquilo que é um meio a serviço de uma comunidade política e de seus interesses. A política externa não é, ao mesmo tempo, “de Estado” e “de governo”. Ela é uma política pública que tem, entre suas tarefas, a proteção de interesses permanentes, constitucionais, bem como a perseguição de objetivos de governo, cujo conteúdo é definido pela liderança democrática eleita.

Esclarecido esse marco teórico, podemos analisar sob outro ponto de vista os temas e os domínios de atuação da política externa.

Dada a natureza do Estado – pelo menos o constitucional –, podemos admitir que ele seja conducente não só a determinadas “funções” ou “tarefas” permanentes, que se impõem por conta dos “desafios” de que fala Bernard Chantebout, mas também a número limitado de *objetivos* permanentes. Considerar a ordem constitucional brasileira também tem o mérito de esclarecer esse ponto. Quando a Carta Magna, em seu artigo 1º, estabelece o conceito de República Federativa do Brasil e os fundamentos dessa República, ela está atribuindo aos governantes o dever permanente de defender “os laços indissolúveis” entre os entes federados e: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e V – o pluralismo político. Nesse sentido, a busca incessante da proteção desses fundamentos pode, de fato, ser interpretada como um *interesse nacional*. Isso, sem dúvida, é incontroverso. É *polity*. Assim, àquele *interesse nacional atualizado* pelo ato de “escolher” do governante seria acrescido o *interesse nacional permanente*, que é dado pela parte do texto constitucional que é consensual e incontroversa.²⁴ Aqui o qualificativo “de Estado” pode, de fato, fazer

mudadas as circunstâncias, outro direcionamento da política monetária poderia ser adotado para defender aquele mandato ou, mesmo, modificá-lo.

²⁴ Assim, teriam fundamento tanto a tese “objetivista” quanto a tese “subjativista” acerca do interesse nacional. Invariavelmente, para todos os governos existiriam no Brasil interesses “objetivos”, que aparecem sob a forma de valores e fundamentos constitucionais indispensáveis à ideia de República Federativa do

sentido, na medida em que a Constituição obriga todos os governantes que chegam ao poder a perseguir esses interesses, que são indissociáveis da República Federativa do Brasil ou do Estado brasileiro. São eles interesses permanentes ou interesses de Estado, impostos pela ordem constitucional brasileira.

Pelo mencionado duplo objetivo que é perseguido pela política externa, o escopo temático sob responsabilidade do MRE torna-se muito amplo. Com efeito, nele acabam confinando temas de *polity* e temas que entraram na agenda de políticas públicas pela função social que o Estado assumiu. Quer dizer, a política externa é, do ponto de vista ontológico, sempre uma política pública, da qual o governo faz uso. Mas sua atuação pode tocar temas afetos à estrutura paramétrica e consensual do Estado brasileiro (*polity*) e aqueles ligados à noção de Estado como provedor de serviços à população, em que a *politics* desempenha papel crítico. A particularidade da política externa como “política pública” se refere não ao que ela é, mas às funções que ela deve cumprir – suas “tarefas constitucionais”²⁵.

O mesmo critério poderia ser utilizado para analisar a política externa de outros países. É interessante, por exemplo, a maneira como Helmut Schmidt, em seu livro de memórias *Man and Powers* (1990, p.19), defende a existência de um interesse permanente da “nação alemã” de voltar a viver sob um mesmo Estado e manter a identidade nacional. No entanto, dada a partição da Europa, Schmidt afirma que nos anos 1970 essa unidade não poderia ser alcançada contra os interesses da URSS. Devido à escassez de recursos de poder para República Federal Alemã naquele contexto, alguma acomodação era necessária. Porém, continua o chanceler alemão

Bonn cannot accommodate the Soviet Union to such an extent that its social order comes under Russian-Soviet influence. The liberty and dignity of the individual on the one hand, the social and governmental order based on the principle of freedom on the other – to preserve these must, in the end, be the predominant objective of any West German government (SCHMIDT, 1990, p.19).

Brasil. Da mesma forma, todos os governos, numa democracia, atuam conforme as mudanças demandadas pela população e pelas transformações históricas de natureza múltipla, de modo que há sempre um novo interesse subjetivo, formado por “um conjunto pluralista de preferências subjetivas que mudam todas as vezes os requerimentos e aspirações da comunidade nacional” (SCOREL, 1986).

²⁵ O autor agradece a Carlos Milani por ter cedido o uso da expressão.

Nota-se que existia então, ao mesmo tempo, um conjunto de interesses sobre os quais nenhum governo alemão estava disposto a transigir. Porém, foram muito distintas as estratégias utilizadas pelos diferentes grupos políticos que assumiram a direção do país para lidar com a URSS e para proteger aqueles interesses. Basta lembrar que a “Doutrina Hallstein” da democracia-cristã durou mais de 10 anos, entre 1955 e 1969, para depois ser substituída pela *Östpolitik* dos social-democratas, todos comprometidos, embora em níveis diferentes, com a unidade alemã. Não seria razoável afirmar, diante disso, que os alemães “mudaram” sua “política de Estado” ou, então, que não detinham uma.

Outro exemplo para ilustrar nosso argumento pode ser encontrado no documento central de planejamento estratégico dos EUA na Guerra Fria, a Diretiva Presidencial NSC-68 (DANNER, 1997, p.3). Nela, postula-se que

The fundamental purpose of the United States is laid down in the Preamble to the Constitution: ‘... to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity’. In essence, the fundamental purpose is to assure the integrity and vitality of our free society, which is founded upon the dignity and worth of the individual. (DREW, 1994, p.39).

É pouco comum encontrar um documento de política externa que estabeleça de modo tão claro os propósitos de um Estado. Estão aí declarados os interesses permanentes dos Estados Unidos. Todas suas estratégias de política externa, quaisquer que venham a ser, terão como elemento integrador e unificador esses propósitos políticos objetivos.

Dessa forma, o que de fato é objeto de disputa são as diferentes concepções políticas que atribuem ao seu programa maior capacidade de salvaguardar aquilo que chamamos de interesse permanente e definir e salvaguardar o interesse atualizado. Ou seja, os diferentes governos sempre deverão agir em vista dos interesses nacionais, com a finalidade de preservar a *polity* e de realizar seu programa político. Ao mesmo tempo, as escolhas de *policy* que farão para obter esse resultado serão sempre objeto de controvérsia e disputa na forma da *politics*.

Em sua palestra na Escola Superior de Guerra em 1974, o Ministro Azeredo da Silveira afirmou que “a política externa é a projeção da síntese dos interesses nacionais no plano internacional” (2018, p.325). Do nosso ponto de vista, essa *síntese* corresponderia ao projeto de política exterior determinado pelas lideranças políticas do país, no bojo de ampla discussão pública e democrática, de maneira a perseguir a

somatória de interesses objetivos e atualizados. No caso brasileiro, dificilmente algum grupo que governe o país, seja qual for sua ideologia política, negará que seu projeto fortaleça a soberania nacional, reforce a cidadania ou proteja a dignidade humana. Mas é esperado e natural que haja discordâncias em torno de como fazer isso entre o governo e oposição.

Diríamos que, na visão dos diferentes governos, a sua plataforma de política exterior contribui para realizar o interesse nacional, o permanente e o atualizado, e a mesma coisa poderia ser dita com relação à sua política de saúde, de segurança e de meio ambiente. O objetivo da política externa é a realização do interesse da *polity*; ela visa ao bem da *polity*, mas, ontologicamente, ela é política pública. Toda política pública específica terá um componente ideológico, um conteúdo que é estabelecido por aqueles que a formulam. Mas ela não transforma, estruturalmente, a *polity*, a comunidade política, pois esta é definida pelos artigos constitucionais que apontamos. Nesse marco, o Ministério das Relações Exteriores, como operador do governo na área de política externa, põe em prática as políticas públicas definidas pela dinâmica formadora da ordem constitucional brasileira. Tem-se o conjunto: política pública, comunidade política e competição política.

Em síntese, finalizaremos essa seção esquematizando a seguinte modelagem sobre a atuação do Ministério das Relações Exteriores:

1. O governo, isto é, o Poder Executivo federal, governa; ele, à frente do Estado, tem o mandamento constitucional, político e jurídico, para implementar suas políticas públicas de acordo com sua plataforma eleitoral;
2. O presidente eleito, Chefe do Executivo, governa com suporte dos seus Ministros, que, por sua vez, comandam os diferentes Ministérios; para cada Ministério, o presidente detém uma agenda de governo;
3. Os ministérios são unidades administrativas responsáveis por uma área de política pública, que se organizam a partir de “desafios” que se apresentam às comunidades políticas; entre estes desafios está o relacionamento com o exterior;

4. Desse ponto de vista, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) é um “órgão de soberania”²⁶ do Poder Executivo, dotado de responsabilidade primária para tratar de temas internacionais; para este Ministério, assim como para os demais, as diretrizes do Presidente têm de balizar as escolhas de política pública;

5. O MRE, enquanto órgão da Administração Pública Direta responsável por uma área de governo, realiza uma tarefa constitucional, que é a de formular e executar a política externa;

6. Com base nessa competência, escolhas são realizadas sobre temas que podem ser ligados ao interesse nacional permanente – aqueles protegidos pelo artigo 1º da Constituição de 1988 – e sobre temas ligados ao interesse nacional atualizado, relacionados à competição política e ao papel do Estado como provedor de bens e serviços públicos.

5. Conclusão

A discussão política de governo vs. política de Estado parece estar caminhando para uma síntese. Não encontramos argumentos convincentes para seguir sustentando que há algo no termo “política de Estado” que avalize seu uso para qualificar o que o Estado faz tendo em vista afetar, alterar ou influenciar suas relações internacionais.

O conceito mais preciso de “política pública” parece elevar a discussão sobre política externa a um patamar superior ao que esta se encontrava com o conceito “política de Estado”. No mínimo, parece-nos fomentar o debate e obrigar aqueles que defendem uma ou outra decisão a elaborar mais seriamente o argumento em sua defesa, não bastando o qualificativo “de Estado” para tanto. Serve, também, para situá-la no coração da ordem política brasileira – a Constituição de 1988 –, bem como no centro do processo político do qual decorrem invariavelmente todas as decisões que influenciam a vida dos brasileiros. É nesse esquema conceitual que falamos sobre “as tarefas da política externa na ordem constitucional brasileira”. Enquanto instrumento a disposição do poder nacional, suas tarefas são a de proteger e realizar os interesses nacionais permanentes e atualizados. Desde que respeite os princípios e parâmetros da política democrática brasileira, existe ampla legitimidade para tanto.

²⁶ Como bem esclarece Magalhães (1995, p.26), “[As] funções do Estado são exercidas pelos chamados órgãos da soberania que, de acordo com as regras constitucionais desse Estado, têm competências diversas e, entre estas, a competência para conduzir atividades externas”.

Considerados os argumentos que discutimos no decorrer do texto, estaríamos também diante da possibilidade de explorar novas agendas de pesquisa na área de política externa. Seria interessante, por exemplo, tentar aferir o quanto de importância governos específicos atribuíram à realização de sua agenda internacional para finalidades políticas diversas, desde ganhos de influência, legitimação interna, transformação social, econômica e política, etc. Ressaltar a natureza precisa de política pública da política externa também tem o mérito de incentivar estudos sobre a possibilidade de utilizar “indicadores” para aferir desempenho da política exterior, similarmente ao que é feito em outras áreas do serviço público. Seria altamente relevante considerar também que toda política pública obedece a um processo complexo de identificação de problemas, formulação, execução e controle. Questões como organização institucional para política exterior, métodos para elaboração e acompanhamento de políticas no campo internacional, controle interno e externo, concentração ou distribuição de competências devem ganhar mais atenção no Brasil.

Referências

Academia Brasileira de Ciências (2014). *Por uma Política de Estado para Ciência, Tecnologia e Inovação: contribuições da ABC para os candidatos à Presidência do Brasil*. Rio de Janeiro. Recuperado de <http://www.abc.org.br/wp-content/uploads/2018/06/doc-6760.pdf>.

Almeida, P.R (2016). Sobre políticas de governo e políticas de Estado: distinções necessárias. *Instituto Millenium*. Recuperado de <https://www.institutomillennium.org.br/artigos/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/>.

Aristóteles (1988). *Política* (M. Gama Kury, Trad.). Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

Aron, R. (2002). *Paz e Guerra entre as Nações* (S. Bath, Trad.) Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

Azeredo da Silveira, A. F. (2018). Pródromos do Pragmatismo Responsável. In R. Faria, S.E. Moreira Lima (Orgs.). *A Palavra dos Chanceleres na Escola Superior de Guerra (1952-2012)*. Brasília: FUNAG, p.325-350.

Badin, M. R. S., & França, C. L. F. (2010). A Inserção Internacional do Poder Executivo Federal Brasileiro. *Análises e Propostas*. Nº 40.

Baldwin, D. A. (1985). *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press.

Barbosa, R. (2015). FHC e Lula, políticas externas divergentes. *Folha de São Paulo*. Ilustríssima. São Paulo, 29, nov. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/11/1711638-fhc-e-lula-politicas-externas-divergentes.shtml>.

Bobbio, N. (2017). *Teoria das Formas de Governo* (L. Henriques, Trad.) São Paulo: Edipro.

Capella, A. (2018). *Formulação de Políticas Públicas*. Brasília: Enap.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

Chantebout, B. (1982). *Droit Constitutionnel et Science Politique*. Paris: Armand Colin.

Christofolo, J.E. (2019). *Princípios Constitucionais de relações internacionais: significado, alcance e aplicação*. Belo Horizonte: Del Rey.

Clausewitz, C. V. (1993). *On War* (M. Howard, & P. Paret, Trans.). New York: Everyman's Library.

Couto, C., & Arantes, R. (2006). *RBCS*. Vol.21, No 61.

Coutro, C. (2019). *Sistema de Governo e Políticas Públicas*. Brasília: Enap.

Danner, M. (1997). Marooned in the Cold War: America, the Alliance, and the Quest for a Vanished World. *World Policy Journal*, Vol. 14, No. 3. pp. 1-23. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/40209538>.

Decreto Nº 9683, de 9 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Relações Exteriores, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Recuperado de http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/58549274/do1-2019-01-10-decreto-n-9-683-de-9-de-janeiro-de-2019-58549021.

DREW, S. N. (Ed.). (1994). *NSC-68: Forging the Strategy of Containment*. With Analyses by Paul H. Nitze. Washington DC: National Defense University Press Publications.

Escorel, L. (1986). O Conceito de “Interesse Nacional” e a Responsabilidade de Diplomacia Brasileira. *Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo*, 81, p.151-161.

Faria, C. A. (2008). Opinião Pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Rev. Bras. Polít. Int.* 51 (2), p. 80-97. doi: 10.1590/S0034-73292008000200006.

Faria, J. E. (1978). *Poder e Legitimidade: introdução à política do direito*. São Paulo: Perspectiva.

Franco, A. C. (Org.). (2007). *Documentos da Política Externa Independente*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Frankenberg, G. (2018). *Técnica de Estado: perspectivas sobre o Estado de direito e o estado de exceção* (G. Mendes, Trad.). São Paulo: Editora Unesp.

Hill, C. (2011). What is to be done? Foreign policy as a site for political action. *International Affairs* 79, 2, p.233-255.

Lafer, C. (2014). *A Identidade Internacional do Brasil: passado, presente e futuro*. São Paulo: Editora Perspectiva.

Lafer, C. (2015). Apontamentos sobre a Internacionalização do Direito Constitucional Brasileiro. In Lafer, C. *Filosofia e Teoria Geral do Direito: Um percurso no Século XXI*. Volume 3. São Paulo: Editora Atlas S.A., p.3-31.

Lei 13884. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm.

Lima, M. R. S. (2000). “Instituições Democráticas e Política Exterior”. *Contexto Internacional*, vol. 22, no. 2.

Lima, M. R. S. (1994). Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. *América Latina Internacional*. Vol. 1, No 2.

Lima, M. R. S. (2010). Diplomacia, defesa e a definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro. In Jobim, N., Etchegoyen, S. W., & Alsina, J. P. (Orgs.). *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Limongi, F. (2008). O Poder Executivo na Constituição de 1988. In Brandão, G. M., Ridenti, M., & Oliven, R. *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. Rio de Janeiro: ANPOCS.

Lijphart, A. (2003). *Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 países*. Tradução: Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Magalhães, J. C (1995). *A Diplomacia Pura*. Lisboa: Bertrand Editora.

Milani, C. R. S. (2015). Política Externa é Política Pública?. *Insight Inteligência*. Rio de Janeiro), v. XVIII, p. 56-75.

Pietro, M. S. Z. (2018). *Di. Direito Administrativo*. 31ª edição. Rio de Janeiro: Forense.

“Política de Defesa é política de Estado”, diz Ministro Jacques Wagner (2015). Recuperado de <https://www.defesa.gov.br/noticias/15890-politica-de-defesa-e-politica-de-estado-diz-ministro-jacques-wagner>.

Morgenthau, H. J. (2003). *Política Entre as Nações*. Tradução de Oswaldo Biato. São Paulo: IPRI/Funag.

Oliveira, E. R. (2006). Considerações políticas sobre a Defesa Nacional. *Com Ciência - Revista Eletrônica de Jornalismo Científico*, SBPC.

Pinheiro, L., & Milani, C. R. S. (2013) Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 35, nº 1, janeiro/junho, p. 11-41. doi: 10.1590/S0102-85292013000100001.

Ramanzini, H., & Faria, R. (2015). Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy. *Rev. Bras. Polít. Int.* 58 (2): 5-22. doi: 10.1590/0034-7329201500201.

Romano, R. (2014). *Razão de Estado e Outros Estados da Razão*. São Paulo: Perspectiva.

Sanchez, M. R. (2006). Política Externa como Política Pública: Uma Análise pela Regulamentação Constitucional Brasileira (1967-1988). *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 27, p. 125-143.

Schmidt, H. (1990). *Man and Powers*. Perspectives on Politics. London: Jonathan Cape.

Sola, L., Garman, C., & Marques, M. (2002) "Banco Central, autoridade política e governabilidade democrática". In Sola, L., Kugelmas, E., & Whitehead, L. (orgs.). *Banco Central - autoridade política e democratização: um equilíbrio delicado*. Rio de Janeiro: Editora da FGV.

Souza Filho, O. Q. (2019). O Reconhecimento da Alteridade como Fundamento da Política Internacional: uma interpretação levinasiana. In Alves, M., & Oliveira, Paulo. (Orgs.). *Relações Internacionais: outros olhares*. Itajaí: Univali, p. 13-36.

Tsebelis, G. (1995). Processo Decisório em Sistemas Políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 89-117.

Waldron, J. (2016) *Political Political Theory: essays on institutions*. Cambridge: Harvard University Press.

Wolin, S. (1969) Political Theory as Vocation. *he American Political Science Review*, Vol. 63, No. 4, p. 1062-1082. doi: 10.2307/1955072

Participação Social em Regimes de Direitos Humanos: estudo comparativo entre sistema interamericano de direitos humanos e instituto de políticas públicas de direitos humanos do Mercosul

Social Participation in Human Rights Regimes: comparative study between the Inter-American Human Rights System and the Mercosur Institute of Public Policy on Human Rights

Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini¹ 
Natanael Gomide Junior² 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n2.51871

Recebido em: 15/04/2020
Aprovado em: 03/08/2020

Resumo: Desde o fim da Guerra Fria, o Sistema ONU tem estimulado práticas de governança democrática, como a participação social, em organizações internacionais e regionais. A partir desse estímulo, organizações internacionais impulsionaram vias institucionais de diálogo com a sociedade civil como forma de canalizar as demandas de diversos atores sociais. O objetivo deste artigo consiste em apresentar um estudo comparativo sobre a participação social em dois regimes de direitos humanos das Américas: o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) e o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH). Para atingir este objetivo, recorreremos à revisão bibliográfica da literatura especializada e à análise documental primária. Verificamos que estes dois regimes de direitos humanos possuem dinâmicas participativas opostas: enquanto o SIDH possui um caráter participativo *bottom-up*; o IPPDH conta com uma natureza participativa *top-down*. Apesar da diferença, concluímos que os dois regimes de direitos humanos se assemelham quanto à influência das organizações da sociedade civil e das comunidades epistêmicas no desenvolvimento das próprias institucionalidades de direitos humanos.

¹ Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: isabelagarbin@hotmail.com

² Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: natanaelgomidejunior@gmail.com

Palavras-chave: Participação Social; Organizações Internacionais; Sistema Interamericano de Direitos Humanos; Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul.

Abstract: Since the end of the Cold War, the UN System has encouraged democratic governance practices, such as social participation, in international and regional organizations. Based on this stimulus, international organizations promoted institutional channels of dialogue with civil society as a way of channeling the demands of different social actors. This article presents a comparative study on social participation in two human rights regimes in the Americas: the Inter-American Human Rights System (IAHRS) and the Mercosur Institute for Public Policies on Human Rights (IPPDH). We revised the specialized literature and analyzed primary documentation to fulfil this goal. We find that these two human rights regimes have opposite participatory dynamics: while the IAHRS has a bottom up participatory character; the IPPDH counts with a top-down participatory nature. Despite the difference, we conclude that two regional human rights regimes are similar in terms of the influence of civil society organizations and epistemic communities in the development of human rights institutions themselves.

Key words: Social Participation; International Organizations; Inter-American Human Rights System; Mercosur Institute of Public Policy on Human Rights.

1. Introdução

Os movimentos sociais transnacionais, as organizações da sociedade civil e as comunidades epistêmicas produziram impactos diversos sobre a política internacional. Suas diversas formas de atuação - protestos, pressão, relatórios científicos - demonstram a importância crescente desses atores na formulação, implementação e, sobretudo, legitimação de políticas nacionais e internacionais. As organizações internacionais, ao longo do tempo, passaram a incorporar mecanismos de *input* para dar vazão à participação social nos processos e políticas antes realizados à portas fechadas. Não obstante, tal trajetória percorreu um longo caminho. A institucionalização da participação social em organizações internacionais remonta à criação do Sistema ONU. Sabe-se que as organizações não-governamentais (ONGs) garantiram participação desde os primeiros momentos de constituição deste sistema. Como resultado, o reconhecimento formal da participação de ONGs na Carta das Nações Unidas, em seu artigo 71, permite ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) formar arranjos de consulta às ONGs. Dessa forma, o ECOSOC pode ser considerado o organismo internacional pioneiro quando se trata da institucionalização de mecanismos participativos na esfera internacional (Ruhlman, 2015).

O guarda-chuva normativo do ECOSOC a respeito da participação social se estende desde 1950 até 1996³. A Resolução mais recente sobre o tema reconhece a diversidade e a importância desempenhada pelas ONGs no auxílio aos trabalhos da organização intergovernamental e dispõe sobre as relações consultivas estabelecidas entre o ECOSOC, seus órgãos subsidiários e as ONGs. Neste instrumento consta uma importante categorização a respeito da modalidade de participação sem voto, garantida a Estados não-membros, às agências especializadas e às ONGs com *status* consultivo. Os ‘tipos’ de *status* consultivo garantidos às ONGs se organizam em três: geral, especial e de lista “Roster”. O *status* consultivo geral é concedido às ONGs que trabalham com assuntos econômicos e sociais, e que são representativas de grandes segmentos da sociedade, atuando em inúmeros Estados. Já o *status* consultivo especial é provido às ONGs que possuem competências específicas dentro do leque de temas coberto pela ECOSOC e seus corpos subsidiários. O último tipo de *status* consultivo, o de lista ou Roster é dado às ONGs que desejam realizar contribuições episódicas (Ecosoc, 1996).

Apesar de inovadora no que tange ao reconhecimento e organização da participação de ONGs em organismos internacionais, a Resolução 1996/31 do ECOSOC se esquivou de oferecer uma definição precisa sobre o que entende ser uma ONG. Nos termos da normativa, o termo ‘organização’ pode se referir a organizações não governamentais nos níveis nacional, sub-regional, regional ou internacional (Ecosoc, 1996). A preferência por utilizar linguagem ampla e ambígua está relacionada a um provável desacordo político entre os Estados-membros a respeito da participação de atores não-estatais em organismos internacionais, assim como sobre a extensão em que se deveria dar esta modalidade de participação. O entendimento de participação social neste artigo converge com o pensamento de Ruhlman (2015), que compreende a participação como uma oportunidade formal de fazer parte de processos em uma organização internacional, não necessariamente com direito ao voto nas decisões. Sendo assim, entende-se a participação social como a atuação de organizações, grupos e indivíduos que não representam Estados nacionais. Em outras palavras, são todos os atores não-governamentais ou não-estatais.

Além do ineditismo na criação de mecanismos participativos na esfera internacional, o Sistema ONU tem promovido práticas de boa governança democrática

³ A primeira Resolução do ECOSOC sobre o tema data de 1950, Resolução 288 B (X). A última Resolução sobre o tema é a 1996/31.

mundo afora desde o pós-Guerra Fria. A partir desse estímulo, paulatinamente - e por meio de pressões externas - as organizações internacionais têm criado e impulsionado canais institucionais de diálogo com a sociedade civil. Nas Américas, onde a participação social em organizações regionais conta com um histórico vasto, as questões sociais e participativas ganham nova e importante tônica a partir dos anos 2000, com a denominada “virada à esquerda” e a propositura de novos projetos regionais em matéria de direitos humanos.

Neste artigo, a proposta consiste em compreender como ocorre a participação social nas diferentes institucionalidades de direitos humanos nas Américas. Portanto, o objetivo deste artigo consiste em realizar uma análise comparativa entre a participação social no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) e o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH). Para atingi-lo, recorreremos à revisão bibliográfica da literatura especializada e à análise documental primária, sobretudo em documentos disponíveis no acervo de atas e anexos do Mercosul e do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, ambos disponíveis em seus respectivos *websites*. Com vistas a testar empiricamente a hipótese de que o aprofundamento institucional em direitos humanos no Cone Sul se daria como contraponto ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, analisamos as atas da Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul (RAADH), entre 2005 e 2018. A partir da análise, pudemos verificar um constante intercâmbio entre as duas institucionalidades, o que torna a hipótese inválida. Para além disto, verificamos que embora estes dois regimes⁴ de direitos humanos possuam dinâmicas participativas opostas, se assemelham quanto à influência das organizações da sociedade civil e das comunidades epistêmicas no desenvolvimento das próprias institucionalidades de direitos humanos.

2. Américas: regionalismos e participação social

As iniciativas de integração e cooperação nas Américas contam com vasto histórico e arranjos institucionais complexos. Pesquisadores produziram uma literatura densa sobre a singularidade do conjunto de organizações regionais nas Américas e a

⁴ Entendemos que os regimes de direitos humanos correspondem ao conjunto de valores fundamentais para a humanidade, assegurados por normas internacionais e outras expressões do direito, assim como em Smith-Cannoy (2014).

sobreposição de projetos institucionais (Nolte, 2018; Weiffen, 2017). Todavia, a consolidação de instituições regionais em matéria de direitos humanos nas Américas, nos termos das estruturas de política internacional inauguradas após o fim da Segunda Guerra

Mundial, se concentra em dois experimentos distintos: o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul.

O desenvolvimento da institucionalidade de direitos humanos temporalmente precedente na região - o Sistema Interamericano de Direitos Humanos - costuma ser entendido a partir do contexto histórico e da perspectiva geopolítica das relações entre os

Estados Unidos e a América Latina desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Historicamente, as Américas foram vistas como um exemplo de sistema hegemônico, no qual os Estados Unidos configuram como principal poder e líder não-desafiado das relações do hemisfério, embora essa situação tenha passado por processos de mudança nos últimos vinte anos (Bitar et al., 2011). Nessa perspectiva, a Organização dos Estados

Americanos (OEA) simboliza o centro institucional para condução das relações multilaterais na região, especialmente determinadas pelos Estados Unidos e sua agenda de economia e segurança.⁵

Com fundamento na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem de 1948, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos representava uma intenção inicial - aparentemente retórica - de alguns Estados e da própria OEA em conferir sentido às aspirações de reconstrução típicas do pós-Segunda Guerra Mundial. Contudo, as tensões políticas no Caribe e, sobretudo, a Revolução Cubana, ocorrida em 1959, demandaram da OEA a previsão de meios formais para garantir a manutenção da ordem “democrática”, ainda que, na prática, isso significasse manter a região livre das investidas comunistas. É precisamente nesse contexto de Guerra Fria que o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) passou a ser institucionalmente gestado, momento em que os Estados Unidos exerciam forte influência sobre a América Latina. Desde a adoção da Doutrina Monroe, em 1823, a política externa norte-americana buscou manter distantes do continente americano as potências extra hemisféricas, em especial as investidas

⁵ De acordo com Donnelly (2003, p.142): “A large part of the explanation [for the Inter-American System] lies in the dominant power of the United States. The literature on international economic regimes suggests that the power of a hegemonic state typically is crucial to establishing (although not necessarily to maintaining) string, stable regime. Although hegemonic power had virtually nothing to do with the European [human rights] regime, it has been central to the genesis and operation of the Inter-American regime. The United States, for whatever reasons, has often used its hegemonic power to support the Inter-American regime, which has also been strongly supported by some of the more democratic regimes of the region”.

comunistas e a formação de novos governos de esquerda. Por intermédio da OEA, formulou-se a criação do primeiro órgão interamericano para lidar com temas de direitos humanos na região. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) surge em 1959 com mandato bastante vago. Todavia, tanto a OEA, quanto os Estados-membros não conseguiram antecipar alguns efeitos decorrentes dessa atividade inicial, de modo que, o apelo normativo do órgão alcançou públicos domésticos. Tão logo se tomou conhecimento das atividades empreendidas pela CIDH, indivíduos e grupos da sociedade civil começaram a enviar denúncias sobre violações de direitos humanos perpetradas pelos Estados da região, em especial, pelos governos ditatoriais que predominavam no cenário político à época (Ramanzini, 2018).

Ao final da Guerra Fria, o contexto regional da América Latina apresentou mudanças significativas. De um lado, diversos Estados da região fizeram a transição de governos autoritários para democráticos, o que acabou por fortalecer o SIDH, que naquele momento, já havia se firmado como um sistema protetivo, dada a criação da Corte Interamericana de Direitos Humanos por meio da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969. A democratização na região contribuiu para o aumento de ratificações desse documento. No Cone Sul, Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai ratificaram a Convenção Americana de Direitos Humanos após o retorno democrático, sendo que os três últimos países o fizeram imediatamente após a transição. . De outro lado, as assimetrias geopolíticas que balizaram as relações interamericanas nas décadas anteriores persistiram, assim como o receio de que novas políticas intervencionistas por parte dos Estados Unidos pudessem, mais uma vez, determinar o novo momento político na região.

Nos anos 2000, as relações interamericanas passaram por transformações importantes, especialmente no que diz respeito à questão da influência dos Estados Unidos, à configuração de novos poderes e às dinâmicas regionais, não totalmente conectadas às preferências de Washington. Neste aspecto, destacam-se a expansão econômica e a busca do Brasil por papéis de liderança internacional e regional; a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), liderada pela Venezuela, da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC); e o significativo crescimento dos investimentos da China na região. Nesse contexto de diversificação, a intensificação de esforços de integração regional e seus diversos projetos passaram a oferecer desafios aos

entendimentos sobre o centro de gravitação das relações nas Américas e os possíveis contornos de cooperação no hemisfério, com especial questionamento à institucionalidade precedente de direitos humanos na região (Bitar et al., 2011).

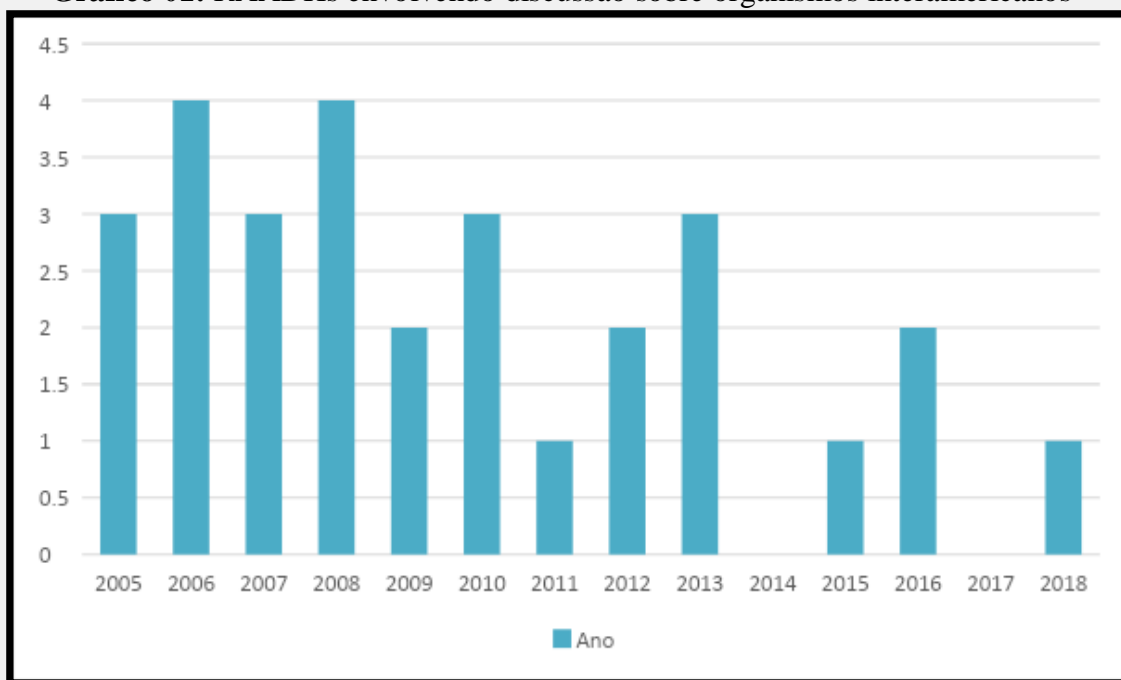
Ao final dos anos 2000, a criação de uma institucionalidade em direitos humanos no âmbito do Mercosul passou a ser vista pelos especialistas em Relações Internacionais como uma forma de “disputa” com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) ou como um contraponto na busca pela autonomia da região frente às ameaças históricas representadas pelos Estados Unidos. Mais uma vez, a narrativa de aprofundamento institucional da agenda de direitos humanos nas Américas renovou-se, embora as discussões partissem do mesmo ponto de vista geopolítico. Contudo, ao longo dos anos, a coexistência de duas institucionalidades de direitos humanos na região e o registro de suas interações institucionais não confirmaram as previsões das narrativas de cunho geopolítico. Em termos de alcance institucional, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos manteve praticamente todos os Estados-membros (34 Estados dentre os 35 Estados-Membros da OEA) e o IPPDH não vislumbrou uma expansão excepcional (cinco Estados Partes e sete Estados Associados). Em outras palavras, a maioria dos Estados participantes do IPPDH continuou fazendo parte da Convenção Americana de Direitos Humanos. Ademais, nota-se uma constante interação entre as suas institucionalidades, propiciada por iniciativas da Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados (RAADH).

A análise das atas das RAADH, realizadas entre os anos de 2005 e 2018, demonstram a constante interação entre a institucionalidade de direitos humanos do Mercosul com os organismos interamericanos.

Dentre as 29 reuniões nas quais os órgãos interamericanos foram objeto de discussão no seio das RAADH, nove referiam-se ao Processo de Reforma para o Fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (2011-2013). Em menor medida, constam também discussões em torno do reforço, a partir da RAADH, para aplicação das decisões e recomendações interamericanas nos Estados da região, que foram agenda de discussão em nove reuniões da RAADH, entre 2005 e 2018. Na maior parte destas reuniões as delegações nacionais apresentam argumentos em torno da importância de se ratificarem instrumentos interamericanos de direitos humanos, encorajando outros Estados. De igual modo apresentam informações a respeito de instrumentos, protocolos e tratados que já foram ratificados por seus respectivos Estados.

O trato desta questão se mostrou tão proeminente na agenda da instituição, que durante a XI RAADH, realizada em 2008, decidiu-se por criar uma nova agenda no Plano de Trabalho sobre a aplicação das recomendações e sentenças do Sistema interamericano, que serviria como um espaço de troca de experiências sobre as dificuldades no cumprimento destas recomendações e sentenças, bem como para incorporar a perspectiva da sociedade civil a respeito desta questão.

Gráfico 01: RAADHs envolvendo discussão sobre organismos interamericanos⁶



Fonte: elaboração própria, a partir da consulta às atas das RAADH, disponíveis no *website* do Mercosul.

Existem ainda outros exemplos de cooperação entre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a institucionalidade do Mercosul: a solicitação de opinião consultiva sobre direitos das crianças e adolescentes migrantes feita pela RAADH à Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 2011; o convite da Corte IDH ao IPPDH para apresentar opinião escrita em sede da Opinião Consultiva n. 25 de 2017⁷; e, a utilização de documentos do IPPDH pela CIDH quando da publicação do Relatório “Políticas públicas con enfoque de derechos humanos”⁸ (2019).

⁶ Algumas atas não se encontram disponíveis no acervo de atas e anexos do *website* do Mercosul, entre estas estão: ata 2/2009 (XVI RAADH ordinária); ata 2/2009 (II RAADH extraordinária); ata 2/2011 (XX RAADH ordinária); atas das RAADH de 2014; ata 1/2017 (XXIX RAADH ordinária); ata 1/2018 (XXXI RAADH ordinária).

⁷ A solicitação de Opinião Consultiva n. 25/2017 pode ser consultada por meio deste link: http://www.corteidh.or.cr/docs/solicitudoc/solicitud_18_08_16_esp.pdf

⁸ Ganar derechos: lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos: (2014). Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PolíticasPublicasDDHH.pdf>

As evidências empíricas levantadas demonstram que o IPPDH, logo de início, buscou amparo no Sistema Interamericano de Direitos Humanos para se firmar enquanto institucionalidade de direitos humanos na região. A referenciação mútua e o *interplay* entre ambas institucionalidades em importantes mecanismos de direitos humanos constituem episódios incomuns e inesperados. Os dados demonstram, também que houve mais exemplos de cooperação do que disputas entre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o IPPDH-Mercosul. Dessa forma, a hipótese de que o aprofundamento da institucionalidade em direitos humanos no Cone Sul se constituiria como um contraponto aos Sistema Interamericano de Direitos Humanos parece não ser verdadeira; pelo contrário, nota-se mais interação e cooperação inter-institucional. Uma das possíveis explicações para esse resultado pode ser a necessidade de reafirmação de ambas institucionalidades de direitos humanos na região, dado o ambiente regional onde se presta pouca atenção aos direitos humanos (Engstrom, 2013). Outra provável explicação é o fato de que as organizações da sociedade civil e as comunidades epistêmicas atuantes na área dos direitos humanos são praticamente as mesmas nas duas institucionalidades. Ainda assim, como será abordado nas seções seguintes, a participação social opera de maneira diversa em cada uma das institucionalidades de direitos humanos aqui analisadas.

3. Sistema Interamericano de Direitos Humanos: participação social *bottom-up*

A sociedade civil constituiu uma força importante no Sistema Interamericano de Direitos Humanos desde o início das atividades do sistema regional. Quando ainda não tinha consolidado um mandato para promoção e proteção dos direitos humanos na região, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos se uniu à sociedade civil para levar a cabo seu compromisso com os direitos humanos frente aos governos autoritários na América Latina. Eram os grupos da sociedade civil que coletavam informações *in loco* e repassavam as evidências para que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos pudesse fazer frente às informações oficiais (geralmente, evasivas) prestadas pelas ditaduras na região. Com o tempo, o estreitamento de laços com a sociedade civil se tornou uma das singularidades do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Essa parceria teve um papel fundamental em moldar a própria evolução institucional do sistema: não apenas impulsionou a agenda de direitos humanos, que se tornou cada vez mais ambiciosa com o retorno democrático; mas ajudou na superação de grandes desafios,

como manter a capacidade de supervisão do sistema frente às diversas tentativas de cerceamento de suas atividades.

Já no contexto dos governos democráticos, a sociedade civil continuou impulsionando o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Por exemplo, a reação da sociedade civil ao Processo de Fortalecimento do Sistema Interamericano, em 2011, controverso por propor a extinção da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, contribuiu para que os órgãos interamericanos fossem menos prejudicados pelas propostas sugeridas por Estados insatisfeitos com o sistema.⁹ Novamente, em 2016, a mobilização da sociedade civil, que fez uma campanha feroz pelo aumento do orçamento e de doações estrangeiras tirou o Sistema Interamericano de Direitos Humanos de uma crise financeira severa. Superadas essas crises institucional e financeira, os esforços colaborativos do Sistema Interamericano junto da sociedade civil canalizaram novas vias institucionais de diálogo, que favorecem ainda mais a participação social. O Fórum do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (2017) e o Canal da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2019) representam novas iniciativas com o timbre da sociedade civil (Yldiz, Ramanzini, 2020; Ramanzini, 2017). Por último, iniciativas atuais mostram que os grupos da sociedade civil continuam exercendo pressão em importantes debates dentro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, como por exemplo, a questão da indicação estatal de nacionais para exercer funções-chave no sistema, como os cargos de Comissionado, Juiz e Secretário-Executivo. Paralelamente, há também um movimento social com foco em campanhas específicas, como a GQUAL, que advoga pelo equilíbrio de gênero nessas indicações (Inter-American Human Rights Network, Reflective Report, 2016); e a transparência do processo eleitoral interamericano, que inaugurou na última eleição para os dois órgãos interamericanos um painel preliminar independente, formado por juristas renomados, para arguir potenciais candidatos aos cargos nos órgãos interamericanos. Esse fórum público sem precedentes - requisitado pela sociedade civil e composto por representantes de comunidades epistêmicas - contribuiu para aumentar a transparência e visibilidade das nomeações

⁹ Sob o comando do “Grupo de Trabalho sobre o Funcionamento da Comissão Interamericana para Fortalecer o Sistema Interamericano”, uma força-tarefa criada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), alguns Estados iniciaram um processo de reforma do sistema interamericano. Em vez de modernização, esse processo foi impulsionado por uma combinação particular de forças e interesse políticos que questionavam o papel e o alcance da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

estatais ao sistema interamericano, e, em última análise, para o próprio processo eleitoral interamericano.

Atualmente, observa-se que a diversificação de financiamentos do sistema e o apoio transnacional conferiram mais autonomia aos órgãos interamericanos para agir contra violações de direitos humanos. Hoje, ambas Comissão e Corte se envolvem e avançam em questões espinhosas, mesmo contra Estados poderosos. Evidência disso são os trabalhos recentes da Comissão Interamericana de Direitos Humanos que envolvem relatórios sobre violência policial contra afrodescendentes nos Estados Unidos (2018); e sobre povos e tribos indígenas na região Pan Amazônica (2019), por exemplo. Conforme a Comissão Interamericana de Direitos Humanos avança sobre esses temas/países, mais se conecta diretamente e com maior profundidade às audiências domésticas de afrodescendentes, latinos, LGBTI, migrantes, tribos indígenas, ambientalistas e apoiadores dos direitos humanos em geral.

Nesse sentido, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos considera a participação da sociedade civil um aspecto essencial para o cumprimento de seu mandato de promoção e defesa dos direitos humanos nas Américas. A própria construção do Plano Estratégico 2017-2021 do órgão, que se baseou em uma metodologia participativa com várias etapas de consulta à sociedade civil, identificou como prioridade o fortalecimento da participação da sociedade civil¹⁰. Atualmente, alguns dos principais canais e mecanismos disponíveis para participação da sociedade civil nas atividades e nos processos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos são os seguintes: audiências públicas, reuniões abertas, reuniões bilaterais e/ou multilaterais, reuniões de trabalho, consultas públicas, capacitações, entre outras. Nota-se uma crescente participação de universidades e clínicas jurídicas de direitos humanos nessas oportunidades, o que demonstra o particular envolvimento de comunidades epistêmicas de direitos humanos nesse sistema.

Como se pode observar, o envolvimento da sociedade civil e das comunidades epistêmicas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos é muito mais amplo e

¹⁰ CIDH, Comunicado de Imprensa n. 36/19, “CIDH informa resultados inéditos de su trabajo en 2018 y presenta su informe de progreso del Segundo año de implementación del Plan Estratégico durante 2018”. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/036.asp>; e CIDH, Comunicado de Imprensa n. 186/19, “CIDH presenta su informe de balance semestral de implementación del Plan Estratégico 2017-2021 y los resultados de su trabajo durante el primer semestre de 2019”. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/186.asp>.

diversificado do que a participação formal nos casos concretos. O papel esperado da sociedade civil no sistema de peticionamento interamericano é trazer ao sistema casos estratégicos que desafiem os limites das normas internacionais de direitos humanos. Ademais, a sociedade civil se coloca perante o Sistema Interamericano para fornecer estratégias de longo prazo, informação relevante coletada no local, e muitas vezes, argumentos legais relevantes. Dessa forma, a sociedade civil tem um papel crítico em aumentar a própria funcionalidade dos órgãos interamericanos.

De outro lado, o entendimento de ‘sociedade civil’ nem sempre ressoa imediatamente a todos os potenciais participantes e usuários do sistema interamericano na região. Indivíduos, grupos informais, povos ancestrais (entre outros) podem não se identificar, visualizar ou mesmo se comunicar enquanto sociedade civil. Essa desconexão obstaculiza uma participação mais ampla da sociedade civil no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, podendo produzir consequências perversas ao sistema, como a elitização e a ausência de diversidade de vozes da região. O aumento da transparência e visibilidade da participação da sociedade civil no Sistema Interamericano de Direitos Humanos poderia permitir outros potenciais participantes se espelharem em grupos ou indivíduos com ideias semelhantes, criando uma fonte de incentivos para outros acessarem, participarem e contribuírem com o sistema.

A descrição dos elementos de participação social no Sistema Interamericano revela seu caráter *bottom-up*. As organizações da sociedade civil garantiram historicamente acesso direto e independente aos órgãos interamericanos, tomando parte de inúmeros processos definidores tanto das ações rotineiras, quanto do próprio destino do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. A participação da sociedade civil e das comunidades epistêmicas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos também se desenvolveu em forte caráter oposicionista aos Estados, desde o contexto autoritário até o retorno democrático. Ainda assim, nota-se obstáculos a uma participação social mais diversificada, ainda que haja uma variedade de canais de participação social.

4. Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Mercosul: participação social *top-down*

A questão da participação social tem sido tratada e incorporada à diversas normativas, órgãos e instâncias no Mercosul antes mesmo da criação do IPPDH. Desde o início dos anos 2000, houve uma abertura da agenda de integração regional à assuntos

sociais e políticos em complemento aos tópicos meramente econômicos e comerciais que pautaram o despontar do bloco regional. Para incorporação de demandas participativas foi criado, em 2005, o Programa “Somos Mercosul”, cujo objetivo era superar o déficit de participação social no bloco regional.¹¹ No ano seguinte, começam a ser realizadas as Cúpulas Sociais do Mercosul, espaços de debate político sobre os rumos da integração regional, bem como de discussão e formulação de propostas de políticas públicas, onde as experiências de participação social se davam, principalmente, por meio de questionários respondidos por organizações da sociedade civil.

Outra importante instância criada para ampliar e fortalecer a dimensão participativa no Mercosul é a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS), criada em 2010, e que anos mais tarde passa a integrar a estrutura da Secretaria do Mercosul. Entre suas funções estão apoiar a organização das Cúpulas Sociais do Mercosul; administrar o financiamento da participação social em eventos e atividades do Mercosul; manter um registro de organizações e movimentos sociais dos Estados Partes; receber, analisar e responder às solicitações de informações apresentadas por representantes de organizações e movimentos sociais dos Estados Partes; e, coordenar ações, atividades e planos para promover a participação social e implementá-las após aprovação do Grupo do Mercado Comum (GMC) (Mercosul, 2019).

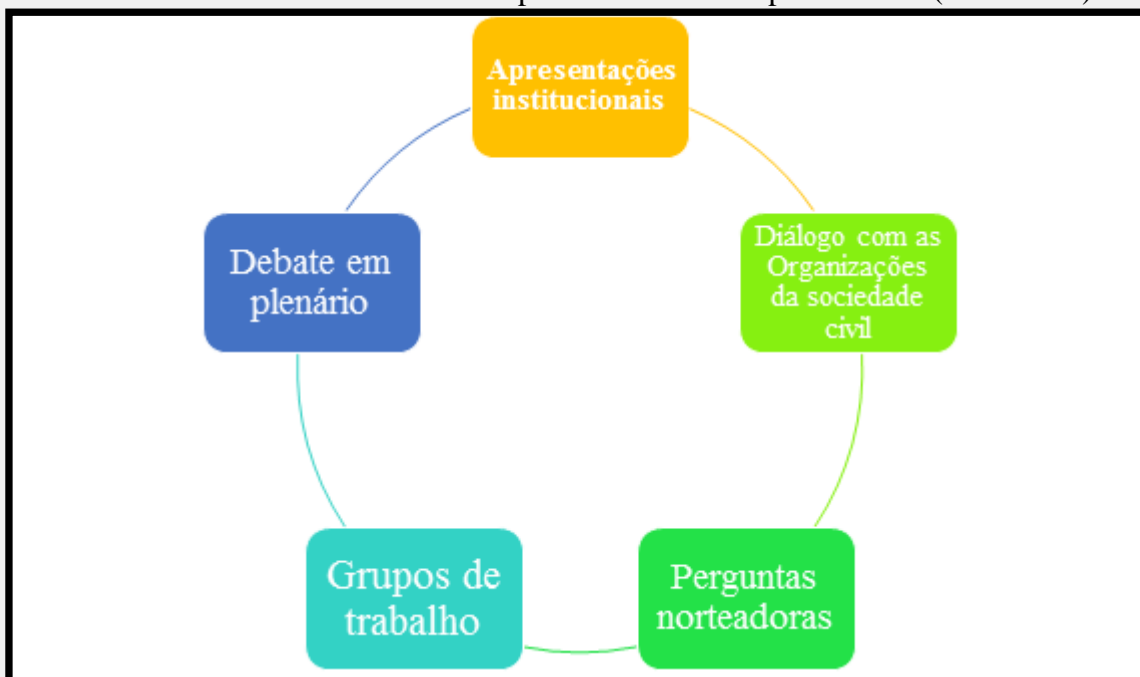
Na esteira de ampliação da participação social no Mercosul, o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH), criado em 2009, propôs em 2015 a realização de uma ‘planificação estratégica participativa’. Dessa forma, o IPPDH decide pela criação do Foro de Participação Social, compreendendo que a participação social é um direito humano que contribui para o fortalecimento das democracias (Ippdh, 2015). O Foro de Participação Social compreende dois principais mecanismos participativos: as consultas públicas e os diálogos. As consultas públicas consistem em reuniões semestrais abertas, convocadas pelo IPPDH, na qual podem participar, presencialmente ou virtualmente, todos os movimentos e organizações sociais com interesse no tema. Já os diálogos, consistem em encontros virtuais de informação, diálogo, debate e reflexão sobre temáticas relacionadas aos direitos humanos, devolutivas das consultas públicas e outras temáticas pertinentes. Estes diálogos são conduzidos pelo

¹¹ “Somos Mercosul teve o objetivo de envolver a cidadania no processo de integração regional, gerando espaços para que a sociedade civil e os governos pudessem debater, propor demandas e participar dos processos decisórios de construção do Mercosul. A iniciativa correspondeu ao processo de criação de uma esfera pública regional, fruto da consolidação da cultura democrática regional” (Silva & Martins, 2016).

Secretário-Executivo do IPPDH e outros atores relevantes, conforme a pertinência dos temas abordados. Até o momento foi realizado um único diálogo virtual, que serviu como devolutiva para a I Consulta Pública¹².

Quanto às consultas públicas, entre 2015-2018, o IPPDH realizou sete consultas públicas, todas com o apoio da UPS. A análise das memórias dessas consultas públicas evidencia o roteiro básico dessas atividades. Primeiro, são feitas apresentações institucionais por parte de representantes oficiais do Mercosul sobre o tema em questão. Em seguida, abre-se um diálogo com os representantes das organizações da sociedade civil. Após questionamentos, são definidas perguntas norteadoras para guiar a discussão em grupos de trabalho. Após o diálogo nos grupos de trabalho, retorna-se ao debate em plenário, momento no qual são apresentadas as propostas das organizações da sociedade civil, os encaminhamentos e as considerações finais.

Gráfico 02: Dinâmica das consultas públicas realizadas pelo IPPDH (2015-2018)



Fonte: elaboração própria, a partir das memórias das consultas públicas disponíveis no *website* do IPPDH.

As consultas públicas realizadas pelo IPPDH versaram sobre participação social; memória, verdade, justiça e reparação; tráfico de pessoas; educação e cultura em direitos humanos; pessoas LGBTI; crianças e adolescentes e políticas públicas para pessoas idosas. Enquanto as consultas públicas foram realizadas de forma semestral até 2017; em

¹² A memória deste diálogo encontra-se disponível em: http://www.ippdh.mercosur.int/dialogo-ippdh_septiembre-2015/

2018 foi realizada apenas uma, fato que pode estar relacionado a um paulatino esvaziamento da participação social no seio da organização. As prováveis razões para esse resultado giram em torno da falta de vontade política; financiamento insuficiente; e, até mesmo, da falta de legitimidade e efetividade participativa das organizações da sociedade civil.

A partir da análise das consultas públicas realizadas pelo IPPDH, um ponto que merece destaque é a questão da transparência e visibilidade da participação social. Muitas informações a respeito da participação social no IPPDH não se encontram disponíveis, principalmente no que diz respeito ao acompanhamento *a posteriori* das propostas apresentadas pelas organizações da sociedade civil durante as consultas públicas. Em outras palavras, ainda que as propostas sejam acatadas pelo IPPDH durante as consultas públicas, as organizações sociais desconhecem se sua participação teve alguma influência nos órgãos decisórios.

Apesar destas debilidades participativas, é importante frisar o papel desempenhado pelas organizações da sociedade civil, de redes e comunidades epistêmicas no desenvolvimento e fortalecimento desta estrutura institucional. As consultas públicas realizadas pelo Instituto entre 2015-2018 revelam um alto índice de participação e engajamento entre as organizações da sociedade civil, notadamente quando os assuntos debatidos recaem sobre suas alçadas de atuação aos níveis regional e nacional.

A descrição dos elementos de participação social no IPPDH revela seu caráter *top-down*, visto que nessa institucionalidade, os representantes governamentais determinam as regras de participação social e quem pode efetivamente tomar parte dos mecanismos de participação social. Ainda que o IPPDH não conte com uma norma específica que estabelece quem são os atores não-estatais que podem ou não participar de seus mecanismos participativos, as instâncias decisórias acima (RAADH, GMC e CMC) contam com normas muito claras.

Ainda que tenha ocorrido uma ampla e importante democratização no IPPDH e no Mercosul quanto à participação de atores não-estatais, o caráter *top-down* persiste como o principal entrave para uma participação efetiva e substancial. As decisões dos órgãos decisórios do Mercosul (CMC, GMC e CCM) ainda se encontram restritas às autoridades governamentais. Dessa forma, ainda que ocorra uma participação social mais frequente e imediata em instâncias e órgãos hierarquicamente inferiores, a decisão de acatar ou não o que é fruto das demandas sociais emanadas por meio de mecanismos

participativos permanece na esfera de decisão das autoridades governamentais (Gomide Junior, 2020).

5. Considerações Finais: participação social *bottom-up* v. *top-down* nas Américas

Apesar de contarem com mecanismos e dinâmicas participativas opostas, há um fator aglutinador na concepção e no desenvolvimento da participação social nas institucionalidades de direitos humanos nas Américas: a importância das organizações da sociedade civil e das comunidades epistêmicas no desenvolvimento das próprias institucionalidades de direitos humanos na região. A promoção das normas de boa governança democrática impulsionadas pelo Sistema ONU no pós-Guerra Fria associada à agenda social promovida com a “virada à esquerda” dos anos 2000 nos governos latino-americanos abriram uma janela de oportunidades políticas para que organizações da sociedade civil ganhassem espaço e se fizessem representadas nas organizações internacionais. Tais organizações da sociedade civil e comunidades epistêmicas foram essenciais para impulsionar e consolidar novas dinâmicas participativas em regimes de direitos humanos, tendo em vista que o conhecimento e as informações trazidas por esses atores não-estatais conduziram os arranjos de cooperação internacional a novos padrões de comportamento (Haas, 1992).

Nas Américas, algumas redes de ONGs foram essenciais para forjar novos empreendimentos participativos, como a Aliança Hemisférica Social, a Mesa de Articulação de Associações Nacionais e Redes de ONGs da América Latina e Caribe e o Fórum de Diplomacia Cidadã, sendo que esta última rede teve como um de seus principais objetivos a prática do *lobby* para exercer influência sobre a agenda da OEA (Serbin, 2012). No que diz respeito aos avanços em compromissos de direitos humanos no Mercosul, a coalizão Fórum da Sociedade Civil nas Américas produziu em 2001 um relatório¹³ sobre a proteção e promoção dos direitos humanos nos Estados membros do Mercosul em uma perspectiva comparada, elaborando recomendações para uma agenda de direitos humanos regional. Também merece destaque o Observatório de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul, uma coalizão de doze organizações da sociedade civil da região, encabeçou a participação da sociedade civil nas instituições do Mercosul nos anos 2000 (Hoffmann, 2015). Com o desejo político de aprofundamento na

¹³ O esboço do relatório encontra-se disponível em: < <https://cepia.org.br/publicacao/subsidios-para-uma-agenda-de-direitos-humanos-no-mercosul/> >. Acesso em: 14 abr. 2020.

institucionalidade em direitos humanos no Cone Sul no alvorecer dos anos 2000, aliado ao ineditismo do trato do tema na agenda regional, essas redes de ONGs e comunidades epistêmicas desempenharam função substancial na coordenação política regional.

A comparação analítica entre os dois regimes de direitos humanos das Américas evidencia que o Sistema Interamericano de Direitos Humanos possui uma participação social substantiva, no sentido que os atores não-estatais tomam parte dos mecanismos institucionais de participação social e exercem pressão para além desses espaços e canais. No caso do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a particularidade da trajetória institucional forjada junto à sociedade civil atribuiu a esses atores uma expectativa de participação social em atividades-chave para o sistema, como o monitoramento de violações de direitos humanos e a supervisão do cumprimento das recomendações e decisões interamericanas. De outro lado, a participação social no IPPDH parece ainda restrita aos espaços institucionais formais, o que gera uma presunção de participação social limitada a consultas em cooperação com os agentes governamentais quanto à formulação e implementação de políticas públicas regionais em direitos humanos.

A partir da análise dos dados, verificou-se que a hipótese levantada pelos analistas de Relações Internacionais de que o aprofundamento da institucionalidade de direitos humanos no Cone Sul, nos anos 2000, se constituiria como uma forma de concorrência ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos não se confirma. Os registros institucionais levantados por meio da análise de documentação primária revelam que, ao contrário, houve constante intercâmbio entre os dois regimes de direitos humanos, o que demonstra mútuo reconhecimento e reafirmação da importância dos trabalhos desempenhados por cada organização.

Referências

Bitar et al. (2011). Hemisphere in flux: international relations, multilateralism, human rights and prospects for democratic deepening of Inter-American affairs. Anais do seminário em Washington D.C, Estados Unidos, 13 a 15 de outubro.

Donnelly, J. (2003). *Universal human rights in theory and practice*. (3a ed.). New York: Cornell University Press.

ECOSOC. (1996). Resolution 1996/31: Consultative Relationships between the United Nations and non-governmental organizations. Recuperado de https://www.un.org/esa/coordination/ngo/Resolution_1996_31/.

Engstrom, P. (2013). The Inter-American Human Rights System and U.S.-Latin America Relations. In: J. P. Scarfi, & A. R. Tillman (Orgs.), *Cooperation and Hegemony in US-Latin American Relations* (cap. 6, pp. 209-247). New York: Palgrave Macmillan.

Gomide Junior, N. (2020). *Participação social em organizações internacionais: o caso do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH)*. (Dissertação de Mestrado). Instituto de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, Brasil. Recuperado de <http://repositorio.ufu.br/handle/123456789/29099>. DOI: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2020.77>

Haas, P. H. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46 (1), 1-35. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/2706951?seq=1>.

Hoffmann, A.R. (2015). At Last: Protection and Promotion of Human Rights by Mercosur. In: T. A. Börzel; Vera Van Hüllen (Orgs.). *Governance Transfer by Regional Organizations: Patching Together a Global Script*. (cap. 11, pp. 192-208). New York: Palgrave Macmillan.

IPPDH. (2015). Informe anual 2015. Recuperado de http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2016/01/Balanco_2015_final_web_baja.pdf.

MERCOSUL.(2019). Unidade de Apoio à Participação Social. Recuperado de <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/secretaria/ups/>.

NOLTE, Detlef. (2018). Costs and Benefits of Overlapping Regional Organizations in Latin America: the case of OAS and Unasur. *Latin American Politics and Society*, 60 (1), 128-153. Recuperado de <https://www.cambridge.org/core/journals/latin-american-politics-and-society/article/costs-and-benefits-of-overlapping-regional-organizations-in-latin-america-the-case-of-the-oas-and-unasur/C245E718042339E0617F96979CC66783>. DOI: <https://doi.org/10.1017/lap.2017.8>

Ramanzini, I. G.G. (2017). Mudança Institucional em Regimes de Direitos Humanos: o Sistema Interamericano e os Estados “em cima do muro”. *Revista Carta Internacional*, 12(2), 150-173. Recuperado de <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/618>. DOI: <https://doi.org/10.21530/ci.v12n2.2017.618>;

Ramanzini, I.G.G. (2018). Impactos da Justiça Transicional Sul-Americana no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Lua Nova*, 103, 261-284. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/ln/n103/1807-0175-ln-103-261.pdf>. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-261284/103>.

Ruhlman, M. (2015). *Who participates in global governance? States, bureaucracies, and NGOs in the United Nations*. London: Routledge Taylor & Francis Group.

Serbin, A. (2012). New Regionalism and Civil Society: Bridging the Democratic Gap? In: P. Ruggirozzi; D. Tussie. *The Rise of Post-hegemonic Regionalism: The Case of Latin America* (cap. 8, pp. 147-165). London: Springer.

Silva, C. A.; Martins, J. R. V. (2016). *Las Cumbres sociales del Mercosur I: historia y acervo*. UPS. Recuperado de <https://www.mercosur.int/documento/las-cumbres-sociales-del-mercosur/>.

Smith-Cannoy, H. (2014). “Mainstreaming Human Rights: Assessing the Impact of 60 Years of International Human Rights Law”. In: Mihr, A.; Gibney, M. (eds). *The SAGE Handbook of Human Rights*. London: SAGE, 2014, pp. 71-91.

Weiffen, B. (2017). Institutional overlap and responses to political crisis in South America. In: M. Suarez; R. D. Villa; B. Weiffen (Org.). *Power Dynamics and Regional Security in Latin America*. (pp. 173, 197). London: Palgrave Macmillan.

Yildis, E; Ramanzini, I. G. G. (2020). Revamping to Remain Relevant: How do European and Inter-American Human Rights System Adapt to Challenges? *Journal of Human Rights Practice*, 1-18. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/339847440_Revamping_to_Remain_Relevant_How_Do_European_and_Inter-American_Human_Rights_Systems_Adapt_to_Challenges.

Transparência e Acesso à Informação na Atuação Internacional do Município de São Paulo

Transparencia y Acceso a la Información en la Acción Internacional del Municipio De São Paulo

Transparency and Access to Information in the International Performance of the Municipality of São Paulo

Danilo Garnica Simini¹ 
José Blanes Sala² 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n2.52187

Recebido em: 29/04/2020
Aprovado em: 03/08/2020

Resumo: A Constituição Federal, inserida em um contexto de descentralização política, conferiu aos municípios um papel de destaque na organização do Estado brasileiro, conferindo-lhes autonomia, além de competências próprias. A descentralização e a valorização do poder local teve como objetivos maximizar o ideal democrático, a fim de facilitar a participação da população nas políticas públicas, possibilitando também sua fiscalização. Contudo, os municípios acabaram sendo colocados diante de um novo desafio, pois a sua valorização acabou sobrecarregando os poderes locais em razão das novas atribuições. No sentido de superar o desafio proposto fez com que os municípios buscassem novas alternativas em termos de políticas públicas, surgindo, dentre as novas formas, a atuação internacional como política pública. O município de São Paulo é considerado um dos pioneiros em termos de atuação internacional em razão da criação de uma Secretaria Municipal de Relações Internacionais, hoje transformada em Coordenadoria de Relações Internacionais vinculada ao Gabinete do Prefeito. O presente trabalho, ao estabelecer ser a atuação internacional de municípios uma forma de política pública, busca investigar se há demanda por parte da sociedade em relação à transparência e o acesso à informação na atuação internacional do município de São Paulo. O artigo analisa os pedidos de acesso à informação feitos nos últimos em São Paulo a fim de tentar mensurar a participação da sociedade na atuação internacional da capital paulista.

¹ Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP); Universidade Federal do ABC (UFABC). E-mail: danielosimini@gmail.com.

² Universidade Federal do ABC (UFABC). E-mail: blanes@ufabc.edu.br.

Palavras-chave: Transparência; Acesso à Informação; Atuação Internacional de Municípios; São Paulo; Secretaria Municipal de Relações Internacionais.

Resumen: La Constitución Federal, insertada en un contexto de descentralización política, otorgó a los municipios un papel destacado en la organización del Estado brasileño, concediéndoles autonomía, además de sus propias competencias. La descentralización y la valorización del poder local apuntan a maximizar el ideal democrático, a fin de facilitar la participación de la población en las políticas públicas, al tiempo que permite su inspección. Sin embargo, los municipios terminaron enfrentando un nuevo desafío, ya que su valorización terminó sobrecargando a los poderes locales debido a las nuevas atribuciones. Para superar el desafío propuesto, los municipios buscaron nuevas alternativas en términos de políticas públicas, con acciones internacionales como políticas públicas que emergen de las nuevas formas. El municipio de São Paulo es considerado uno de los pioneros en términos de actividad internacional debido a la creación de una Secretaría Municipal de Relaciones Internacionales, que hoy se transformó en la Coordinación de Relaciones Internacionales vinculada a la Alcaldía. El presente trabajo, al establecer que el desempeño internacional de los municipios es una forma de política pública, busca investigar si existe una demanda de la sociedad en relación con la transparencia y el acceso a la información en el desempeño internacional del municipio de São Paulo. El artículo analiza las solicitudes de acceso a la información realizadas en los últimos años en São Paulo para tratar de medir la participación de la sociedad en el desempeño internacional de la capital del estado de São Paulo.

Palabras clave: transparencia; acceso a la información; desempeño internacional de municipios; São Paulo; Secretaría Municipal de Relaciones Internacionales.

Abstract: The Federal Constitution, inserted in a context of political decentralization, gave the municipalities a prominent role in the organization of the Brazilian State, giving them autonomy, in addition to their own competences. Decentralization and the valorization of local power aimed at maximizing the democratic ideal, in order to facilitate the participation of the population in public policies, while also enabling their inspection. However, the municipalities ended up being faced with a new challenge, as their valorization ended up overloading the local powers due to the new attributions. In order to overcome the proposed challenge, municipalities sought new alternatives in terms of public policies, with international actions as public policies emerging from the new forms. The municipality of São Paulo is considered one of the pioneers in terms of international activity due to the creation of a Municipal Secretariat for International Relations, which today is transformed into the International Relations Coordination linked to the Mayor's Office. The present work, by establishing that the international performance of municipalities is a form of public policy, seeks to investigate whether there is a demand from society in relation to transparency and access to information in the international performance of the municipality of São Paulo. The article analyzes the requests for access to information made in the last ones in São Paulo in order to try to measure the participation of society in the international performance of the capital of São Paulo.

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

1. Introdução

Os anos 1990 foram o cenário temporal para o surgimento de uma nova prática em termos de políticas pública no Brasil. O contexto da Constituição Federal de 1988 estimulou os municípios brasileiros a adotarem outras práticas em razão de suas novas responsabilidades públicas. Assim, surge a atuação internacional de municípios no Brasil como forma dos municípios suprirem suas demandas introduzidas pelas novas circunstâncias políticas e jurídicas.

A atuação internacional de municípios constitui uma realidade no Brasil, mesmo sendo ainda restrita aos municípios de grande e médio porte. Trata-se de um campo de estudos nas Relações Internacionais, na Ciência Política e no Direito. Contudo, conforme observam Leonardo Mercher e Alexsandro Eugênio Pereira (2018), os estudos realizados, ao menos de forma majoritária, acabam apenas descrevendo a atuação internacional de determinados municípios no Brasil.

Os trabalhos sobre atuação internacional de municípios no Brasil como política pública e seus desdobramentos são poucos. Além do debate acerca desta prática municipal como exemplo de política pública, outras discussões também devem ser realizadas, tais como a participação da sociedade civil, a existência ou não de transparência administrativa na atuação internacional de municípios e até mesmo a fiscalização desta prática tão importante para muitas cidades.

O presente artigo visa contribuir com os estudos sobre atuação internacional de municípios no Brasil na perspectiva da prática como política pública. A atuação internacional do poder local no Brasil ao ser entendida como política pública exige questionamentos a respeito de sua democratização e esta somente se concretiza com transparência administrativa e acesso à informação por parte da sociedade civil. A participação nas políticas públicas somente será possível e eficaz na medida em que a população tenha ciência da forma mais ampla possível da própria atuação pública em suas múltiplas facetas, dentre elas a atuação internacional dos municípios.

Portanto, busca-se no artigo investigar se há demanda por parte da sociedade civil no que diz respeito à transparência e acesso à informação na atuação internacional de municípios no Brasil. O município de São Paulo, em razão do seu pioneirismo e do seu destaque, foi o escolhido como objeto de análise. Através do levantamento dos relatórios anuais sobre acesso à informação, divulgados pela própria municipalidade, busca-se

analisar se há transparência administrativa e demanda por acesso à informação na capital paulista no que se refere à atuação internacional. Assim, espera-se, ao menos de forma preliminar, tecer considerações acerca de uma possível democratização e também fiscalização da atuação internacional de municípios.

2. A Atuação Internacional de Municípios no Brasil como Política Pública

Marcus André Melo (1999) explica que a América Latina a partir da década de 1980 se transformou em um verdadeiro laboratório de experiências reformistas relacionadas à agenda neoliberal. A descentralização esteve na pauta destas reformas neoliberais e instituições de alcance global como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Interamericano de Desenvolvimento; todos eles tiveram papel importante na difusão da ideia de descentralização. O autor explica que a descentralização deve ser entendida como transferência de poder decisório para os entes locais e também como adoção de medidas democratizantes, participativas e de responsabilização.

A partir destas circunstâncias deve ser interpretada a Constituição Federal de 1988 e a organização do Estado brasileiro dela decorrente, ou seja, devem ser analisadas no contexto das reformas neoliberais introdutórias de uma nova visão de Estado com a valorização do poder local, seja por questões de eficiência da máquina pública ou por questões relacionadas ao controle social do poder político e sua democratização. Pode-se dizer, desta forma, que a descentralização se constitui numa tentativa de aproximar o poder político da população, facilitando a sua participação e o controle da atividade pública.

A Constituição Federal de 1988 consagra no Brasil a adoção do federalismo e, conseqüentemente, a união indissolúvel dos entes federativos, quais sejam, a União, os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, garantindo a cada ente federativo autonomia financeira, política e administrativa. Ademais, deve-se ressaltar ser o federalismo brasileiro classificado como cooperativo, pois cada ente possui suas próprias competências e ao mesmo tempo a Constituição Federal (artigo 23) estabelece matérias de competência comum de todos os entes da federação, tais como saúde, assistência social, preservação do meio ambiente, combate à pobreza, cultura, etc. A literatura (SOUZA, 2005) explica que os constituintes ao estabelecerem o artigo 23 no texto constitucional indicaram ser de responsabilidade comum de todos os entes federativos o oferecimento dos principais serviços públicos.

No contexto do federalismo brasileiro, deve-se destacar a figura do município enquanto parte integrante do Estado brasileiro e reconhecido como ente federativo, sendo o Brasil o primeiro país a fazer tal reconhecimento (BLANES SALA e CARVALHO, 2013). O reconhecimento do município como ente federativo lhe conferiu autonomia e competências próprias, tornando-o um importante agente em termos de políticas públicas (MOHN, 2006).

O artigo 30 da Constituição Federal de 1988 confere aos municípios competência para tratar de assuntos de interesse local. A expressão interesse local não é de fácil interpretação e não pode ser entendida como sinônimo de interesse exclusivo. O texto constitucional ao estabelecer a repartição de competências utilizou como critério o princípio da predominância do interesse. Assim, se o município, por exemplo, tiver um interesse predominante em determinada matéria esta será de sua competência e atribuição. Nessas circunstâncias, o município, ao ser valorizado pela Constituição Federal de 1988, acaba também ficando sobrecarregado em termos de atribuições e responsabilidades, pois diversas matérias acabam sendo de interesse municipal.

O novo perfil político-jurídico dos municípios brasileiros – valorizado e sobrecarregado - acabou estimulando novas alternativas em termos de formulação e implementação de políticas públicas locais. Muitos municípios brasileiros (e também Estados-membros) passaram a atuar de forma internacional, estabelecendo acordos de cooperação com outros entes locais estrangeiros e organismos internacionais como forma de suprir as novas demandas públicas introduzidas pelo texto constitucional. Portanto, pode-se dizer que o contexto da redemocratização e da descentralização no Brasil existente na Constituição Federal de 1988 favoreceu o início da atuação internacional dos entes subnacionais.

A atuação internacional de municípios no Brasil é uma ferramenta encontrada principalmente em cidades de grande e médio-porte (RIBEIRO, 2009; FONSECA, 2013; LAISNER, 2013; SIMINI, 2015; JUNQUEIRA, 2015), porém é inegável sua importância em termos de políticas públicas. A atuação internacional de municípios no Brasil ocorre em diversos temas, tais como educação, saúde, ciência, tecnologia, cultura, não havendo qualquer conflito entre os temas discutidos pelos municípios por meio de sua atuação internacional e aqueles relacionados ao governo federal (VIGEVANI, 2006).

Leonardo Mercher e Aleksandro Eugênio Pereira (2018) afirmam que é plenamente possível entender a atuação internacional de municípios como exemplo de

política pública. A relação se mostra adequada, pois as políticas públicas constituem o “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2006, p. 26). Ou seja, se as políticas públicas analisam a ação dos governos, consequentemente a análise da atuação dos governos municipais por meio de articulações internacionais também deve ser entendida como política pública. Assim também ocorre com a política externa exercida pelo governo federal, igualmente entendida como política pública pela literatura (RATTON SÁNCHEZ et al., 2006).

A política pública exercida por meio da atuação internacional no Brasil pode ser institucionalizada através de Assessorias, Secretarias ou Coordenadorias (FONSECA, 2013). A atuação através das Secretarias Municipais constitui a forma mais sólida da atuação internacional de municípios e já foi objeto de estudos nos mais variados campos do conhecimento (BRIGAGÃO, 2005; RIBEIRO, 2009; CNM, 2011; FONSECA, 2013; LAISNER, 2013; JUNQUEIRA, 2015). Em razão da amplitude da atuação internacional dos municípios, o presente artigo irá tratar apenas da atuação internacional como política pública exercida através da Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo.

3. A Atuação Internacional do Município de São Paulo

O município de São Paulo certamente pode ser considerado pioneiro e um dos mais atuantes em termos de atuação internacional de municípios, sendo objeto de diversas análises (FRONZAGLIA, 2005; SANTOS, 2010; ARAÚJO, 2012; SIMINI, 2015; VITAL, 2016; SIMINI e LAISNER, 2018). Inicialmente, deve-se lembrar da própria Lei Orgânica do Município de São Paulo, especificamente, seu artigo 4º, cuja redação enuncia que “[...] *o Município, respeitados os princípios do art. 4º da Constituição da República, manterá relações internacionais, através de convênios e outras formas de cooperação.*” (SÃO PAULO, 1989, grifo nosso). A inserção deste dispositivo na Lei Orgânica de São Paulo foi feita através do então vereador Pedro Dallari, hoje docente do curso de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP). De acordo com José Blanes Sala e Clara Maria Faria Santos (2009, p. 143), “[...] não existe no Brasil dispositivo similar apto a garantir com a mesma eficácia jurídica a atuação internacional dos poderes municipais.”

A primeira experiência internacional em termos institucionais ocorreu na administração Luiza Erundina (PT) entre os anos de 1989 a 1992 com a criação da

Coordenadoria de Relações Internacionais vinculada à Secretaria de Negócios Extraordinários. Nas administrações seguintes, especificamente, nas de Paulo Maluf (PDS) e Celso Pitta (PPB) houve a extinção da citada Coordenadoria, o que fez com que cada Secretaria Municipal desenvolvesse por conta própria projetos na esfera internacional. Posteriormente, no ano de 2001, com o início da administração Marta Suplicy (PT) houve, por meio da Lei nº 13.165/2001 (SÃO PAULO, 2001), a criação da Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI-SP), pasta com orçamento e estrutura próprios. Recentemente, com a edição do Decreto 58.954/2019, houve uma reorganização da administração pública municipal em São Paulo, sendo criada uma Coordenadoria de Relações Internacionais vinculada ao gabinete do Prefeito. Portanto, a pasta perde o *status* de Secretaria.

A atuação internacional de São Paulo se dá por meio de acordos de cooperação bilateral e multilateral, participação em redes de cidades e em eventos internacionais. Os acordos de cooperação bilateral são firmados “[...] *quando há interesse de ambas as partes em estreitar laços políticos e culturais, a fim de viabilizar projetos e iniciativas em parceria.*” (SÃO PAULO, [2020a], grifo nosso). O *site* (última atualização em 11/06/2019) da pasta indica como exemplos de acordos de cooperação bilateral: 1) Acordo de cooperação celebrado no ano de 2014 com a cidade argentina de Quilmes nas áreas de turismo, educação, esportes, ciência e tecnologia, comércio e indústria; 2) Acordo de cooperação celebrado no ano de 2018 com o Banco de Desenvolvimento da China referente ao intercâmbio e treinamento de pessoas; 3) Acordo de cooperação celebrado no ano de 2018 com a cidade italiana de Milão nas áreas de mobilidade urbana, gestão de resíduos, serviços ambientais, segurança e cultura; 4) Acordo de cooperação celebrado no ano de 2017 com a cidade italiana de Veneza na área de cultura; 5) Acordo de cooperação celebrado no ano de 2016 com a Cidade do México na área de saúde; 6) Acordo de cooperação celebrado no ano de 2019 com o Consulado Geral Britânico em São Paulo nas áreas de inovação, tecnologia, mobilidade urbana, transportes, infraestrutura, energia e saúde (SÃO PAULO, [2020a]).

Há também na categoria dos acordos de cooperação bilateral os chamados acordos bilaterais de Cidades-Irmãs, que “[...] *podem propiciar troca de conhecimentos sobre políticas públicas e projetos em diversas áreas como programas de saúde, políticas culturais, e outros temas de interesse mútuo das cidades.*” (SÃO PAULO, [2020a], grifo nosso). De acordo com o próprio órgão municipal da capital paulista, estes representam

“o substrato formal e legal para o estabelecimento de eventuais acordos de cooperação técnica, programas de intercâmbio e desenvolvimento econômico, e atendimento à comunidade descendente do país ou região da cidade irmã.” (SÃO PAULO, [2020a], grifo nosso). Os acordos bilaterais de Cidades-Irmãs estão consolidados juridicamente por meio da Lei Municipal nº 14.471/2007 (SÃO PAULO, 2007), tendo o município de São Paulo atualmente trinta e uma cidades-irmãs (SÃO PAULO, [2020a]).

Os acordos de cooperação multilateral são instrumentos firmados no âmbito de organizações internacionais. De acordo com o *site* da pasta (última atualização em 05/07/2019) foram firmados nos últimos importantes acordos de cooperação multilateral, tais como: 1) Memorando de Entendimento entre a Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura e a Prefeitura de São Paulo, cujo objetivo é estabelecer mecanismos de cooperação entre as partes e estimular a atuação conjunta e colaborativa em áreas de interesse comum; 2) Memorando de Entendimento entre a Organização das Nações Unidas – ONU e a Prefeitura do Município de São Paulo, cujo objetivo é estabelecer mecanismos de cooperação entre as partes e estimular a atuação conjunta e colaborativa em áreas de interesse comum; 3) Termo de Cooperação Técnica entre o Município de São Paulo e o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, cujo objetivo é a implementação da Plataforma dos Centros Urbanos para promover os direitos das crianças e dos adolescentes mais afetados pelas desigualdades nos centros urbanos do Brasil; 4) Protocolo de Intenções entre a Prefeitura do Município de São Paulo e o Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas – PMA, cujo objetivo é o compartilhamento de experiências brasileiras de segurança alimentar e social, apoio e aprimoramento de projetos locais; 5) Memorando de Entendimento “Ligue os Pontos”, cujo objetivo é a implementação do Projeto Ligue os Pontos, iniciativa para desenvolver a produção de pequenos agricultores, ampliar suas fontes de renda, conectá-los aos potenciais consumidores e preservar áreas de mananciais (SÃO PAULO, [2020b]).

Há ainda a participação internacional por meio das chamadas “redes de cidades”. O *site* (última atualização em 01/02/2019) da pasta indica que o município de São Paulo participa das seguintes redes de cidades: 1) Grupo C40 de Grandes Cidades para a Liderança Climática – C40; 2) Cidades e Governos Locais Unidos – CGLU; 3) Mercocidades; 4) Associação Mundial das Grandes Metrôpoles – Metropolis; 5) *Open*

Government Partnership; 6) Pacto de Milão; 7) União de Cidades Capitais Ibero-americanas – UCCI; 8) Urban 20 (SÃO PAULO, [2020c]).

A atuação internacional da capital paulista constitui, portanto, um instrumento importante em termos de políticas públicas municipais, pois apresenta orçamento próprio, funcionários, celebra contratos, bem como formula e implementa políticas através de acordos de cooperação internacional e por meio da participação em redes de cidades. Partindo-se da premissa de ser a atuação internacional do município de São Paulo uma política pública deve-se agora discutir a transparência e o acesso à informação desta atuação, pois conforme explicado anteriormente a descentralização das políticas públicas no Brasil teve por objetivos maximizar a participação da sociedade, inclusive em termos de fiscalização e controle. A participação e o controle, por sua vez, exigem transparência administrativa e o acesso à informação.

4. O Acesso à Informação como Direito e a sua Regulamentação

O acesso à informação constitui um direito previsto nos principais tratados de direitos humanos e também no ordenamento jurídico brasileiro. O artigo XIX da Declaração Universal dos Direitos Humanos ao tratar do direito à liberdade expressão e opinião enuncia que este “inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948). O artigo 19 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos também trata do direito à liberdade de expressão e, igualmente, associa o referido direito à liberdade de “procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966).

Além dos tratados indicados acima firmados no âmbito da Organização das Nações Unidas há também importantes documentos no denominado Sistema Interamericano de Direitos Humanos. O artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) garante o direito à liberdade de expressão e assevera que este compreende a “liberdade de buscar, receber e difundir informações e idéias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.”

(ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969). Ademais, o mesmo artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos ressalta ser indevida qualquer restrição do direito de expressão por vias ou meios indiretos.

A Declaração de Princípios Sobre Liberdade de Expressão de 2000 considera ser a liberdade de expressão um direito fundamental, e não uma concessão do Estado, bem como assevera ser o direito um requisito indispensável para a própria existência de uma sociedade democrática. Igualmente, relaciona a liberdade de expressão com o direito de todo ser humano de receber, buscar e divulgar informações, com igualdade de oportunidades e sem qualquer discriminação. Além disso, observa que “o acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito.” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2000). A Carta Democrática Interamericana de 2001, por sua vez, reconhece que os povos da América têm direito à democracia, sendo o respeito ao direito de liberdade de expressão e a transparência das atividades governamentais componentes fundamentais do exercício da democracia.

O artigo 37, “caput”, da Constituição Federal de 1988 apresenta os denominados princípios constitucionais da administração pública, entre eles, o da publicidade. A mesma Constituição Federal enuncia em seu artigo 5º, XIV, ser assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional. O artigo 5º, inciso XXXIII, enuncia que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

A Constituição Federal de 1988 aponta ser a transparência administrativa a regra e o sigilo a exceção. Por isso, somente em situações excepcionais previstas no ordenamento jurídico pode haver restrição da transparência administrativa. A mesma Constituição Federal também assegura a todos o direito de acesso à informação, bem como garante o direito de petição para garantir o recebimento de informações de interesse particular ou público, também ressalvados os casos de sigilo quando as informações estiverem relacionadas à segurança da sociedade e do Estado.

Posteriormente, no ano de 2011, foi promulgada a Lei nº 12.527, conhecida como “Lei do Acesso à Informação”. Este diploma normativo dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios, com o fim de

garantir o acesso a informações previsto na própria Constituição Federal de 1988. De acordo com o artigo 6º da Lei 12.527/11 cabe aos órgãos e entidades do poder público assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação, proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade, bem como proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

O artigo 7º da Lei 12.527/11 enuncia que o acesso à informação compreende, entre outros, os direitos de obter informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços, informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos, informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, metas e indicadores propostos, bem como informação relativa ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

Por outro lado, o artigo 10 da Lei 12.527/11 estabelece que qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. Ademais, também de acordo com o mesmo dispositivo legal, os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.

O Decreto Municipal 53.623/2012 de São Paulo regulamenta a Lei Federal nº 12.527/2011 no âmbito do Poder Executivo, estabelecendo procedimentos e outras providências correlatas para garantir o direito de acesso à informação. O artigo 2º do referido Decreto estabelece que os órgãos e entidades municipais assegurarão, às “pessoas naturais e jurídicas, o direito de acesso à informação, mediante a adoção de procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, observados os princípios que regem a Administração Pública.” (SÃO PAULO, 2012). As regras e procedimentos previstos no Decreto 53.623/2012 são aplicáveis aos órgãos da administração direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo município de São Paulo.

A transparência tratada no Decreto 53.623/2012 é dividida em transparência ativa e transparência passiva. No que diz respeito à primeira espécie de transparência, o artigo 10 enuncia ser “dever dos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal promover, independentemente de requerimento, a divulgação, na Internet, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.” (SÃO PAULO, 2012). As informações a serem divulgadas no Portal da Transparência do município de São Paulo, nos termos do artigo 10, parágrafo 1º, do Decreto 53.623/2012 são os repasses ou transferências de recursos financeiros, execução orçamentária e financeira detalhada, licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, contratos firmados na íntegra, íntegra dos convênios firmados, bem como remuneração e subsídios recebidos por ocupantes de cargos, empregos ou funções públicas, incluídos eventuais auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, além dos proventos de aposentadoria e pensões, de forma individualizada, conforme ato da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão.

Ademais, também no que diz respeito à transparência ativa, o artigo 10, parágrafo 3º, do Decreto 53.623/2012 estabelece informações a serem divulgadas pelos órgãos municipais em seus respectivos sítios nas internet, quais sejam, estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público; dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; resultados de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores; contato da autoridade de monitoramento, bem como o telefone e o correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão - SIC do órgão ou entidade municipal.

O Capítulo IV do Decreto 53.623/2012 trata da transparência passiva, especialmente, o denominado “Serviço de Informação ao Cidadão”. O artigo 12 determina que todos os órgãos da administração municipal direta ou indireta deverão dispor de, no mínimo, uma unidade física para atendimento ao público, com a finalidade de abrigar seu próprio “Serviços de Informação ao Cidadão”, o qual terá como objetivos receber e registrar pedidos de acesso à informação, além de atender, informar e orientar o público quanto ao acesso à informação. As competências do “Serviço de Informação ao Cidadão” são o recebimento do pedido de acesso e, sempre que possível, o fornecimento

imediate da informação; o registro do pedido de acesso em sistema eletrônico específico e a entrega do número de protocolo, que conterá a data de apresentação do pedido; o encaminhamento do pedido recebido e registrado ao responsável pelo fornecimento da informação. O pedido de acesso à informação poderá ser formulado de forma presencial ou através de meio eletrônico por qualquer pessoa física ou jurídica devidamente identificada.

5. Transparência e Acesso à Informação na Atuação Internacional do Município de São Paulo

A Prefeitura de São Paulo disponibiliza na *internet* (SÃO PAULO, [2020d]) no denominado “Portal da Transparência”, relatórios anuais contendo estatísticas referentes ao “Serviço de Informação ao Cidadão”. Atualmente estão disponíveis sete relatórios referentes aos anos de 2012/2013 (maio de 2012 a abril de 2013), 2013/2014 (maio de 2013 a abril de 2014), 2014/2015 (maio de 2014 a abril de 2015), 2015/2016 (maio de 2015 a abril de 2016), 2016 (janeiro a dezembro de 2016), 2017 (janeiro a dezembro de 2017) e 2018 (janeiro a dezembro de 2018). Nos relatórios disponíveis a pasta responsável pela atuação internacional de São Paulo ainda era denominada Secretaria Municipal de Relações Internacionais.

No ano de 2012 foram apresentadas 295 solicitações de informações, sendo 245 delas atendidas pela municipalidade. Do total de 295 solicitações, apenas 1 (uma) foi direcionada à Secretaria Municipal de Relações Internacionais, correspondente a 0,33% do total de pedidos recebidos. A Secretaria Municipal de Saúde foi a pasta que recebeu mais solicitações naquele ano, totalizando 23 pedidos de informação, seguida pela Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico (22 pedidos), Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (19 pedidos), Companhia de Engenharia de Tráfego (13 pedidos) e Secretaria Municipal de Assistência de Desenvolvimento Social (13 pedidos).

De acordo com o segundo relatório, de maio de 2013 a abril de 2014, foram registrados 2.852 protocolos no “Sistema de Informação ao Cidadão”, um aumento de 142% em relação ao período anterior. Do total de solicitações, 77% foram atendidas. A Companhia de Engenharia de Tráfego foi o órgão que mais recebeu informações (237 solicitações), seguido pela Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico (224 solicitações) e São Paulo Transportes (188 solicitações). A Secretaria

Municipal de Relações Internacionais e Federativas recebeu apenas 04 solicitações de informações, correspondente a 0,14% do total de pedidos recebidos, figurando nas últimas posições. Entre abril de 2013 (primeiro relatório) e maio de 2014 (segundo relatório) houve um acréscimo de 300% no número de pedidos de acesso à informação destinados à Secretaria Municipal de Relações Internacionais.

O terceiro relatório referente aos anos de 2014/2015 indica que entre 1º de maio de 2014 a 30 de abril de 2015 foram registrados 2.912 solicitações de informação. De acordo com o próprio relatório cinco unidades respondem por mais de um terço (36%) das solicitações: Companhia de Engenharia de Tráfego (294 solicitações), Secretaria Municipal de Educação (223 solicitações), Secretaria Municipal de Saúde (194 solicitações), Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico (185 solicitações) e São Paulo Transportes (155 solicitações). A Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo recebeu apenas 03 (três) solicitações de informações, correspondente a 0,1% do total de pedidos recebidos, figurando novamente nas últimas posições. Ademais, deve-se observar que entre maio de 2014 (segundo relatório) e abril de 2015 (terceiro relatório) houve um decréscimo de 25% no total de pedidos endereçados à Secretaria Municipal de Relações Internacionais.

O quarto relatório disponível indica que entre 01 de maio de 2015 e 30 de abril de 2016 foram registrados 4.565 solicitações de informações, um aumento de 57% em relação ao período anterior. Novamente a Companhia de Engenharia de Tráfego aparece em primeiro lugar com 536 solicitações de informações, seguida pela Secretaria Municipal de Saúde com 393 solicitações, Secretaria Municipal de Educação com 305 solicitações, São Paulo Transportes com 282 solicitações e Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico com 265 solicitações. Estes cinco órgãos, da mesma forma que ocorreu no relatório anterior, respondem por mais de um terço (39%) das solicitações. A Secretaria Municipal de Relações Internacionais nesse mesmo período recebeu apenas 05 (cinco) solicitações de informações, correspondente a 0,11% do total de pedidos recebidos, figurando mais uma vez nas últimas posições. Entre abril de 2015 (terceiro relatório) e abril de 2016 (quarto relatório) houve um acréscimo de 66% no número de pedidos de informação endereçados à Secretaria Municipal de Relações Internacionais.

O quinto relatório disponível referente ao ano de 2016 (janeiro a dezembro) indica um total de 5.212 solicitações de acesso à informação, uma média de 434,3 pedidos por

mês. De acordo com o próprio relatório, houve em termos gerais um acréscimo na média mensal de pedidos, pois em 2012 registrou-se 73,8 pedidos por mês, em 2013 foram registrados 210,1 pedidos por mês, no ano de 2014 foram registrados 200,3 pedidos por mês e no ano de 2015 foram registrados 351,4 pedidos por mês. Os órgãos que mais receberam pedidos de acesso à informação foram a Companhia de Engenharia de Tráfego (459 pedidos), a Secretaria Municipal de Educação (383 pedidos), a Secretaria Municipal da Saúde (373 pedidos), a Secretaria Municipal da Fazenda (318 pedidos) e a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (303 pedidos). Estes cinco órgãos receberam juntos o correspondente a 35% das solicitações de acesso à informação. A Secretaria Municipal de Relações Internacionais recebeu entre janeiro a dezembro de 2016 apenas 06 (seis) solicitações de acesso à informação, correspondente a 0,12% do total de pedidos recebidos, figurando na penúltima posição, ficando na frente apenas da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento.

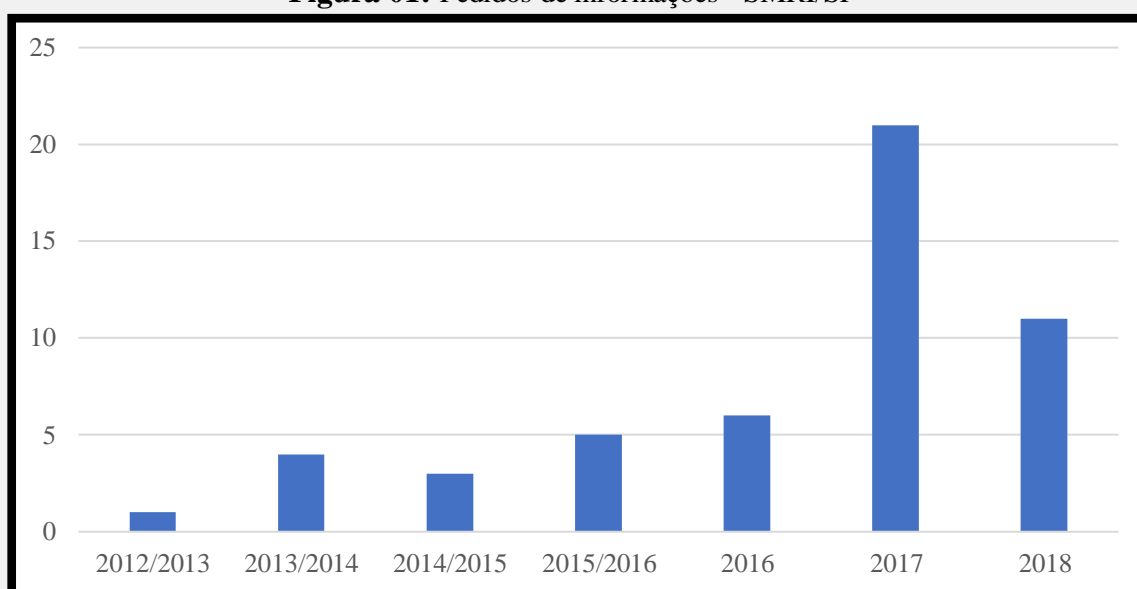
O sexto relatório disponível referente ao ano de 2017 (janeiro a dezembro) indica que foram recebidos 7.860 pedidos de acesso à informação, ou seja, constata-se entre os anos de 2014 e 2017 houve um acréscimo de mais de 225% no número de pedidos, pois no ano de 2014 foram registrados 2.404 solicitações e no ano de 2017 um total de 7.860 pedidos de acesso à informação. No ano de 2017 verifica-se, portanto, uma média de 655 pedidos de acesso à informação por mês. No referido ano a Secretaria Municipal de Saúde (738 pedidos), a Secretaria Municipal de Educação (649 pedidos), a Companhia de Engenharia de Tráfego (553 pedidos), a São Paulo Transportes S/A (427 pedidos) e a Secretaria Municipal de Transportes e Mobilidade (382 pedidos) figuraram nas cinco primeiras posições, sendo responsáveis pelo recebimento de 34,9% dos pedidos de acesso à informação. A Secretaria Municipal de Relações Internacionais recebeu um total de 21 (vinte e um) pedidos de acesso à informação no ano de 2017, um acréscimo de 250% em relação ao ano de 2016. Porém, apesar do acréscimo em relação ao ano anterior, os pedidos de acesso à informação recebidos pela Secretaria Municipal de Relações Internacionais corresponderam a 0,27% do total de pedidos registrados no ano de 2017.

O sétimo e último relatório disponível referente ao ano de 2018 (janeiro a dezembro) indica um total de 8.103 pedidos de acesso à informação, uma média de 675,25 pedidos por mês, um acréscimo de 3,09% em relação ao ano de 2017. A Secretaria Municipal de Educação figura em primeiro lugar com 623 pedidos, seguida pela Secretaria Municipal da Saúde com 605 pedidos, Secretaria Municipal de Mobilidade e

Transportes com 570 pedidos, São Paulo Transportes S/A com 496 pedidos e a Companhia de Engenharia de Tráfego com 473 pedidos. Estes cinco órgãos receberam juntos o correspondente a 34% do total de pedidos de acesso à informação em 2018. A Secretaria Municipal de Relações Internacionais, por sua vez, recebeu 11 (onze) pedidos de acesso à informação no ano de 2018, correspondente a 0,14% do total de pedidos recebidos no referido ano, um decréscimo correspondente 47,61% se comparado com o ano de 2017.

No gráfico abaixo a oscilação no número de pedidos de acesso à informação destinados à Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo:

Figura 01: Pedidos de informações - SMRI/SP

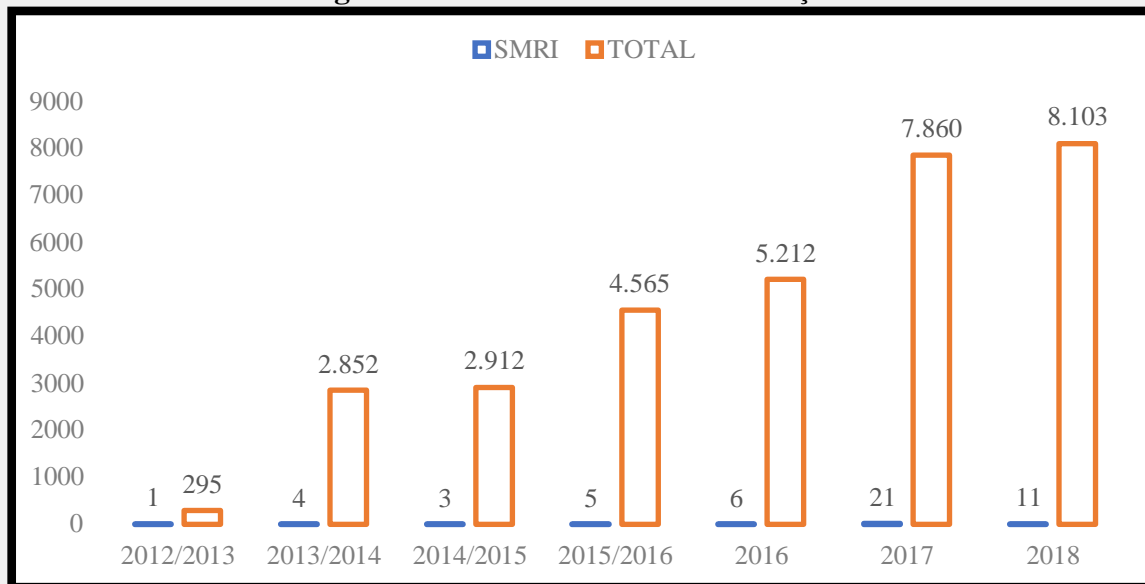


Fonte: Elaboração própria.

Comparando-se o número total de pedidos, constata-se que entre 2012 (295 pedidos) e 2018 (8.103 pedidos) houve um acréscimo de 2.646%. Contudo, o mesmo aumento relevante não se constata quando analisa-se apenas o número de pedidos de acesso à informação destinados à Secretaria Municipal de Relações Internacionais, pois esta pasta teve oscilações nos números de pedidos de acesso à informação nos anos analisados, havendo acréscimos e decréscimos de um ano para outro. Ademais, a pasta sempre esteve nas últimas posições no *ranking* de órgãos municipais com maior número de pedidos, bem como a Secretaria Municipal de Relações Internacionais nunca ultrapassou o correspondente a 0,1% do total de pedidos recebidos pelo município.

O gráfico abaixo compara o número total de pedidos e o número de pedidos endereçados à Secretaria Municipal de Relações Internacionais em cada relatório disponibilizado pelo Portal da Transparência.

Figura 02: Pedidos de Acesso à Informação



Fonte: Elaboração própria

Através das informações coletadas constata-se um crescimento considerável no número de pedidos de informação junto ao “Sistema de Informação ao Cidadão” da Prefeitura de São Paulo. Porém, historicamente, praticamente os mesmos órgãos respondem por mais de um terço dos pedidos, sendo que em todos os relatórios a Secretaria Municipal de Relações Internacionais figura nas últimas posições, recebendo pouquíssimos pedidos dos cidadãos. Os poucos pedidos existentes direcionados à Secretaria visam amparar pesquisas acadêmicas ou tratam de informações sobre gastos da pasta, número de funcionários e contratos celebrados, etc, conforme informações disponibilizadas pelo *site* da Prefeitura de São Paulo.

Não obstante ser um número ainda pequeno de pedidos de acesso à informação, em algumas oportunidades, o “Serviço de Informação ao Cidadão” foi utilizado como ferramenta de fiscalização e controle da atuação internacional do município de São Paulo, pois, em mais de uma oportunidade, foram solicitadas informações relacionadas aos contratos celebrados, licitações realizadas, número de funcionários, gastos com viagens, etc. Trata-se de uma fiscalização pequena, porém já existente por parte da sociedade, ao contrário, por exemplo, do Poder Legislativo municipal. Este sem qualquer atividade fiscalizatória, não obstante a existência de uma Comissão de Relações Internacionais na

Câmara de Vereadores, cuja função é justamente fiscalizar e acompanhar a atuação internacional do município de São Paulo (SIMINI, 2017).

A demanda por informação por parte da sociedade civil faz com que a atuação internacional de municípios enquanto política pública seja mais democrática e participativa, conforme dito anteriormente. Mecanismos de acesso à informação já existem a fim de efetivar-se a transparência administrativa. O desafio é tornar a atuação internacional dos municípios mais conhecida por parte da sociedade civil a fim de que esta a entenda como uma verdadeira política pública apta a trazer benefícios para a população em geral.

Nas circunstâncias que estamos vivendo atualmente -o presente artigo foi enviado no início do quinto mês da pandemia Covid 19 no Brasil- encontramos uma prova mais do que evidente sobre a importância da atuação internacional dos municípios, mormente aqueles populosos como São Paulo.

Assim como o governo do estado, o município de São Paulo tem promovido reuniões, em salas virtuais, com representantes diplomáticos e comerciais de diversos países, com vistas à troca de informações, conhecimento e tecnologia sobre a pandemia e como resolver os problemas dela decorrentes – sejam sanitários, humanos e econômicos.

Recentemente, por exemplo, em 29 de junho do corrente ano, com o objetivo de dialogar sobre medidas de combate ao Covid 19 e proteção à população, a reabertura das cidades e os cenários futuros pós-pandemia, as prefeituras de São Paulo e de Milão, na Itália, participaram de uma videoconferência. A reunião virtual ocorreu no contexto do Programa Internacional de Cooperação Urbana (IUC), da União Europeia.

Durante a reunião, os participantes conversaram sobre a importância da comunicação com os cidadãos em relação à covid-19 e sobre o processo de retomada das atividades econômicas. Outro ponto da videoconferência consistiu na apresentação do mapeamento das experiências internacionais no combate à pandemia.

São Paulo e Milão são cidades-irmã desde 1962. Em 2015, a cidade de São Paulo se tornou signatária do Pacto de Milão sobre Políticas de Alimentação Urbana, um documento assinado por 145 prefeitos do mundo para reconhecer o papel estratégico das cidades no desenvolvimento de sistemas alimentares sustentáveis e no combate à insegurança alimentar.

Além dessa parceria, como já mencionado, as cidades atuam juntas no Programa Internacional de Cooperação Urbana (IUC) no tema “requalificação de espaços urbanos públicos”. O IUC busca realizar a conexão entre as cidades de diferentes regiões do mundo para promover o desenvolvimento urbano sustentável em cooperação com os setores públicos e privados e com grupos e cidadãos da comunidade. Os países em foco desta iniciativa são China, Índia, Japão, Canadá, México, Estados Unidos, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Peru (SÃO PAULO, 2020e).

De forma geral, graças às boas relações advindas da estreita colaboração internacional foi possível centenas de doações já recebidas em São Paulo, de máscaras cirúrgicas, EPIs, monitores de sinais vitais, desfibriladores, ventiladores pulmonares, luvas e demais instrumentos e materiais de proteção para nossos agentes de saúde.

Como afirmam Buss e Tobar (2020) em artigo recente sobre cooperação internacional na área da saúde, a estruturação formal e institucional dessas relações intergovernamentais ao mais alto nível abrirá o caminho e incentivará a cooperação vital entre universidades, institutos de pesquisa, escolas de saúde pública e escolas de graduação nas áreas da saúde, promovendo o estabelecimento de projetos de treinamento e pesquisa de recursos humanos e desenvolvimento tecnológico que responda às necessidades comuns dos países de nossa região no enfrentamento da epidemia.

Essa cooperação na sub-região reforçaria a ação continental da OPAS, que reúne todos os países das Américas, nesta importante iniciativa no campo da diplomacia regional da saúde.

Some-se à referida ação internacional a necessidade de promover a transparência e o acesso à informação a fim de evitar situações constrangedoras de corrupção como as que temos vivenciado justamente neste período de pandemia, onde é preciso fiscalizar a atuação de agentes governamentais também nos acordos e transações com entes estrangeiros a fim de evitar o que, a título de exemplo, aconteceu recentemente no Rio de Janeiro, ao realizar compras fraudulentas de material hospitalar.

6. Considerações Finais

Entender a atuação internacional dos municípios no Brasil como política pública traz questionamentos e desafios. Políticas públicas exigem transparência e acesso à informação. Assim, a sociedade civil munida de informações poderá participar das políticas públicas e também fiscalizá-las. A transparência administrativa e o acesso à

informação são, portanto, condições fundamentais para o exercício efetivo da democracia e da cidadania. Logo, reflexões também devem ser feitas acerca da transparência e do acesso à informação no que se refere à atuação internacional dos municípios no Brasil. Trazer tais questionamentos e reflexões foi o principal objetivo do presente artigo.

O município de São Paulo em razão do seu pioneirismo foi o escolhido como objeto de análise. Os documentos disponíveis pela própria municipalidade demonstram um crescimento significativo em termos de pedidos de acesso à informação, demonstrando, ao menos teoricamente, um maior interesse da população em relação às políticas públicas municipais. Contudo, o número de pedidos de acesso à informação destinados à Secretaria Municipal de Relações Internacionais ainda se mostra pequeno se comparado com o total de pedidos.

A existência de uma pequena procura por informações acerca da atuação internacional do município de São Paulo pode ter várias possíveis explicações. A sociedade civil talvez não conheça ainda o trabalho desenvolvido pela Secretaria Municipal de Relações Internacionais ou conhecendo acredita ser a atuação internacional uma política pública sem relação com o cotidiano do cidadão em uma cidade do porte de São Paulo.

Na verdade, na data de hoje, enquanto concluimos este artigo, em pleno desenvolvimento da pandemia do Covid-19, o paulistano começou a perceber a relevância da ação internacional especialmente em momentos de crise, sendo o município de São Paulo um exemplo de coordenação com ONGs, empresas multinacionais e organizações intergovernamentais a fim otimizar a cooperação para o combate do vírus e os seus efeitos na economia.

De qualquer forma, os poucos pedidos de acesso à informação durante o período analisado demonstram um potencial, pois os requerimentos solicitando informações referentes aos contratos celebrados, número de funcionários, gastos, entre outras, indicam a existência de uma atividade fiscalizatória por parte da sociedade civil, mesmo que ínfima e incipiente, sendo justamente a possibilidade de uma maior fiscalização da atividade pública um dos objetivos da descentralização política e valorização do poder local no Brasil.

Poderíamos arriscar, inclusive, a conclusão de que é no âmbito local da atuação internacional onde, como verdadeira política pública, a transparência e o acesso à

informação é mais próximo, veraz e significativo. Prenúncio de uma progressiva ampliação para outros âmbitos federativos.

Referências

Araújo, Izabela Viana de (2012). *A influência partidária no nível municipal: paradiplomacia na cidade de São Paulo*. 2012. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Blanes Sala, José & Carvalho, Fagner dos Santos (2013). A autonomia municipal no Brasil e sua recente ação internacional. In: Marchetti, Vitor. (Org.). *Políticas públicas em debate*. São Bernardo do Campo: MP Editora, v. 1, p. 231-250.

Blanes Sala, José & Santos, Clara Maria Faria (2009). *O fundamento jurídico para a ação internacional do Município de São Paulo*. In: BLANES SALA, José (Org.). *O município e as relações internacionais: aspectos jurídicos*. São Paulo: Educ.

BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa*, de 5 de outubro de 1988. Recuperado de: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 21 de abr. 2020.

BRASIL (2011). *Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 21 de abr. 2020.

Brigagão, Clóvis (2005). *Relações Internacionais Federativas no Brasil: Estados e Municípios*. Rio de Janeiro: Gramma.

Buss, Paulo Marchiori; Tobar, Sebastián. COVID-19 and opportunities for international cooperation in health. *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 36, n. 4, 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (2011). *Atuação global municipal: dimensões e institucionalização*. Brasília, DF.

Fonseca, Marcela Garcia (2013). *Os entes federativos brasileiros frente ao direito internacional*. 2013. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Fronzaglia, Maurício Loboda (2005). *Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

Simini & Sala. *Transparência e Acesso à Informação na Atuação Internacional do Município de São Paulo*

Junqueira, Cairo Gabriel Borges (2015). A criação das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIs) como nova realidade da inserção internacional dos entes subnacionais brasileiro. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 21, set/dez.

LAISNER, Regina (2013). *O empoderamento dos governos locais e a constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI): um mapeamento no Brasil*. Relatório Final. Projeto Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

Melo, Marcus André (1999). Crise federativa, guerra fiscal e hobbesianismo municipal: efeitos perversos da descentralização? In: OLIVEIRA, M.A. (Org.). **Política e contemporaneidade no Brasil**. Recife: Edições Bagaço.

Mercher, Leonardo & Pereira, Alexsandro Eugenio (2018). Paradiplomacia como política externa e política pública: modelo de análise aplicado ao caso da cidade do Rio de Janeiro. *Revista Carta Internacional*, v. 13, n. 2, p. 195-222.

Mohn, Paulo Fernando (2006). Autonomia municipal, centralização e liberdade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, nº 171, p. 199-209, jul/set.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em < <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>> Acesso em 22. abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (1966). *Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos*. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm> Acesso em 22. abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (1969). *Convenção Americana de Direitos Humanos*. Disponível em <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm> Acesso em 22. abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (2000). **Declaração de Princípios Sobre Liberdade de Expressão**. Disponível em <<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm>> Acesso em 22 de abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (2001). *Carta Democrática Interamericana*. Disponível em <http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm> Acesso em 22 de abr. 2020.

Ratton Sanchez, Michelle; Silva, Elaine; Cardoso, Evorah; Specie, Priscila (2006). Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). *Revista Sociologia Política*, n. 27, p. 125-143, nov.

Simini & Sala. *Transparência e Acesso à Informação na Atuação Internacional do Município de São Paulo*

Ribeiro, Maria Clotilde Meirelles (2009). *Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras*. Salvador: Universidade Federal da Bahia.

Romão, Wagner de Melo (2009). O novo contexto das relações internacionais e a ação externa das cidades brasileiras. In: Rodrigues, Gilberto Marcos Antônio; Xavier, Marcos; Romão, Wagner de Melo (Org.). *Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras*. São Paulo: Desatino.

Santos, Clara Maria Faria (2010). *Capacidade jurídica internacional dos municípios*. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO) (2001). *Lei 13.165 de 05 de julho de 2001*. Cria a Secretaria Municipal de Relações Internacionais – SMRI e dá outras providências. Disponível em <<http://camaramunicipal.sp.qaplaweb.com.br/iah/fulltext/leis/L13165.pdf>> Acesso em 03 de ago. de 2016.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO) (2012). *Decreto 53.623/2012*. Regulamenta a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Poder Executivo, estabelecendo procedimentos e outras providências correlatas para garantir o direito de acesso à informação, conforme especifica. Disponível em <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-53623-de-12-de-dezembro-de-2012/detalhe>> Acesso em 21 de 2020.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO) (2013). *Lei nº 15.764 de 27 de maio de 2013*. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica. Disponível em <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=28052013L%20157640000> Acesso em 03 de ago. de 2016.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO) Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo. *Assuntos internacionais: acordos de cooperação bilateral*. São Paulo, [2020a], Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/assuntos_internacionais/index.php?p=270291>. Acesso em: 21 abr. 2020.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO) Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo. *Assuntos internacionais: acordos de cooperação multilateral*. São Paulo, [2020b], Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/assuntos_internacionais/index.php?p=270126>. Acesso em: 21 abr. 2020.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO) Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo. *Assuntos internacionais: redes de cidades*. São Paulo, [2020c], Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/assuntos_internacionais/index.php?p=146132>. Acesso em: 21 abr. 2020.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO) Portal da Transparência. *Relatórios Anuais da LAI*. São Paulo, [2020d], Disponível em: <<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/aceso-a>>

Simini & Sala. *Transparência e Acesso à Informação na Atuação Internacional do Município de São Paulo*

informacao/Paginas/Relat% c3% b3rios-Estat% c3% adsticos.aspx>. Acesso em: 21 abr. 2020.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO) Capital participa de videoconferência sobre o enfrentamento à covid-19 com a cidade de Milão. São Paulo, [2020e], Disponível em: < <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/capital-participa-de-videoconferencia-sobre-o-enfrentamento-a-covid-19-com-a-cidade-de-milao>> Acesso em 03 ago. 2020.

Simini, Danilo Garnica (2015). *Atuação internacional dos municípios brasileiros à luz da Constituição Dirigente de 1988: um estudo de caso da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo*. 147 f. Dissertação (Mestrado)–Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca.

_____(2017). *Accountability* e atuação internacional do município de São Paulo. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 6, n. 12, jul./dez.

Simini, Danilo Garnica; Laisner, Regina Claudia (2018). Superação do subdesenvolvimento, erradicação da pobreza e atuação internacional de municípios: o exemplo da cidade de São Paulo. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, volume 10, n. 1, p. 225-256.

Souza, Celina (2005). Federalismo, desenho constitucional e as instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun.

_____(2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 08, nº 16, p. 20-45, jul/dez.

Vigevani, Tullo (2006). Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 62, p. 127-169.

Vital, Graziela Cristina (2016). 232 f. *A institucionalização das relações externas subnacionais: um estudo comparado das cidades de São Paulo e Toronto*. Tese (Doutorado)–Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Brasil e Contenciosos na OMC: uma análise sobre o processo de tomada de decisão brasileiro

Brazil and WTO Dispute Settlement: an analysis on the Brazilian decision-making process

Camilla Geraldello¹ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n2.51808

Recebido em: 13/04/2020

Aprovado em: 16/06/2020

Resumo: No início do século XXI, o Brasil que sempre procurou se engajar no multilateralismo assumiu um papel de protagonismo na Organização Mundial do Comércio (OMC) a partir de 1999, liderando o G-20 (agrícola) e abrindo diversas disputas contra países desenvolvidos, conquistando a vitória na maioria delas. Os contenciosos que marcam esse momento de mudanças externas e internas e de vitórias brasileiras são: o do algodão e o do suco de laranja (contra os Estados Unidos) e o do açúcar (contra a União Europeia). Contudo, apesar das vitórias na OMC para os respectivos setores agrícolas brasileiros, o fato de um setor demandar do governo a contestação em organização multilateral contra outro Estado que protege seu mercado de produtos importados pode ser entendido como um último recurso e derrota do setor exportador que não conseguiu negociar bilateralmente com o país importador. Nesse sentido, pretende-se neste trabalho responder as seguintes perguntas: por que os Estados decidem entrar em disputas na OMC? Quais os fatores relevantes para o Brasil contestar o protecionismo de outros países? Dois caminhos apresentam-se como possíveis para pensar a questão: 1) o processo de tomada de decisão em política externa e a escolha da linha de atuação do país nesse campo; e 2) a influência do setor demandante sobre a formulação e implementação de políticas públicas. Para responder as questões, esse trabalho analisará o primeiro caminho, refletindo sobre a escolha da linha de atuação brasileira para abrir contenciosos na OMC entre 1995 e 2018 e sobre como ocorreu o processo de tomada de decisão no contencioso do suco de laranja. Com isso, verificar-se-á de que forma o cenário externo, a posição da diplomacia brasileira nesse cenário e o processo de tomada de decisão influenciam a abertura de painéis na OMC.

Palavras-chave: Processo de Tomada de Decisão; Brasil; OMC.

¹ Doutoranda em Ciência Política pela FFLCH/USP. Professora de Relações Internacionais no Centro Universitário Moura Lacerda - Ribeirão Preto/SP.

E-mail: camillageraldello@gmail.com

Abstract: At the beginning of the 21st century, Brazil, which has always sought to engage in multilateralism, took on a leading role in the World Trade Organization (WTO) from 1999, leading the G-20 (agricultural) and opening several disputes against developed countries, winning the victory in most of them. The disputes that mark this moment of external and internal changes and Brazilian victories are: that of cotton and orange juice (against the United States) and that of sugar (against the European Union). However, despite the victories in the WTO for the respective Brazilian agricultural sectors, the fact that one sector demands from the government the challenge in a multilateral organization against another State that protects its market for imported products can be understood as a last resort and defeat of the exporting sector that failed to negotiate bilaterally with the importing country. In this sense, the aim of this paper is to answer the following questions: why do States decide to enter into disputes at the WTO? What are the relevant factors for Brazil to challenge the protectionism of other countries? Two ways are presented as possible to think about the issue: 1) the decision-making process in foreign policy and the choice of the country's line of action in this field; and 2) the influence of the demanding sector on the formulation and implementation of public policies. To answer the questions, this paper will analyze the first path, reflecting on the choice of the Brazilian line of action to open WTO disputes between 1995 and 2018 and on how the decision-making process took place in the orange juice dispute. With this, it will be verified how the external scenario, the position of Brazilian diplomacy in this scenario and the decision-making process influence the opening of panels at the WTO.

Keywords: Decision-Making Process; Brazil; WTO.

1. Introdução

Entre os séculos XIX e XX, o Brasil consolidou-se como um grande e competitivo exportador mundial de *commodities*, mesmo aumentando sua exportação de produtos industrializados a partir dos anos 1970. Com o *boom* chinês em 2002, as *commodities* valorizaram-se novamente e as “exportações [brasileiras de *commodities*] saltaram de US\$ 72 bilhões em 2003 para US\$ 201,9 bilhões em 2010” (Souza, 2011), o que representa 69,4% da pauta de exportação do país. Todavia, somente o *boom* das *commodities* não seria causa suficiente para explicar a “retomada da agropecuária como atividade de relevo na economia brasileira [e] o papel de grande importância que o setor vem desempenhando na nova etapa da vida econômica nacional” (Iglésias, 2007, p.75). Assim, as macrotransformações internacionais (a globalização e sua crescente integração de mercados) e domésticas (redemocratização e maior número de atores no processo de tomada de decisão) são apontadas como condições necessárias para essa explicação (Cason & Power, 2009; Iglésias, 2007; Mendonça & Ramanzini Jr., 2016; Oliveira, 2007; Schneider, 2010).

Surge, então, uma nova matriz regulatória, baseada na interação entre governos e empresários, visando a “ampliação da participação do país no comércio mundial de bens agropecuários” (Iglésias, 2007, p.76). Essa interação ocorreria fortemente por meio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), via Câmaras Setoriais², dentro das quais as associações de representação de interesses teriam papel de destaque. Contudo, apesar de existirem “competências relativas à política externa distribuídas por toda a estrutura do Poder Executivo federal e não apenas no [Ministério das Relações Exteriores (MRE)]” (Silva, Spécie & Vitale, 2010, p. 27), muitas dessas Câmaras Setoriais não conseguiriam formular demandas uniformes tanto para as políticas domésticas, quanto para as estratégias internacionais do país de ampliação de mercados.

Órgão importante para formular a política comercial brasileira é a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), criada em 1995 sob os auspícios do Conselho de Governo da Presidência da República, sendo em 1999 transferida ao recém-criado Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) (Fernandes, 2013). Entretanto, a partir do momento em que a CAMEX passa a fazer parte do MDIC também seria um *locus* de conflito entre os ministérios³ até perder “sua competência de formulação da própria política para qual foi criada” (FERNANDES, 2013, p.144).

Ao mesmo tempo, parecia existir um “padrão mais ou menos delimitado de inserção internacional do Brasil” (Mendonça & Ramanzini Jr., 2016, p.223) que apontava para lados contrários ao que desejavam os grupos empresariais do agronegócio⁴. Isso porque “[...] desde o início dos anos 1990 pode-se caracterizar a política externa brasileira como um ‘*policy regime*’” (Mendonça & Ramanzini Jr., 2016, p.223). Tal padrão era (e é) pautado no respeito às normas do Direito Internacional e a solução pacífica de conflitos, ou seja, o Brasil atuaria de forma *rule-oriented* (Carvalho, 2012). Logo, com o aumento das diversas barreiras protecionistas tarifárias e não tarifárias aos produtos brasileiros, em decorrência da crise financeira de 2008-2009 (Cesar, 2013), o MRE reagiu no campo

² Sobre o assunto, ver Arbix, 1996; Geraldello, 2019; Guanziroli, Basco & Ortega, 2007; Moura & Brisola, 2010; Rissardi Jr., Shikida & Lages, 2017; Staduto et al, 2007; Takagi, 2000.

³ Até 2018 faziam parte do Conselho de Ministros da Camex os ministros da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; das Relações Exteriores; da Fazenda; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Planejamento Desenvolvimento e Gestão; do Desenvolvimento Agrário; dos Transportes, Portos e Aviação Civil e o chefe da Casa Civil da Presidência da República.

⁴ Para Lohbauer (2010, p.76), foi a “intensa atuação cada vez mais profissional das entidades representativas aliadas a uma conjuntura extremamente favorável ao consumo mundial de *commodities* que evitou um crescimento medíocre das exportações” e não as políticas estatais.

propício: o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC, tornando-se o país em desenvolvimento mais ativo neste sistema (Ramanzini Jr. & Viana, 2012).

Mesmo que o sucesso desses litígios na OMC dependa mais de aspectos externos (regras internacionais, país demandado, poder de barganha dos envolvidos) que internos (capacidades do país demandante), o “processo decisório doméstico é importante para se compreender o porquê um país tem determinada posição nas negociações internacionais” (Mendonça & Ramanzini Jr., 2016, p.216). Nessa perspectiva, a “posição externa dos países não pode ser explicada sem uma análise das interações entre políticas e estruturas decisórias domésticas e internacionais” (Mendonça & Ramanzini Jr., 2016, p.217). Dado que a unidade decisória que toma a decisão sobre determinada política externa é tão importante quanto o que e como se decide (Farias, 2009).

Dessa maneira, este trabalho visa responder as seguintes perguntas: por que o Brasil decide entrar em disputas na OMC? Quais os fatores relevantes para o Brasil contestar o protecionismo de outros países? Duas hipóteses apresentam-se como possíveis para pensar a questão: 1) o processo de tomada de decisão em política externa e a escolha da linha de atuação do país nesse campo; e 2) a influência do setor demandante sobre a formulação e implementação de políticas públicas. Embora, os caminhos sejam inter-relacionados, analisar a influência⁵ do setor demandante sobre as decisões de política externa torna-se tarefa difícil quando as preferências dos atores são as mesmas. Ou seja, quando o setor demandante e o governo têm as mesmas preferências, como afirmar que uma decisão de política pública foi tomada pela influência do setor? Ainda mais ao se considerar que nos contenciosos da OMC, o MRE apenas acolherá a demanda setorial caso haja uma concreta possibilidade de ganho com comprovada violação jurídica das normas da OMC somada a uma avaliação política positiva da disputa para o Brasil, conforme será visto.

Neste sentido, o trabalho refletirá sobre a hipótese da escolha da linha de atuação brasileira para abrir contenciosos na OMC entre 1995 e 2018, deixando a hipótese sobre a análise da influência setorial sob o MRE para ser explorada em trabalhos futuros. Portanto, para seguir o caminho escolhido, será realizado um estudo de caso para avaliar como ocorreu o processo de tomada de decisão no MRE de acordo com a linha de atuação

⁵ Influência é entendida aqui como o fenômeno que ocorre quando há o direcionamento da “atenção dos formuladores de políticas para alguns problemas, excluindo outros” (THOMAS, 2004, p.121) por grupos de interesse e a conseqüente convergência entre as demandas do grupo interessado e o resultado político alcançado (Mancuso & Gozetto, 2018).

da política externa brasileira. O caso escolhido foi o contencioso do suco de laranja, pois, o MRE abriu duas consultas no OSC sobre o produto, em distintos momentos internacionais e da inserção internacional do Brasil. Assim, será possível verificar de que forma o cenário externo, a posição da diplomacia brasileira nesse cenário e o processo de tomada de decisão influenciam a abertura de painéis na OMC.

2. Processo de Tomada de Decisão em Política Externa no Brasil

Diversas dissertações, teses e artigos têm sido escritos nas últimas décadas abordando o processo decisório da política externa brasileira. Toda essa produção vem considerando vários aspectos dessa interação⁶, desde a “forma como se estabelece a relação entre o Estado e a sociedade, o grau de abertura das instâncias estatais, a correlação de forças entre os atores domésticos estatais e não estatais” até “as próprias possibilidades de implementação da política comercial externa dados constrangimentos domésticos e sistêmicos” (MENDONÇA; RAMANZINI JR., 2016, p.214). Estes trabalhos, em maior ou menor medida, partem da ideia de que o interesse nacional não é coeso, pois existe uma gama de interesses dentro do Estado, muitas vezes, competindo entre si para serem alçados a uma política de Estado. Para tanto, utilizam como referência Allison (1969), Moravisk (1993), Milner (1997) e Putnam (2010), entre outros.

A respeito de Allison (1969) cabem algumas considerações, dada sua preocupação em “questionar o papel político desempenhado pelas burocracias” (Figueira, 2009, p.40). O autor desenvolve 3 modelos para analisar a ação estatal: 1º) o modelo de política racional, no qual a ação do Estado derivaria de uma racionalidade do líder do governo nacional visando maximizar ganhos; 2º) o modelo burocrático organizacional, no qual “os acontecimentos da política internacional são [...] outputs de processos organizacionais” (Allison, 1969, p.699) das diversas agências e instituições do Estado, dependendo pouco da vontade do governante; e 3º) o modelo da política-burocrática, no qual a política é vista como um resultado político, ou seja,

The decisions and actions of governments are essentially intra-national political outcomes: outcomes in the sense that what happens is not chosen as a solution to a problem but rather results from compromise, coalition, competition, and confusion among government officials who see different faces of an issue; political in the sense that the activity

⁶ Entre os trabalhos destacam-se Amorim Neto & Malamud, 2015, 2019; Carvalho, 2003; Cintra, 2007; Deitos, 2010; Farias, 2007; Figueira, 2009; Jakobsen, 2016; Lima, 2000; Lima; Santos, 2001; Mendonça & Ramanzini Jr., 2016; Ramanzini Jr., 2009.

from which the outcomes emerge is best characterized as bargaining (Allison, 1969, p.708).

Como no Brasil o processo de tomada de decisão em política externa não está concentrado nas mãos do governante, sendo dividido com um número cada vez maior de agências estatais, os dois segundos modelos são os que podem ajudar a compreender esse processo. Todavia, o terceiro modelo tem recebido maior atenção por incorporar os burocratas como atores e não apenas como administradores, abarcando assim aspectos dos outros dois modelos (Figueira, 2009; Jakobsen, 2016; Ramanzini Jr., 2009).

Isso porque o Brasil seria exemplo de uma estrutura doméstica “dominada pelo Estado” (Cintra, 2005). Segundo Risse-Kappen (1994, p.209), estruturas domésticas são “o aparato organizacional das instituições políticas e sociais, [...] bem como os valores e normas que prescrevem um comportamento apropriado embutido na cultura política”. Essas estruturas englobam três dimensões: 1ª) as instituições políticas do Estado e seu grau de centralização ou fragmentação; 2ª) a estrutura da sociedade no tocante a sua habilidade (forte ou fraca) em articular demandas; e 3ª) as redes políticas que ligam o Estado e a sociedade (Carvalho, 2003; Cintra, 2005).

No caso analisado por Carvalho (2003, p.390), apesar da diminuição da “autonomia do Itamaraty [e da] ampliação do processo de tomada de decisão à participação de outros atores burocráticos”, “a influência do Congresso Nacional foi nula” e o processo manteve-se concentrado no Executivo. Na mesma direção encontram-se os achados de Cintra (2005, p.19), que acredita que “existe um sistema forte de organizações representativas de interesse que canaliza demandas sociais”, porém, o poder está “muito concentrado no Executivo”.

Tal concentração no Executivo viria a ser reforçada por Farias (2007) ao demonstrar por meio da participação brasileira no GATT que a centralidade do MRE no processo decisório da política externa não era natural antes da redemocratização, como diversos pesquisadores supunham⁷. Segundo Farias (2007), o MRE viveria um paradoxo por, de um lado, possuir capacidade e reconhecimento para atuar em negociações

⁷ A partir da redemocratização brasileira, teria começado um movimento no sentido de diminuir o insulamento burocrático do MRE na formulação da política externa e comercial, indo em direção contrária ao que existia antes. Existem diversas formas (e nenhum consenso) para nomear esse fenômeno de descentralização da política externa sob o MRE, entre as quais desencapsulamento, descentralização, democratização, horizontalização, mudança de poder, diversificação de interesses (Farias & Ramanzini Jr., 2015). Entre os autores que lidaram com o tema nessa perspectiva estão Anastasia, Mendonça & Almeida, 2012; Cason & Power, 2009; Oliveira & Milani, 2012; Farias & Ramanzini Jr., 2015.

internacionais e, por outro lado, não ter competência técnica e de implementação doméstica dos acordos negociados internacionalmente. Nessa perspectiva, o MRE “não poderia isoladamente tomar decisões no plano multilateral” (Farias, 2007, p.15).

Essa “divisão de tarefas” entre MRE e outros ministérios pode ser visualizada em várias áreas, seja pela troca de funcionários entre ministérios, devido à formação de setores de Relações Internacionais em distintos ministérios, ou pelo estabelecimento de grupos de trabalho (Figueira, 2009; Silva, Spécie & Vitale, 2010). Contudo, as autoras destacam que entre 1988 e 2007 o número de diplomatas alocados em outros ministérios era quase 10 vezes maior que o número de funcionários de outros ministérios alocados no MRE. Para Silva, Spécie e Vitale (2010, p.20), isto pode ser uma tentativa do MRE de centralizar os “assuntos de política externa nas mãos dos diplomatas profissionais” mesmo que em outros ministérios.

Contudo,

[n]a primeira década dos anos 2000 o que se observa é que o Itamaraty tem um peso maior na definição das posições e nas estratégias brasileiras na OMC (CARVALHO 2000) [...]. O fato do Ministério das Relações Exteriores ter um papel importante no processo decisório doméstico de definição da política comercial do país, via CAMEX, além de ter um acesso privilegiado às informações dos atores internacionais, são alguns dos fatores que contribuem para essa dinâmica. A questão do aceleramento dos chamados processos de “globalização” diminuir sensivelmente a possibilidade de órgãos domésticos formularem políticas incompatíveis com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil é um fator que tende também a aumentar o peso do Itamaraty. (Mendonça & Ramanzini Jr., 2016, p.223)

Para tanto, a CAMEX foi criada visando acomodar os grupos econômicos e sociais brasileiros que passaram a pressionar por maior participação na formulação da política de comércio internacional do Brasil para evitar perdas e/ou custos distributivos das políticas adotadas. Com isso, a Câmara serve de espaço de discussão entre governo e setor privado acerca das políticas domésticas a serem adotadas com impacto em compromissos internacionais. A CAMEX tem ainda procurado proteger o MRE dos lobbies setoriais. “Segundo entrevista realizada com diplomata da Divisão de Agricultura e Produtos de Base do MRE, [...] as instituições de governo expostas aos lobbies do setor privado são, e devem ser, os ministérios setoriais” (Machado, 2009, p.94-95).

Entretanto, segundo Lohbauer (2010), a política comercial do governo Lula

estaria submetida aos princípios determinados pela política externa. As diferenças entre o então ministro da Agricultura Roberto Rodrigues e o ministro Luiz Fernando Furlan, em relação aos caminhos a serem seguidos nas negociações da ALCA foram confrontadas com as posições do ministro Celso Amorim do MRE. O presidente Lula foi claro e explícito. A última palavra em política comercial seria dada a partir de então pelo MRE. A partir deste momento a [...] CAMEX [...] recebeu um duro golpe na eficiência de sua operacionalidade. (Lohbauer, 2010, p.76)⁸

Assim, apesar de o MRE não ser o único ator relevante no processo de tomada em política externa comercial, dado que a CAMEX é a responsável por formular, implementar e coordenar essa política, quando as questões envolvem a OMC, o Itamaraty torna-se fundamental. Isso seria fruto da sinergia entre MRE, Casa Civil e MDIC, pois, quando há convergências entre essas agendas (estratégias do MRE, estratégias da Presidência da República e as políticas domésticas demandadas por grupos de interesse), o MRE “tende a se fortalecer enquanto instituição e a aumentar o seu peso no processo decisório de definição das posições internacionais do país” (Mendonça & Ramanzini Jr., 2016, p.226).

3. Brasil e os Contenciosos na OMC entre 1995 e 2018

Desde o surgimento da OMC em 1995, a política externa comercial brasileira sofreu algumas alterações nessa seara. “No governo Fernando Henrique Cardoso, houve uma tentativa de se negociar em três tabuleiros [...]. Tinha negociação com a OMC, com a [União Europeia] e com os EUA, com a proposta para um acordo com as Américas. [...]. Com o governo Lula, a opção passou a ser apenas a OMC” (Thorstensen, 2014, p. 8). Já Oliveira (2012, p.34) acredita que nas últimas décadas “a política comercial externa do Brasil fez uso de uma estratégia de negociação em três trilhos, com a prioridade ao multilateral combinada com um regionalismo em dois tempos”. Para o autor, os três trilhos seriam as negociações multilaterais da OMC; os acordos preferenciais na América do Sul (notadamente o Mercosul); e outros acordos regionais com países de fora da América do Sul, como “Índia, México, Israel, Egito, Cuba, Palestina [...] e África do Sul (por meio da SACU)” (Oliveira, 2012, p.34). O regionalismo em dois tempos citado pelo autor diz respeito às mudanças na estratégia de negociação de acordos com países de fora

⁸ Veiga (2007) também apontou que a visão política é que definiria a estratégia de negociação brasileira no comércio internacional em oposição à visão econômica-pragmática.

América do Sul: o primeiro tempo foi representado pela tentativa de acordos com países desenvolvidos (acordo Mercosul-União Europeia e acordo com os Estados Unidos) nos anos 1990 e início dos anos 2000 e o segundo tempo pela assinatura de acordos com países em desenvolvimento a partir dos anos 2000.

Apesar das diferenças na percepção dos autores supracitados quanto à intensidade das mudanças em cada governo e dos motivos para essas mudanças, ambos elencam o multilateralismo como eixo central das ações tomadas. Nesse sentido, a OMC foi o principal cenário para a política externa comercial brasileira, principalmente a partir da Rodada Doha⁹, quando a discussão sobre liberalização do mercado agrícola torna-se pedra angular da posição brasileira na organização. Entretanto, como “EUA e [União Europeia] já fizeram suas reformas da agricultura via as recentes Farm Bill dos EUA e a Política Agrícola Comum da UE, [...] deixaram espaço zero para a negociação na OMC” (Thorstensen, 2014, p.9), o que tem impedido o avanço das negociações de Doha.

Desse modo, para Thorstensen (2014), se novas regras não são firmadas para liberalizar a agricultura dos países desenvolvidos, a solução para o Brasil conseguir diminuir o protecionismo agrícola desses países são os painéis da OMC. Porém, como esse não é um problema apenas para o Brasil, o OSC da OMC fica sobrecarregado ao ter que decidir temas ainda não negociados, levando a um alargamento dos conceitos existentes. Todavia, para Azevedo e Ribeiro (2009), “[a]cionar o mecanismo de solução de controvérsias não é apenas um exercício de obter – ou perder – vantagens econômicas. Trata-se igualmente de mecanismo de pressão política e de legitimação de direitos” (Azevedo & Ribeiro, 2009, p.8). Ou seja, para além da estratégia do país na OMC, participar de painéis no OSC também está relacionado com uma estratégia mais ampla de política externa, ligada à relação bilateral entre o demandante e o demandado e ao status do país no sistema internacional.

Logo, é necessário que o país demandante possua “um bando de litigadores para defender os interesses [de seu Estado] dentro da OMC” (Thorstensen, 2014, p.9). Para a autora, o Brasil deveria fortalecer a Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC)¹⁰ do Ministério das Relações Exteriores (MRE) para se preparar melhor para os painéis no OSC. Mas, mesmo com a exígua quantidade de litigadores brasileiros aptos para as

⁹ Iniciada em 2001 e ainda hoje não finalizada.

¹⁰ Criada “em 2001, chefiada pelo embaixador Roberto Azevêdo, atual diretor-geral da OMC e o principal diplomata da área comercial do país desde a criação da Organização” (Bonomo, 2014, p.4) e transformada em Divisão de Contenciosos Comerciais em 2019.

discussões no OSC, “o Brasil (1,73) é a segunda [economia do G-20] mais ofensiva no sistema de solução de controvérsias da OMC, atrás apenas do Canadá (1,94)” (Bonomo, 2014, p.4). Isso porque o Brasil desenvolveu um processo estendido de litígio (ELP, na sigla em inglês): “um sistema informal [...] de avaliação criteriosa de cada caso potencial antes que este seja formalmente iniciado, [...] combinado com uma ação legal-diplomática bem definida tanto na fase anterior à análise jurídica do caso quanto na etapa posterior à sua conclusão” (Bonomo, 2014, p.5). Esse ELP tem auxiliado o MRE a “filtrar”, em termos jurídicos, econômicos e políticos, as demandas do setor privado e assegurar alta taxa de vitória e cumprimento com as decisões da OMC nos contenciosos iniciados pelo Brasil” (Bonomo, 2014, p.5).

Na tentativa de somente abrir contenciosos cuja taxa de vitória seja potencialmente alta, o Brasil tem diminuído a quantidade de disputas iniciadas, com uma redução de 30% entre 2002 e 2013 na abertura de contenciosos (Bonomo, 2014). Também se alterou o setor predominante: se entre 1995 e 2013 o setor industrial foi responsável por 46% dos painéis entre 2014 e 2018 o setor industrial foi responsável por 33% dos painéis abertos pelo Brasil, conforme a tabela 1. Isso porque a agricultura e a agroindústria aumentaram sua participação fortemente: de 1995 a 2018 dos 32 contenciosos abertos pelo Brasil, 16 (50%) são do setor agropecuário e 13 (40,6%) do setor industrial (World Trade Organization, 2019).

Pela tabela 1 percebe-se que a maior atividade brasileira na OMC ocorreu entre 1997 e 2002, período em que, excetuando-se 1998 e 1999, os pedidos de abertura de painéis variaram entre 4 a 7 por ano. Após um período de 5 anos sem demandar contenciosos, o Brasil passa a abrir pouco menos de um contencioso por ano, o que pode ser visto como resultado do ELP e da colaboração entre MRE, MDIC, MAPA e setor privado, conforme sugerido por Bonomo (2014), Carvalho (2003) e Mendonça e Ramanzini Jr. (2016).

Isso porque a formulação da estratégia brasileira inicia-se a partir das reclamações do setor afetado pelas medidas de outro país. Este setor ao apontar seus custos de oportunidades ao ministério setorial e à CAMEX enfrenta diversos obstáculos, entre os quais, algumas vezes, o próprio MRE (na CAMEX). Oliveira (2007), relembra a fala de Pedro de Camargo Neto, membro da Sociedade Ruralista Brasileira (SRB), acerca do contencioso do algodão:

alguns funcionários do [MRE] não desejavam enfrentar a superpotência mundial no terreno das questões agrícolas. Eu levei até eles um estudo sobre a contestação dos subsídios e eles disseram, 'Traga-me outro'. A seguir, eu levei dois e eles me pediram outros quatro. Certas pessoas fizeram de tudo para me atrapalhar. (Oliveira, 2007, p. 23)

Tabela 1. Casos abertos pelo Brasil no OSC

Ano	Caso	País demandado	Produto
1995	DS4	Estados Unidos	Gasolina
1997	DS69	União Europeia	Carne de frango
	DS70	Canadá	Aviões
	DS71		
	DS112	Peru	Ônibus
1998	DS154	União Europeia	Café
2000	DS190	Argentina	Têxteis
	DS208	Turquia	Tubos de aço e ferro
	DS209	União Europeia	Café
	DS216	México	Transformadores elétricos
	DS217	Estados Unidos	Act 2000 - Emenda Byrd (subsídios e dumping)
	DS218		Produtos de aço carbono
	DS219	União Europeia	Tubos de ferro
2001	DS222	Canadá	Aviões
	DS224	Estados Unidos	Patentes
	DS239		Metal de silício
	DS241	Argentina	Carne de frango
2002	DS250	Estados Unidos	Suco de laranja (EET)
	DS259		Produtos siderúrgicos
	DS266	União Europeia	Açúcar
	DS267	Estados Unidos	Algodão
	DS269	União Europeia	Carne de frango
2007	DS365	Estados Unidos	Subsídios agrícolas
2008	DS382	Estados Unidos	Suco de laranja
2010	DS409	União Europeia e os Países Baixos	Medicamentos genéricos em trânsito
2012	DS439	África do Sul	Carne bovina
2014	DS484	Indonésia	Carne de frango
2016	DS506	Indonésia	Carne bovina
	DS507	Tailândia	Açúcar
2016	DS514	Estados Unidos	Produtos de aço
2017	DS522	Canadá	Aviões
2018	DS568	China	Açúcar
2019	DS579	Índia	Açúcar

Fonte: elaboração própria com base em World Trade Organization, 2019.

O contencioso do algodão faz parte dos painéis abertos pelo Brasil em 2002, “primeiro ano de funcionamento pleno da CGC” (Bonomo, 2014, p.5), para proteger a agropecuária, marcando o início da predominância deste setor nas contestações na OMC. Em 2002 quatro contenciosos relevantes para a agropecuária foram abertos: em março, o DS 250 sobre um imposto aplicado na Flórida ao suco de laranja brasileiro; em setembro o DS 266 sobre subsídios europeus a seus produtores de açúcar e o DS 267 sobre subsídios estadunidenses a seus produtores de algodão¹¹; e em outubro o DS 269 sobre a classificação aduaneira na União Europeia de cortes de frango desossado.

Juntos, os painéis marcam o novo posicionamento assumido pelo Brasil no cenário internacional, reflexo tanto da autonomia pela integração de FHC, e sua premissa de adesão aos regimes internacionais, quanto da autonomia pela diversificação de Lula, e sua premissa de contestação aos países desenvolvidos¹². Assim, os casos ao denunciarem formas de países desenvolvidos burlarem as regras do regime multilateral de comércio, via barreiras não tarifárias, marcam a nova postura de reformas institucionais assumida pelo Brasil na política de comércio internacional.

Porém, um desses contenciosos reapareceu: as barreiras aplicadas sobre às exportações de suco de laranja aos Estados Unidos continuaram prejudicando o comércio desse produto. Além disso, o pedido surgia em momento oportuno, pois os países desenvolvidos, mesmo pregando o livre comércio para superar a crise financeira internacional de 2008, estavam adotando medidas protecionistas acima da média dos últimos anos (Cesar, 2013). Nessa perspectiva, a seguir é descrito como e por que esse caso teve mais um episódio.

4. O Contencioso do Suco de Laranja

¹¹ Abertos no mesmo dia, os casos do algodão e do açúcar representam a resposta brasileira pelos programas de subsídios de Estados Unidos e União Europeia, respectivamente a *Farm Bill* e a Política Agrícola Comum (PAC), sobre os produtos em questão e a contestação brasileira à países com vantagens competitivas menores que as suas no mercado internacional de *commodities*.

¹² Segundo Vigevani e Cepaluni (2007, p.283), “‘autonomia pela participação’ [representa] a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa; nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional; [e] [...] ‘autonomia pela diversificação’ [representa] a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional”.

O suco de laranja “enlatado” foi desenvolvido durante a Segunda Guerra Mundial visando suprir de vitamina C as tropas estadunidenses no exterior. Desde então, a indústria processadora desse suco nos Estados Unidos tem investido em tecnologia e em propaganda tanto para melhorar o sabor e a conservação do produto quanto para fomentar o consumo. Isso resultou na liderança estadunidense na produção de suco de laranja concentrado na década de 1960, momento em que essas indústrias passaram a auxiliar e investir na formação de novas indústrias no Brasil. (Geraldello, 2015; HAMILTON, 2009)

Todavia, após uma série de geadas (1977, 1981, 1982, 1983, 1985 e 1989) na principal região produtora desse suco nos Estados Unidos, o estado da Flórida, a partir da safra de 1981/82, o Brasil ascendeu a posição de liderança mundial no setor, tornando-se o maior produtor mundial de laranja e suco de laranja (Fava Neves et al, 2010; Geraldello, 2015). Assim, a partir da década de 1980, os Estados Unidos têm utilizado três mecanismos protecionistas contra o produto brasileiro:

pico tarifário alto; processos de defesa comercial; e preferências comerciais a terceiros países, como o México (BRASIL, 2007, p. 17). Este protecionismo estadunidense criou diversos impasses comerciais, obrigando as autoridades brasileiras a levar a questão para a OMC em 2002 e 2008/2009. (Geraldello, 2015, p.14-5)

Conforme visto anteriormente, o ano de 2002 marcou a confrontação a países desenvolvidos pelo Brasil na OMC, bem como a defesa do setor agropecuário. Apesar de ter sido a primeira contestação do referido ano, o painel sobre o suco de laranja não chegou a ser aberto. O questionamento brasileiro era acerca da legalidade de um

imposto aplicado às importações brasileiras de suco de laranja concentrado pelo Estado da Flórida, o *Equalizing Excise Tax* (EET). Este imposto era uma medida para compensar o *Florida Box Tax* cobrado dos produtores da Flórida que incide sobre as caixas de laranjas colhidas. O Brasil julgava-o como improcedente, tanto pelo fato do seu imposto equivalente para os nacionais ser cobrado no produto não processado quanto pelo fato dos produtores de outros Estados dos EUA não estarem sujeitos ao imposto [...] (Geraldello, 2015, p.52)

Além do EET taxar somente os produtos importados, era investido no marketing dos sucos produzidos na Flórida. Conquanto, Brasil e Estados Unidos não chegaram a um consenso sobre quem seriam os painelistas, os países mantiveram negociações bilaterais

e ocorreu uma decisão de um juiz dos Estados Unidos que convergia com o que era pretendido pelo Brasil: o EET deveria ser aplicado a todos os produtores nacionais (Geraldello, 2015; Monteiro, 2010). “Por fim, Brasil e EUA anunciaram, em 2004, que haviam chegado a um acordo e a Flórida tornou facultativo o pagamento de parte do imposto que era destinado a propaganda do produto flóridiano” (Geraldello, 2015, p.53).

Embora a Flórida tenha obrigado o pagamento de “um ‘imposto de equalização especial’ na laranja processada, em quantidades determinadas pelo Departamento de Citrus da Flórida” desde 1970 (Monteiro, 2010, p.98), outras barreiras prejudiciais ao produto brasileiro também foram impostas. De 1982 a 1º de janeiro de 2000, o suco de laranja brasileiro teve de pagar direitos compensatórios para entrar nos Estados Unidos; “a partir de 1987 até 2010, direitos antidumping, por meio de uma medida imposta de forma definitiva”; e em 2012 até medidas fitossanitárias foram utilizadas (Geraldello, 2015, p.51).

O MRE decide iniciar consultas no OSC em novembro de 2008 sobre a proteção ao mercado estadunidense vigente naquele momento: as medidas de direito antidumping impostas em agosto de 2005. Assim, o Brasil questionou na OMC as investigações do Departamento de Comércio dos Estados Unidos (USDOC) do período de outubro de 2003 a setembro de 2004 e suas revisões (que consideraram os períodos de agosto de 2005 a fevereiro de 2007 e de março de 2007 a fevereiro de 2008), levando à aplicação e manutenção de direitos de antidumping (Lohbauer, 2011). Entretanto, todas essas investigações foram feitas utilizando o zeroing, que é uma forma de calcular direitos antidumping na qual as transações em que o dumping não ocorreu são “zeradas”, ou seja, não são consideradas. Conseqüentemente, sempre haverá dumping quando o cálculo envolve mais de uma transação¹³. Essa metodologia vinha sendo condenada no OSC, tanto que a União Europeia parou de utilizá-la em 2000, deixando os Estados Unidos como o único usuário do método (Geraldello, 2015).

Some-se a este fato, a já destacada crise financeira internacional, que aumentou o protecionismo em países desenvolvidos (Cesar, 2013); a crise produtiva na Flórida e a crise de consumo nos Estados Unidos, que levaram ao aumento nos estoques e à queda na cotação do suco em 50% (Monteiro, 2010); e o surgimento de nova associação de representação de interesses da indústria de suco de laranja brasileira (a Associação

¹³ Sobre o assunto ver Cordovil (2009), Geraldello (2015) e Monteiro (2010).

Nacional dos Exportadores de Sucos Cítricos – CitrusBr)¹⁴, que vislumbrou aumento de problemas na exportação para o mercado estadunidense. Todos esses elementos poderiam aumentar as margens de dumping das empresas brasileiras, pois se “não tivesse sido aplicado o ‘zeroing’, as taxas de dumping simplesmente não existiriam” (Lohbauer, 2011).

Desse modo, dados os diversos fatores citados que corroboravam com a contestação brasileira e o não avanço nas negociações bilaterais entre os países, em agosto de 2009 foi estabelecido o painel. Apesar da argumentação estadunidense para defender o uso do zeroing, em abril de 2011 o Grupo Especial do OSC considerou seu uso incompatível com as normas da OMC. Essa decisão foi adotada em junho de 2011 pelo OSC e não foi contestada pelos Estados Unidos, que em 2012 deixou de utilizar o método para calcular margens de dumping sobre o suco de laranja brasileiro.

Ressalta-se que além do painel com o Brasil, em 2011 também se encerrava o painel que a Coreia do Sul abriu com o mesmo objetivo: condenar o uso do zeroing pelos Estados Unidos (DS 402) com a vitória coreana. Nesse sentido, em 2012, ano em que deveriam ser cumpridas as decisões desses painéis, os Estados Unidos entenderam-se com Japão e União Europeia em outros painéis sobre o tema¹⁵ e o USDOC “revogou a prática do zeroing em investigações e revisões AD, exceto em casos de targeted dumping” (Brasil, 2018, p.24).

Portanto, é “interessante notar que apesar das medidas contra o produto brasileiro [começarem] na década de 1980 somente nos anos 2000 é que o Brasil [se utiliza] dos mecanismos da OMC” (Geraldello, 2015, p.51). Acreditamos que a explicação para tanto seja multicausal e envolva:

- a postura da diplomacia brasileira na OMC (rule-oriented), que buscou confrontar todos os países que violavam às regras da organização de forma indistinta e afetavam o interesse de setores próximos às unidades decisórias. Em um primeiro momento esses setores eram industriais (entre 1997 e 2002) e na sequência a agropecuária;

¹⁴ Como destacado em alguns pontos desse trabalho, o setor privado é quem primeiro percebe problemas na aplicação das leis internacionais de comércio e quem solicita ações governamentais nas instituições responsáveis. Apesar de ser ator importante no tema em questão, esse trabalho somente tangenciará a CitrusBr, pois, mais informações sobre essa atuação ainda estão em fase de pesquisa.

¹⁵ Após deixar de utilizar o zeroing, Japão (DS 294 e DS 322) e União Europeia (DS 350) foram os que mais pressionaram os Estados Unidos para que também parasse de usar o método. Todavia, até 2013 ainda foram abertos questionamentos acerca do uso do zeroing pelos Estados Unidos.

- o aprendizado da diplomacia brasileira sobre quando levar as demandas domésticas à OMC, sendo a instituição de uma ELP e da CGC exemplos, e sobre quais demandas domésticas levar à OMC – optar por questionar o zeroing, com o histórico de condenação a essa prática, era indicativo de sucesso (como apontado por Lohbauer, 2011);
- o momento internacional, que em 2002 era propício a abertura de uma contestação contra os Estados Unidos, porém, com a vitória do contencioso do algodão¹⁶ deixa de ser necessidade outra contestação no setor agrícola. Já em 2008, o momento internacional torna-se novamente propício e importante para a diplomacia brasileira marcar posição acerca do protecionismo de países desenvolvidos;
- a situação do setor citrícola internacional e nacional. Internacionalmente, 2005 marca a chegada do greening¹⁷ aos Estados Unidos, o que leva a uma queda acentuada na produção de laranja e de suco estadunidense e a um aumento dos estoques globais. Já nacionalmente, 2008 marca a constituição da nova associação de representação de interesses da indústria citrícola, a CitrusBr.

Tais pontos foram as condições necessárias e suficientes para que o contencioso do suco de laranja fosse aberto em 2008. Outros estudos também apontam múltiplos aspectos para contenciosos na OMC¹⁸. Nessa perspectiva, apesar do processo decisório do Brasil no OSC ter se pautado por uma combinação de aspectos, como a representação na organização fica a cargo do MRE, o ministério possui a decisão final para abrir disputas na OMC, pautando-se muitas vezes pelas diretrizes da política externa do que pelas estratégias de política comercial delineadas (e desejadas) domesticamente.

5. Considerações Finais

Este trabalho procurou explicar de que forma o processo de tomada de decisão em política externa e a escolha da linha de atuação do país nesse campo pautaram as ações do Brasil dentro do OSC da OMC para abertura de contenciosos. Assim, seguindo o modelo da política-burocrática de Allison (1969) buscou-se mostrar que a atuação brasileira como país demandante no OSC deve ser explicada por meio das interações

¹⁶ Em março de 2005 o OSC deu vitória ao Brasil.

¹⁷ Doença que afeta as laranjeiras ocasionando a “morte de árvores, que ocorre em até 2 anos e meio após a infecção” e geralmente a queda da fruta antes de amadurecer (as “frutas que amadurecem são menos produtivas” e amargas) (Geraldello, 2015, p.85). Como ainda não possui um defensivo agrícola eficaz, a maneira de evitar a propagação da doença é erradicando as árvores.

¹⁸ Como por exemplo, Almeida, 2019; Arbix, 2008; Castelan & Santos, 2018; Cintra, 2007; Deitos, 2010; Iglésias, 2007; Oliveira, 2007.

domésticas entre o MRE e outros ministérios, bem como entre o MRE e o empresariado. Para ilustrar tais pontos foi utilizado o contencioso do suco de laranja.

O Brasil é o grande líder mundial na produção desta commodity, mas enfrenta diversas barreiras no mercado estadunidense. Todavia, apesar de antigas, as barreiras somente foram questionadas nos anos 2000: em 2002, momento em que a diplomacia comercial brasileira investiu fortemente em aberturas de contenciosos no OSC; e em 2008, momento de incremento no protecionismo dos países desenvolvidos. Em ambos os momentos a postura *rule-oriented* brasileira na OMC, guia pela ELP e pela CGC, defendeu os setores que conseguiram não apenas se aproximar dos ministérios, mas também reunir provas que demonstrassem juridicamente a violação dos princípios da OMC, garantindo uma vitória para o país. Logo, para o governo brasileiro levar o caso adiante e abrir um contencioso na OMC é necessário a conjunção de fatores doméstico (demanda setorial) e internacional (conjuntura internacional) e da visão de política externa do país (relacionamento bilateral com o país demandado e posição do Brasil no cenário internacional).

Neste sentido, o MRE destaca-se nesse processo por ser o formulador das estratégias da ação internacional do Brasil. Entretanto, conforme apontado, a influência do setor demandante sobre a formulação e implementação de políticas públicas merece uma apuração mais detalhada, configurando-se em uma sugestão de pesquisas futuras. O que pode estar interligado com os impactos do boom chinês, o aumento nas exportações de commodities e a abertura de contenciosos em benefício da agroindústria pelo governo brasileiro.

Referências

Allison, G. (1969). “Conceptual models and ‘the Cuban missile crisis’”. **The American Political Science Review**, vol. LXIII, n.3

Almeida, R. A. R. (2019). O Brasil e o multilateralismo comercial: a política externa brasileira em relação à OMC entre 2003 e 2008. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2019.622>

Anastasia, F.; Mendonça, C.; Almeida, H. (2012). Poder Legislativo e Política Externa: jogando com as regras. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 34, no 2, julho/dezembro, p. 617-657.

ARBIX, D. (2008). Contenciosos Brasileiros na Organização Mundial do Comércio (OMC): Pauta Comercial, Política e Instituições **Contexto Internacional**, vol. 30, n. 3, setembro/dezembro.

ARBIX, G. A. T. (1995). Uma aposta no futuro: os três primeiros anos da câmara setorial da indústria automobilística e a emergência do meso-corporatismo no Brasil. Tese (Doutorado). São Paulo: Universidade de São Paulo.

Azevedo, R. C.; Ribeiro, H. M. (2009). O Brasil e o mecanismo de solução de controvérsias da OMC. In: LIMA, Maria Lúcia L. M. P., ROSENBERG, B. (org.). **Solução de controvérsias – o Brasil e os contenciosos na OMC**: tomo I. São Paulo: Saraiva.

Bonomo, D. (2014). Sem deixar a peteca cair: o Brasil e os contenciosos na OMC. **Pontes**, vol. 10, nº 6, ago.

Brasil. (2018). Embaixada do Brasil em Washington. Desafios e oportunidades à exportação de produtos brasileiros aos Estados Unidos. Agosto de 2018. Disponível em <<https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Washington/en-us/file/Desafios%20e%20Oportunidades%20%C3%A0%20Exporta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Produtos%20Brasileiros%20aos%20EUA.pdf>>.

Carvalho, M. I. V. (2003). Estruturas Domésticas e Grupos de Interesse: a formação da posição brasileira para Seattle. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 25, n. 2.

_____. (2012). O Órgão de Solução de Controvérsias da OMC e os países em desenvolvimento: quais são os membros que contam? **Boletim Meridiano 47**, vol. 13, n. 133, set.-out.

Cason, J.; Power, T. (2009). Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian Foreign Policy making from Cardoso to Lula. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, p. 117-140.

Castelan, D.; SANTOS, L. W. (2018). O Brasil no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC: *soft balancing*? **Rev. Carta Inter.**, v. 13, n. 3.

Cesar, S. E. M. (2013). A Organização Mundial do Comércio e a contenção do protecionismo como reação à crise econômica e financeira global. **Boletim Meridiano 47**, vol. 14, n. 140, nov.-dez.

Cintra, R. (2007). Agendas, Atores e Lobbies na tomada de decisão em política externa comercial: o caso da siderurgia (Brasil e Estados Unidos). Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Programa de pós-graduação em Relações Internacionais.

Cordovil, L. A. G. (2009). O interesse público no antidumping. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

Deitos, M. A. (2010). O contencioso internacional do comércio de pneumáticos – politização da política externa e internacionalização da política doméstica. Dissertação

(mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de pós-graduação em Relações Internacionais.

Farias, R. S. (2007). O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política externa. Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, Programa de pós-graduação em Relações Internacionais.

_____.; Ramanzini JR, H. (2015). Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 58, n. 2, p. 5-22, Dec.

Fava Neves, Marcos; Trombin, Vinicius G.; Milan, Patricia; Lopes, Frederico F.; Cressoni, F.; Kalaki, Rafael. (2010). **O retrato da citricultura brasileira**. São Paulo: CitrusBR.

Fernandes, I. F. A. L. (2013). A construção institucional da política comercial brasileira: a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) no governo Cardoso. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, nº 45, mar.

Figueira, A. R. (2009). Processo Decisório em Política Externa no Brasil. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Programa de pós-graduação em Ciência Política.

Geraldello, C. S. (2015). Medidas *antidumping* e política doméstica: o caso da citricultura estadunidense. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” – UNESP-UNICAMP-PUC/SP.

_____. (2019). A Câmara Setorial da Citricultura do MAPA e os grupos de interesse citrícola: campo de conciliação ou de conflitos? **IX Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP**. São Paulo, 6 a 10 de maio de 2019.

Guanziroli, C. E.; Basco, C. A.; Ortega, M. (2007). Regulação ou cooptação? A ação do Ministério de Agricultura e Pecuária (MAPA) através das Câmaras Setoriais e Temáticas da agricultura entre 2002 e 2006. XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Londrina, 22 a 25 de julho de 2007.

Hamilton, Alissa. (2009). **Squeezed: What You Don't Know About Orange Juice**. Yale: Yale University Press: New Haven and London: Yale Agrarian Studies Series: James C. Scott, Series Editor.

Iglecias, W. (2007). “O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política – as batalhas do açúcar e do algodão na OMC”. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 28, p. 75-97, jun.

Jakobsen, K. (2016). A. Análise de Política Externa Brasileira: continuidade, mudanças e rupturas no Governo Lula. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Programa de pós-graduação em Relações Internacionais.

Lima, M. R. S. (2000). Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, V. 22, n. 2.

_____.; Santos, F. (2001). O Congresso e a Política de Comércio Exterior. **Lua Nova**, n. 51, p. 121-149.

Lohbauer, C. (2010). A inserção internacional do Brasil e o papel das associações de empresas exportadoras. **Revista Política Externa**. v. 19, n. 2, set/out/nov.

_____. (2011). O Contencioso do Suco de Laranja entre Brasil e Estados Unidos na OMC. **Revista Política Externa**. v. 20, n. 2, set/out/nov.

Machado, A. (2009). A formulação da política comercial externa agrícola: condicionantes internacionais e domésticos da transformação institucional do MAPA. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) Universidade de Brasília, Brasília.

Mancuso, W. P.; Gozetto, A. C. O. (2018) Lobby e políticas públicas. Rio de Janeiro: FGV Editora.

Mendonça, F. A. P.; Ramanzini JR, H. (2016). A política comercial externa do Brasil e dos Estados Unidos: formulação, instituições e especificidades. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v.5. n.9, jan./jun.

Milner, H. V. (1997). **Interests, institutions and information. Domestic politics and international relations**. New Jersey: Princeton University Press.

Monteiro, J. A. (2010). O Dumping contra as exportações de suco de laranja concentrado brasileiro e sua discussão na OMC. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito.

Moravcsik, A. (1993). Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. In: EVANS, P.; JACOBSON, H. K.; PUTNAM, R. **Double-Edged Diplomacy – International Bargaining and Domestic Politics**. Los Angeles: University of California Press.

Moura, D.; Brisola, M. V. (2010). O Agronegócio e a Câmara Setorial no Brasil – um modelo a ser seguido. In: **Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**, 48, Campo Grande, 25 a 28 de julho de 2009. Anais. Campo Grande: SOBER.

Oliveira, M. F. (2007). Multilateralismo, Democracia e Política Externa no Brasil: contenciosos das patentes e do algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC). **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 29, nº1.

Oliveira, I. T. M.; Milani, C. R. S. (2012). Atores não estatais e trade policy - making no Brasil: análise dos interesses e das estratégias da CEB e da REBRIP. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, vol. 55, núm. 2, p. 367-401.

_____. (2012). As negociações comerciais do Brasil: uma estratégia em três trilhos. **Boletim Meridiano 47**, vol. 13, n. 134, nov.-dez.

Putnam, R. D. (2010). Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 18, n. 36.

Ramanzini JR., H. (2009). Processo decisório em política externa e coalizões internacionais: as posições do Brasil na OMC. Dissertação (mestrado) - Universidade de São Paulo, Programa de pós-graduação em Ciência Política.

_____; Viana, M. T. (2012). Países em desenvolvimento em uma ordem internacional em transformação: coalizões e soluções de disputas na OMC. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 55, n. 2, Dez.

Rissardi Júnior, D. J.; Shikida, P. F. A.; Lages, A. M. G. (2017). Análise Empírica do Neocorporativismo na Agricultura Canavieira Paranaense. **Revista Gesto**, v.5, n.1, Jan./Jun.

Schneider, B. R. (2010). "Politics in Latin America: patterns of fragmentation and centralization". In: COEN, D.; GRANT, W.; WILSON, G. **The Oxford Handbook of Business and Government**. New York: Oxford University Press.

Silva, E. C. G.; Spécie, P.; Vitale, D. (2010). Atual arranjo institucional da política externa brasileira. Texto para discussão n 1489. IPEA: Brasília, maio.

Souza, L. S. (2011). A Importância Econômica das Exportações de Commodities para o Brasil. **Revista Eletrônica de Relações Internacionais Mundorama**. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/?p=8181>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

Staduto, J. A. R.; Rocha Júnior, W. F. Da; Gonçalves Júnior, C. A., Alves, Y. B. (2007). As câmaras setoriais do agronegócio brasileiro. In: **Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural**, 45, Londrina, 2007. Anais. Londrina: SOBER.

Takagi, M. (2000). Câmaras setoriais agroindustriais, representação de interesses e políticas públicas. Dissertação (mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP.

Thorstensen, V. (2014). **Entrevista Vera Thorstensen**. [Entrevista concedida a] Ana Paula S. Lima. Revista Sapientia, São Paulo, ano 03, edição 18, p. 06-12, junho e julho.

Vigevani, T.; Cepaluni, G. (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, 29 (2).

World Trade Organization. **Dispute Settlement: The Disputes**. Find Disputes Cases. 2019. Disponível em <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/find_dispu_cases_e.htm>. Acesso em 17 jun. 2019.

A Instrumentalização da Política Externa para Construção Hegemônica: Neoliberalismo, Neodesenvolvimentismo, Blocos no Poder e Bloco Histórico

Instrumentalization of Foreign Affairs for Hegemony Construction: Neoliberalism, Neodevelopmentalism, Power Blocks and Historical Block

Daniel Wanderley Caliman¹ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n2.51722

Recebido em: 08/04/2020
Aprovado em: 16/05/2020

Resumo: O artigo utiliza-se da Análise de Política Externa para compreender os aspectos centrais das relações exteriores do Brasil entre 1995 e meados de 2016, nas gestões de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff e seus modelos de busca por autonomia. Dessa compreensão desenvolve-se uma análise à luz das teorias gramsciana e poulantziana para expressar a instrumentalização da política externa como meio de construção hegemônica e qual a relação desses projetos com os respectivos modelos de busca por autonomia, identificando as particularidades de cada gestão, o processo mais amplo de transição do neoliberalismo para o neodesenvolvimentismo, no contexto do conjunto de políticas públicas como forma de organização do capitalismo brasileiro, assim como a relação com a configuração de blocos históricos. Conclui-se que as políticas externas aplicadas nos períodos em questão se inserem em movimentos mais amplos de disputa por hegemonia.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Hegemonia; Neoliberalismo; Neodesenvolvimentismo.

Abstract: The paper makes use of the Foreign Policy Analysis to understand the key aspects of Brazil's foreign affairs between 1995 and mid 2016, under Fernando Henrique Cardoso's, Luis Inácio Lula da Silva's and Dilma Vana Rousseff's administrations, and its autonomy seeking models. From this comprehension, an analysis is developed through Gramsci's and Poulantzas' theories to express the instrumentalization of foreign policy

¹ Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: danielwanderley0@gmail.com

as a mean of hegemony construction and what relation it has with the respective autonomy seeking models, identifying the particularities of each administration, the wider process of transition from neoliberalism to neodevelopmentalism, in the context of the array of public policies which organize the Brazilian capitalism, as well as the relation with the historical blocks formation. It is concluded that the foreign policies applied during these periods insert themselves into wider movement of hegemony dispute.

Keywords: Brazilian Foreign Affairs; Hegemony; Neoliberalism; Neodevelopmentalism.

1. Introdução

A busca por autonomia se faz uma constante na tradição da política externa brasileira, transitando de forma complexa pelos muitos modelos de desenvolvimento adotados pelos governos brasileiros, principalmente devido à letárgica tradição democrática brasileira, interrompida por projetos autoritários e ditatoriais (SOARES DE LIMA, 1996). Cabe ressaltar, que tais políticas não são engrenagens soltas em meio ao ambiente político, mas inserem-se em seu complexo de estruturas e movimentos, cuja modulação é determinada pelas hegemonias, políticas e sociais. A disputa hegemônica, portanto, não é item alheio à política externa. Cabe a esse artigo compreender essas interações no período entre 1995 a meados de 2016.

Esse momento fora marcado pela presença de dois modelos de estruturação do capitalismo brasileiro, o neoliberalismo e o neodesenvolvimentismo que, respectivamente, adotaram o modelo de autonomia pela integração (Fernando Henrique Cardoso) e de autonomia pela diversificação (Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff). Na autonomia pela integração os objetivos de desenvolvimento do país se realizavam através de uma adesão, embora com algumas fricções, à hegemonia neoliberal, buscando espaço para protagonismo do país através da participação ativa na construção do arcabouço de normas e leis que regulamentariam a atividade política e econômica internacional (PINHEIRO, 2000). Com isso acreditava-se na ampliação do espaço para a articulação do Brasil.

A mudança no plano hegemônico eleitoral consagra o Partido dos Trabalhadores (PT) como líder de governo, trazendo consigo uma transição sem rupturas irreconciliáveis para uma nova matriz ideológica, que foi responsável por conduzir os governos Lula e Dilma. O arcabouço das políticas públicas orientadas por essa nova ideologia se manifestaria também na política externa aplicada pelo governo, que apresenta uma nova

formula para a autonomia. Devido à necessidade de reprodução dos interesses materiais dos grupos sociais na base política do governo, a política externa dessas administrações foi base de sustentação para um projeto de desenvolvimento nacional (RAMOS, 2012). Isso se dava pois o novo bloco no poder incluía camadas da classe trabalhadora associadas a frações da burguesia (BERRINGER, 2015). A autonomia pela diversificação, então, priorizou as relações Sul-Sul ao mesmo passo em que mantinha relações com os centros econômicos. Objetivava com isso influenciar a dinâmica do sistema internacional, construindo campo amplo de manobra e maiores possibilidades de protagonismo do país na pauta econômica e social (SOARES DE LIMA, 2005).

A análise da política externa aplicada nesses períodos pode ser útil para um objetivo teórico ainda pouco explorado quando da compreensão mais geral de um governo, a disputa por hegemonia. Para tal empreitada, partir-se-á das perspectivas da Análise de Política Externa para consolidar, de forma argumentativa, os objetivos e práticas oriundos dessas políticas. Essa ação sustentará a utilização das teorias gramsciana e poulantziana como forma de, conceitualmente, abordar a política externa como ferramenta na construção de hegemonia, associando esses projetos hegemônicos a seus respectivos entendimentos de autonomia. A partir dessas intenções, o artigo divide-se em quatro seções: a primeira analisa a política externa de FHC e busca encontrar nela elementos que possam apontar para a organização do bloco no poder (Poulantzas, 1977) que lhe deu sustentação, assim como compreender seus objetivos, em termos de táticas para hegemonia através de tal política. A segunda debruça-se sobre o papel da política externa no projeto hegemônico do PT e as contradições entre programa partidário e bloco no poder. Para isso, expõe os elementos da política externa petista e as mudanças entre os governos Lula e Dilma. A terceira se dedica a sistematizar esses elementos a partir da perspectiva de construção de blocos históricos. Por fim buscam-se alguns apontamentos finais acerca das análises contidas no artigo.

2. A Hegemonia Neoliberal: Perspectivas sobre a Política Externa e sua Relação com o Bloco no Poder

Devido à opção pela Análise de Política Externa como método, os aspectos da política externa serão abordados através de uma perspectiva centrada nos agentes estatais, não por desconsiderar as influências de entidades supra, extra e paraestatais, mas por enxergar a política externa, em suma, como uma política pública, permeada pela dinâmica

dos conflitos domésticos (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). No entanto, em acordo com a visão aqui proposta, isso se dá em meio ao terreno de disputa por hegemonia, logo é necessário compreender também como se interpõe nessas interações as classes sociais, suas frações e, por vezes, suas entidades representativas.

Diante do fim da Guerra Fria, os governos FHC se caracterizam pela adesão à nascente hegemonia neoliberal que de ocidental, passa a mundial. Advém daí o conceito que Chesnais (1996) tipificaria como mundialização. Percebe-se então uma mudança na matriz da política externa brasileira, que carregava continuidades desde os anos 1970. A nova matriz assumia o processo de mundialização, adotando o paradigma de políticas neoliberais que, segundo as perspectivas do governo, objetivavam a superação da crise econômica e da estagnação características da década de 1980. Precisa-se, no entanto, compreender que os preceitos neoliberais perpassaram todos os governos da década de 1990. Cada um deles adaptariam os postulados do neoliberalismo de acordo com suas pretensões de autonomia e desenvolvimento. (SILVA, 2012).

É possível afirmar que a política externa nos governos FHC foi redimensionada, com relação àquela iniciada por Itamar Franco, que assumia algumas posturas nacional-desenvolvimentistas, absorvendo de Fernando Collor a postura de alinhamento automático ao Consenso de Washington, implementando um neoliberalismo agressivo, que terminaria por gerar reações do empresariado nacional e da esquerda brasileira. Observa-se, no entanto, alguns traços de continuidade com relação à política implementada por Itamar Franco, principalmente na política econômica, marcada pelo Real, enquanto na política interna e externa adaptava-se gradualmente à matriz neoliberal. Parte considerável da teorização que sustentou esse tipo de inserção internacional veio do próprio presidente em questão, com seu conceito de “dependente-associado”, que já não enxergava oposição entre dependência e desenvolvimento (TEIXEIRA; PINTO, 2012). Abre-se espaço, então, para a compreensão da conformação do bloco no poder que daria sustentação ao projeto neoliberal no Brasil e integraria o bloco histórico liderado pela burguesia financeira mundial.

O senso de ruptura se dá de forma mais acentuada se compararmos às políticas protecionistas em vigência até 1988, que viriam a caracterizar o que Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) denominaram *autonomia pela distância*. As mudanças com direção à matriz neoliberal não se deram unilateralmente nos governos Fernando Henrique Cardoso, uma vez que foram gradualmente sendo absorvidas pelos governos predecessores (final do

governo Sarney, Collor e com alguma resistência no governo Itamar Franco), mas foram potencializadas por este, quando a transição desembocaria na estratégia da *autonomia pela integração*. Ela buscava institucionalizar o cenário internacional, considerando ser esse o caminho para inserção brasileira como *global player*

Em meio a essa estratégia e o paradigma utilizado para sua aplicação, devemos considerar o contexto local de inserção do Brasil: a América Latina. Na década de 1990, o neoliberalismo foi hegemônico em toda a região, embora com diferentes tempos históricos. No país, o neoliberalismo se concretizou no período de redemocratização, em que os movimentos sociais ganham força política significativa e a burguesia nacional encontrava-se blindada pelo Estado, o que dificultou os anseios hegemônicos desse projeto. Essa análise é respaldada também pelo adversário Partido dos Trabalhadores, que afirmaria terem sido menores os efeitos do neoliberalismo sobre o Brasil (CONGRESSO NACIONAL DO PT, 2007). Apesar disso, a conjuntura econômica de hiperinflação e crise fiscal do Estado são suficientes para construir consensos em torno da necessidade de “reformas estruturais” (SILVA, 2012).

Consolida-se então um novo bloco no poder (POULANTZAS, 1977) liderado pela burguesia associada (ou compradora), ou seja, aquela que por não ter base própria de acumulação, tem relações vinculantes de dependência com o capital financeiro internacional, controlado pelos grandes centros (BERRINGER, 2014).

Já Cervo e Bueno (2008), partiram para uma análise mais centrada no Estado, caracterizando o modelo adotado por FHC como “Estado Normal”, ou aquele que adere à mundialização (hegemonia neoliberal). Neste trabalho acredita-se que apesar desta ser a principal matriz adotada, houve convivência mútua entre as caracterizações dadas pelos autores de Estado desenvolvimentista (industrializador) e Estado logístico (equilíbrio no concerto internacional). Essas oscilações são também fruto da disputa por hegemonia, uma vez que são respostas à necessidade de dar coesão política à um bloco no poder heterogêneo em termos de frações da burguesia, incluindo também a burguesia industrial que, descontente com o desempenho econômico dos anos 1980, aderiu ao projeto neoliberal (BIANCHI, 2010).

Ademais, a inclusão de temas como direitos humanos, meio ambiente, minorias, populações indígenas e narcotráfico no debate mundial leva a um redimensionamento nas perspectivas de inserção de um país, sendo a importância relativa menos medida por seu

peso militar e estratégico e mais por sua capacidade em articular uma projeção econômica, comercial, científica e cultural (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

O núcleo decisório do governo se articulava no consenso em torno da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) e pela área de livre comércio com a União Europeia, partindo da perspectiva de que que “a solução global deve ser o objetivo” (BRASIL apud VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003 p.34), o que caracterizava a tática almejada para transformação do Brasil em um *global trader*. Também nos dá elementos para a consolidação do entendimento de uma burguesia compradora como líder do bloco no poder de seu governo.

Nesse sentido, as opções do governo convergiam para três frentes: O MERCOSUL, a América do Sul e a ALCA. A projeção internacional do Brasil se consolidou por sobre a atuação no MERCOSUL, passando pela América Latina e desembocando no cenário internacional de forma mais ampla. Esta inserção externa articulada a partir do eixo regional, seria uma das grandes continuidades de seu governo, embora carregasse a novidade do alinhamento mais estreito à política estadunidense.

Voltando às condicionantes internas, percebe-se que a organização da sociedade civil, hegemônica pela oposição, impulsionou o debate público acerca da política externa, aumentando a disputa por sua formulação. Em resposta é adotada a diplomacia presidencial, como forma de mobilizar setores da opinião pública e instalando novo modelo de gestão diplomática e processo de tomada de decisão (AMORIM NETO, 2011). Essa característica estaria presente, com outro direcionamento, também na administração Lula (SILVA, 2012). No entanto não é possível afirmar que o Itamaraty, em seu típico insulamento (FARIA, 2012), tem papel reduzido no processo decisório das políticas aplicadas em nível externo. Ou seja, a diplomacia presidencial representava mais a forma que o conteúdo da política externa.

Com relação à construção da ALCA, a estratégia brasileira foi a de obstrução, buscando se beneficiar da diminuição de poder dos Estados Unidos. Silva (2012), no entanto, aponta para o teor arriscado dessa movimentação, uma vez que poderia levar à adesões bilaterais a acordos de comércio com os Estados Unidos. Esse processo junto à ALCA traria à luz um debate importante em torno dos riscos e oportunidades da integração, empurrando o país, através de um movimento que se manifestaria de forma interna e externa, à valorização do MERCOSUL e do debate acerca de seu papel e futuro. Percebe-se aqui um movimento de concessões, essencial na manutenção da hegemonia,

considerando a fração da burguesia interna liderada pela burguesia compradora e em termos políticos, pelo PSDB. Buscava-se manter a unidade das classes dominantes, contra as classes dominadas (BOITO JR, 1999).

De acordo com a visão do corpo de formulação da política externa sob o governo FHC, essa movimentação permitiria, além de dar sintonia a seu bloco no poder, uma maior sincronia entre a política externa brasileira e as tendências mundiais. Esse modelo de interação com o mundo buscaria, por fim, evitar o isolamento do Brasil com relação ao *mainstream* internacional. (BURGES; BASTOS, 2017)

Buscava-se, inclusive, com essa movimentação, alinhar a construção da identidade nacional com os valores impostos pelo neoliberalismo, incidindo naquilo que Gramsci (1985) postulava, sobre a importância da atividade ideológica na batalha por domínio sobre as outras classes sociais. A criação de um bloco histórico, ou a adesão a ele, não se daria sem a convergência entre os aspectos estruturais e supra estruturais, entre o econômico-social e o ético-político. Segundo Renault (2008), a mídia brasileira cumpriu papel importante em uma positiva construção imagética de FHC, antes e durante seu mandato, o que pode sugerir que haveria adesão dos meios de comunicação ao bloco no poder do governo FHC, contribuindo nessa função de disputa ideológica no sentido de consolidação de um bloco histórico. Há de se fazer essa diferenciação entre bloco no poder e bloco histórico. O primeiro é um arranjo passageiro e instável que dá sustentação ao projeto emanado do segundo, que consolida sua hegemonia através da confluência de blocos no poder.

Em suma, através da ativa participação nos mecanismos-parte do concerto mundial sob o bloco histórico neoliberal, se demonstra a redefinição do conceito de “autonomia”, que não deveria ser buscada pelo isolamento do país, mas por meio de uma completa integração com os ditames da ordem mundial.

Embasado teoricamente em muito pelo líder do momento e equilibrando-se entre os paradigmas grociano (síntese entre realismo e idealismo) e kantiano (idealismo), seria por essa empreitada que o Brasil buscaria os objetivos de desenvolvimento alinhados a seu bloco no poder, que ao ser conduzido pela burguesia compradora, emaranhava-os indistintamente aos interesses gerais da ordem mundial.

A disputa ideológica realizada junto à sociedade civil se dava em termos de atrair as perspectivas gerais para uma aceitação cosmopolita e, portanto, neoliberal. Entendendo a função dos intelectuais orgânicos, em grande medida, representados ou difundidos pela

mídia, de disputar os intelectuais tradicionais e formular para além dos interesses econômicos, mas filosóficos e morais e com isso, exercer poder de influência sobre o conjunto do corpo civil (GRAMSCI, 1985), pode-se denotar a função da política externa de FHC nesse processo mais amplo de construção hegemônica. É necessário, porém, salientar que seu governo se alinhava, em grande medida, aos interesses hegemônicos do bloco histórico com pretensões mundiais nascido do fim da Guerra Fria e por tal fator, não via nesse viés grandes necessidades de esforços, para além daqueles já exercidos pelas entidades de representação das frações da burguesia coalizadas em seu bloco no poder.

As estruturas neoliberais de FHC seriam legadas a seu sucessor, Luís Inácio Lula da Silva, embora agora com uma nova configuração de bloco no poder e, portanto, diferenciados objetivos de desenvolvimento, (BERRINGER, 2014). Essa nova configuração não prescindia de uma elevação na disputa hegemônica, pois contestava aspectos do projeto emanado do bloco histórico neoliberal. A política externa foi uma forte frente de disputa nesse sentido.

3. A Política Externa como Frente de Disputa Hegemônica: Lula, Dilma e o Neodesenvolvimentismo.

A política externa aplicada nos governos Lula e Dilma guardam muitas semelhanças com aquela formulada no interior do Partido dos Trabalhadores, que seria o resultado de um acúmulo de debates que remontam do final dos anos 1970 e passou por muitas evoluções até desembocar na política de governo, que representaria uma confluência entre as perspectivas petistas, a trajetória profissional traçada por Celso Amorim, seu legado deixado para o governo Dilma e as próprias tradições do Itamaraty (RAMOS, 2012). O discurso mais simbólico era aquele da mudança, em relação à política externa aplicada pelos governos predecessores, em especial o de Fernando Henrique Cardoso. O bloco no poder, ora liderado pela burguesia compradora, era agora hegemônico por uma nova fração, a burguesia interna (BOITO JR, 2012), mas com um fator determinante: a inclusão das classes dominadas no seio desse bloco, ainda que em desvantagens de poder, mas com a vantagem de liderar politicamente o bloco.

Ao conjunto de características advindas dessa configuração do bloco no poder, Armando Boito Jr (2012) denominaria “neodesenvolvimentismo”, por apresentar um

processo de desenvolvimento sem rupturas com a matriz neoliberal e, ressaltando a característica aqui considerada mais relevante de sua descrição, com menores possibilidades de desenvolver características anti-imperialistas. O artigo apresentará algumas passagens que podem ir de encontro a esse argumento, no entanto utiliza-se do termo “neodesenvolvimentismo” por corroborar com sua ideia central: um processo de desenvolvimento que conserva estruturas neoliberais.

De início é preciso conceber que a ação externa brasileira nos governos Lula e Dilma ter sido focada na perspectiva de ampliação das relações com os países em desenvolvimento e emergentes, com destaque para os países da América do Sul e das relações com Rússia, China, Índia e África do Sul, que viriam a desenvolver iniciativa de coordenação através do BRICS não foi apenas guiada por uma motivação ideológica, mas pragmática (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). No entanto, ela foi essencial na construção de um movimento contra hegemônico em relação ao bloco histórico liderado pela burguesia financeira estadunidense (RAMOS, 2012). Apesar disso, não se pode afirmar que houveram rupturas basais na política apresentada por Lula:

[...] ao mesmo tempo em que não houve ruptura significativa com paradigmas históricos da política externa do Brasil, sendo algumas das diretrizes desdobramentos e reforços de ações já em curso na administração FHC, houve uma significativa mudança nas ênfases dadas a certas opções abertas anteriormente à política externa brasileira. Consideramos ambos os governos (FHC e Lula da Silva) como representantes de tradições diplomáticas brasileiras distintas, apresentando diferenças nas ações, nas preferências e nas crenças, buscando resultados específicos muito distintos no que diz respeito à política externa, mas procurando não se afastar de um objetivo sempre perseguido: desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007 p. 275)

Pode-se afirmar, portanto, que as principais diferenças entre FHC e Lula residem nas diferentes interpretações e ideologias desses líderes e de seu corpo de funcionários acerca dos constrangimentos e possibilidades da ordem internacional. Com isso surge no centro do debate a questão dos princípios que conduziram a política externa do Brasil nos governos Lula e Dilma.

Um aspecto importante da mudança vista nos governos petistas foi o ativismo pela inclusão de temas sociais nos principais debates internacionais, como em 2003 na rodada de Doha, quando Lula advogou que os países ricos desprendessem esforços para

programas de combate à fome nos países em desenvolvimento, conseguindo a adesão dos presidentes francês e chileno. Isso caracterizaria o perfil demandante, com relação às nações desenvolvidas, que seria estabelecido no período em questão.

Construiu-se também um arcabouço institucional (IBAS, BRICS, G-20) que permitisse uma reconfiguração da correlação de forças internacionais, influenciando no processo de disputa hegemônica em nível mundial.

A partir dessa diversificação a administração Lula amplia a relevância das relações exteriores na concretização de um projeto nacional de desenvolvimento. Pode-se então estabelecer uma base de comparação entre os três modelos de busca por autonomia propagados por Vigevani e Cepaluni (2007): o da autonomia pela distância, em que se busca um certo afastamento dos centros internacionais de poder (característico do período da Política Externa Independente e de alguns períodos da ditadura militar, como na presidência de Ernesto Geisel; a autonomia pela participação, que passou a ser introduzida a partir de 1989 e se potencializou com FHC, absorvendo a ideia de que era necessário influenciar a agenda internacional a partir da participação ativa na construção do arcabouço de normas e regras do sistema internacional; e por fim, a autonomia pela diversificação, em que se busca o estabelecimento de relações com parceiros não convencionais, principalmente nas relações Sul-Sul. A política externa coordenada nos governos Lula guarda semelhanças pontuais com as duas primeiras tradições, mas incorpora veementemente o aspecto da autonomia pela diversificação.

A passagem do modelo de autonomia pela participação para o de autonomia pela diversificação apresenta traços de mudança, como a nomeação de Samuel Pinheiro Guimarães, ferrenho crítico da administração FHC, para a secretaria geral do Itamaraty, mas também de continuidade, com a manutenção de embaixadores importantes.

A partir desse novo modelo de desenvolvimento das relações exteriores do país, pode-se entender que os elementos centrais da política externa brasileira, a partir de 2003, se articularam em torno da necessidade de um projeto nacional de desenvolvimento, cujos objetivos se espelhariam nos seguintes itens: a retomada do crescimento econômico, revertendo a tendência de recessão; aliar o crescimento a um processo de distribuição de renda, embasada pela construção de um mercado de bens de consumo de massas, fator atrelado à expansão do emprego e dos salários, à oferta de crédito e a políticas de transferência de renda; conquista do equilíbrio econômico, visando a redução da

vulnerabilidade externa; a ampliação da democracia e uma inserção internacional soberana do país; prioridade à integração da América do Sul (GASPAR; SPINA, 2018).

Passa-se logo à “opção sul-americana”, uma vez que se enxergava um potencial pouco explorado na região, que possui uma das maiores e mais diversificadas capacidades energéticas do planeta, uma agricultura avançada em termos de tamanho e tecnologia e enormes jazidas de minerais. Isso aliado a um parque industrial significativo (ainda que concentrado em alguns países), centros de pesquisa científica e tecnológica de alta qualidade e uma cultura exuberante, o que situaria a América do Sul como uma região estratégica na disputa geopolítica por hegemonia. Vemos então o MERCOSUL como uma importante iniciativa, que atingiu maiores graus de desenvolvimento nos períodos de governos progressistas na região. Com a aproximação de vários países a essa empreitada, surge a necessidade, liderada pelo Estado brasileiro, de criação da UNASUL (União das Nações Sul-americanas), que congrega todos os países da América do Sul. Esse processo não se deu sem complexidades para a implementação da política externa brasileira no continente, uma vez que encontrou limites principalmente nos conflitos desenvolvidos nas regiões andinas, que levavam a um acirramento das lutas sociais. (GASPAR; SPINA, 2018).

A postura do governo brasileiro diante de situações como a Guerra do Iraque (2003) e a espionagem estadunidense sobre o governo brasileiro (2015) demonstrava uma agenda independente frente ao centro econômico. A tentativa por adequar o cenário internacional às suas pretensões políticas levou o governo brasileiro, sob Lula, a participar ativamente na construção do G20 comercial, que mudou parâmetros importantes nas características comerciais globais. Despreendendo-se dessa nascente posição do Brasil no mundo, estão os convites para participação no G20 financeiro e nos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), este responsável por criar um importante movimento contra hegemônico com relação ao bloco histórico neoliberal liderado pelos Estados Unidos.

A expressão cunhada por Nelson Rodrigues (1993), “complexo de vira-lata”, parecia se colocar cada vez mais distante diante da nova política externa implementada por Lula, em que a autonomia pela diversificação se mostrou importante instrumento para a realocação do Brasil no sistema internacional. A efemeridade anunciada dessa posição, se concretizaria diante da incapacidade de aplicar reformas de Estado que permitissem um efeito duradouro e consolidado dessas políticas.

Com isso a perspectiva de uma projeto nacional de desenvolvimento, que atravessasse o modelo de substituições de importações, foi sendo gradualmente abandonado, principalmente nos governos FHC, mas esteve presente também nos governos Lula, consolidando na sociedade a ideia de uma economia internacionalmente competitiva, em que os defensores de um projeto nacional de desenvolvimento foram abrindo mão de um processo protecionista (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Esse movimento, no entanto, não impediu o Brasil de buscar a implementação de um projeto nacional de desenvolvimento, usando como um dos instrumentos para tal, a política externa, que se manifestaria através do aprofundamento das relações na América do Sul (com o desenvolvimento da UNASUL), com a intensificação das relações com os países emergentes, por uma ação de destaque na rodada Doha da OMC e em outras negociações econômicas, a manutenção das relações de amizade com os países ricos, incluindo-se os Estados Unidos, um aprofundamento e maior atenção na relação com os países africanos, uma campanha importante pela reforma do Conselho de Segurança da ONU e a defesa de objetivos sociais que garantisse o equilíbrio entre Estados e populações (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Segundo Paulo Roberto de Almeida (2004) a política externa é a área de governo que mais guardou semelhanças com as formulações internas do PT, portanto, não sendo item de surpresa a ênfase nas relações com o Sul global e em um processo mais amplo de integração com a América do Sul e a defesa desse caminho para uma intervenção potencializada do Brasil no mundo

As perspectivas internacionais dos governos Lula sofreram forte influência da própria política internacional formulada no interior do PT. Tal fato pode ser comprovado pela inovação em se nomear como assessor-chefe da Assessoria Especial do presidente um membro do Partido, Marco Aurélio Garcia, e não um diplomata de carreira, com se solia fazer, sendo inclusive perceptível, em alguns momentos, a disputa pela condução da política externa entre este e o ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim. (GARCIA, 2004). Esse aspecto demonstra o interesse do partido em realizar, por dentro do governo, a disputa para seus moldes de integração e internacionalismos, que vinham sendo construídos desde a sua fundação em 1980.

A nitidez com que a ação diplomática brasileira se postava de maneira crítica diante de pautas de abertura comercial que pudessem inviabilizar a capacidade de aplicação de políticas nacionais de desenvolvimento e autonomia tecnológica

(ALMEIDA, 2004), não colocava em suspensão a necessidade de se manter a coesão do bloco no poder que dava sustentação ao governo, levando por exemplo, à forte militância brasileira em torno da abertura dos mercados agrícolas, na contramão das reivindicações históricas do partido, pois a longo prazo, poderia prejudicar o desenvolvimento industrial e tecnológico (ROUQUIÉ, 2006)

Defendendo o multilateralismo e a soberania nacional de forma mais veemente que o governo anterior, Lula, com sua tática de autonomia pela diversificação, levou o Brasil a uma posição de maior relevância e até de liderança, se considerada a inserção do país na região. Segundo Almeida (2003), as ideias petistas e do corpo de tomadores de decisões de seu governo não se aplicaram integralmente na prática da política externa, sofrendo ao longo do tempo consideráveis amenizações, no entanto resultaram em efeitos imediatos nas relações entre o Brasil e os outros países. Isso seria atingido através de uma atuação diplomática mais ativa e dinâmica e da defesa dos temas ditos “universais”

Alega-se que a questão da liderança não se deu como um plano específico formulado com o objetivo de se atingir certo grau de hegemonia, mas como uma decorrência das defesas e práticas elaboradas pela política externa brasileira nos períodos de governo Lula. Na perspectiva aqui apresentada, no entanto, houve um objetivo geral de, através da liderança na América do Sul e em alguma medida, nos países do Sul global, consolidar uma hegemonia que permitisse tanto logros internos quanto externos. A atuação do Brasil no Haiti pode ser vista como uma tentativa de provar essa capacidade de liderança, buscando por fim pleitear uma vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU e assim reconfigurar a estrutura do sistema internacional, obtendo reconhecimento de potência média (LAFER, 2001).

Dessa forma pôde ser observada uma política pragmática e realista, que buscava, através da diversificação das relações e das pautas, uma inserção de novo tipo do país no concerto mundial, de forma a incidir mais diretamente na sua reorganização, como afirmou Ramos (2012).

Manteve-se, no entanto, postura de relativa autonomia frente às potências mundiais, em alguns momentos havendo discordâncias frontais com os interesses dos Estados Unidos e da União Europeia. O que se pode perceber é que se mantiveram as relações com esses países, no entanto a priorização e o centro dinâmico se deram em torno das relações com o Sul. Isso demonstraria ainda mais nitidamente os aspectos da busca

por autonomia pela diversificação, espelhando uma nova configuração da geografia do poder e da economia mundial.

Um importante variável da política externa nos governos Lula e Dilma Rousseff foi a acessibilidade do tema ao debate público, uma vez que a pauta exportadora, ganhando relevada significância, passava a mobilizar intenções das elites, dos empresários, dos sindicatos, dos partidos e do parlamento. Ao mesmo passo em que amentava a importância da política externa em meio ao conjunto de políticas adotadas no governo. Essa acessibilidade permitia uma maior potência oposicionista, desmanchando a percepção que separa a política externa das demais políticas públicas (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Partindo-se da perspectiva gramsciana, é possível emprestar seus conceitos de guerra de movimento e guerra de posição para compreender a tática empreendida pelo PT, uma vez no governo, através da política externa. Segundo Gramsci, a guerra de movimento deveria ser a tática adotada pelas organizações representantes de setores subalternos em Estados que ele caracterizaria como “orientais”, ou seja, com sociedades civis mais gelatinosas e menos estruturas formalmente democráticas, ao passo que a guerra de posições deveria ser adotada por essas organizações caso situadas em um Estado tipicamente “ocidental”, com sociedade civil estruturada e maior equilíbrio nas relações com a sociedade política (SCHELESENER, 2007).

Indicaria Lincoln Secco (2011) que a análise compartilhada pelo PT era que, com a constituição de 1988, o Brasil passava a ser tipicamente um Estado de tipo “ocidental” e, portanto, a tática deveria ser essencialmente de guerra de posições. Dessa forma, a política externa seria uma maneira de lograr “acumular posições” dentro do Estado brasileiro, ou seja, gradualmente exercer a disputa hegemônica através dos aspectos cumulativos para o ambiente interno dos resultados da política aplicada em nível externo.

Esta análise, no entanto, poderia ser decorrência de uma desconsideração do caráter da Lei de Anistia de 1979 (nº 6.683) aplicada pela ditadura cívico-militar e afirmada pela Emenda Constitucional Nº26/1985, que impedia sua revisão pela Assembleia Constituinte. Essa lei, além de anistiar os presos e exilados políticos impedia, ao cabo, a punição dos perpetradores de excessos por parte do regime. Com isso, como afirma Silva Filho (2018), o Estado brasileiro não foi capaz de superar as estruturas, de fato, do regime autoritário, dentre outras razões porque membros da estrutura política, jurídica, legislativa e militar, mantiveram seus postos nas instituições brasileiras. Isso leva

à percepção de que o Brasil conservaria, sob a conceitualização gramsciana, aspectos ambíguos, entre o “orientalismo” e o “ocidentalismo”. A tática decorrente dessa realidade deveria ser igualmente uma que considerasse a guerra de posições e a guerra de movimento.

Quando se passa à análise da sucessão entre Lula e Dilma Rousseff, importantes traços de continuidade podem ser encontrados, embora com uma menor ênfase na utilização da diplomacia presidencial. Como exemplo podemos tomar as viagens presidenciais: Lula em seu segundo governo realizou 160 viagens, enquanto Dilma em seu primeiro realizou 63. Ainda nesse sentido, a visibilidade dada para a pasta foi significativamente reduzida, quando comparada a Lula (BASTOS; HIRATUKA, 2017). Essa movimentação pode indicar um menor ímpeto no uso da política externa como forma de disputa hegemônica. No esforço por harmonia de seu bloco no poder e na disputa por sua liderança, Dilma seria mais enfática na pauta econômica, através da “nova matriz econômica”, que buscava satisfazer, ao menos materialmente, os anseios da burguesia interna brasileira, através de um pacote de subsídio ao crédito, redução da carga tributária, de juros e tarifas de energia, desvalorização cambial e protecionismo industrial. Buscava, essencialmente, eliminar o rentismo sobre a dívida pública, com vistas a ampliar o investimento produtivo (BASTOS, 2017).

Para essa alteração no perfil da atividade presidencial em matéria de política externa, há de se levar em consideração a mudança radical que se desenhava no contexto internacional, com a elevação da crise de 2008, levando Dilma a adaptar-se à nova realidade. O ambiente mais hostil daria, então, a tônica dos ajustes colocados e não de fato uma mudança nos objetivos da política externa. (CORNETET, 2014)

Dilma, dando seguimento a uma tradição potencializada por Lula, de inserção no cenário internacional por intermédio das relações na América do Sul, buscou aprofundar o escopo dessa ação, expandindo o MERCOSUL para o centro e norte da região, através dos esforços de inclusão da Bolívia e Venezuela no bloco econômico (SCHREIBER, 2015). Portanto, apesar do baixo perfil empregado à atividade externa e a diminuição de sua importância como mecanismo de disputa hegemônica, a presidenta demonstrava interesse em agregar parceiros próximos ideologicamente, como forma de aumentar sua influência sobre o bloco e, conseqüentemente, sobre a região.

Essas ações com base no multilateralismo tinham como objetivo, inclusive, aumentar o potencial político para questionar o controle dos países desenvolvidos sobre

as instituições financeiras multilaterais criadas em Bretton Woods, dando materialidade, da parte brasileira, ao movimento contra hegemônico que crescia internacionalmente, em grande medida sustentado pelo aprofundamento das relações dos BRICS (SARAIVA, 2014).

A geopolítica mundial passa por mudanças substanciais também a partir dos movimentos da Primavera Árabe, das guerras na Líbia e Síria, da guerra na Ucrânia e das contendas envolvendo ilhas no Pacífico. Esse cenário diminui a importância dos temas econômicos multilaterais em que o Brasil era protagonista, passando a ter maior centralidade a política das potências militares, tornando mais complexa a disputa hegemônica em nível mundial, que em períodos conflituosos passa a se concentrar nas potências militares e seus complexos industriais (MIYAMOTO, 1995).

Apesar do baixo perfil adotado nas viagens internacionais, Dilma seguiu os moldes da política externa de Lula, ou o modelo da autonomia pela diversificação, não aderindo ao modelo da autonomia pela integração ou participação, como desejavam os neoliberais. Ela foi ainda mais veemente na opção pela independência com relação aos Estados Unidos, inclusive cancelando uma viagem já marcada ao país, quando estourou o escândalo da espionagem dos Estados Unidos ao Brasil, vazado por Edward Snowden. A presidenta ainda levaria o caso para a ONU, para que fosse debatido o tema da privacidade digital. Um desdobramento desse episódio se deu na opção pela compra do Gripen sueco como caça da Aeronáutica brasileira, o que poderia ser entendido como retaliação aos Estados Unidos diante da quebra de confiança (BASTOS; HIRATUKA, 2017).

Esteve presente sob todo o governo Dilma a máxima de busca pela autonomia e independência frente aos EUA por meio da consolidação e ampliação da integração sul-americana. Isso se demonstra a partir da incorporação da Venezuela ao MERCOSUL em 2012. Se estabeleceram também negociações intensas para incorporação também da Bolívia em 2015 e Suriname e Guiana aderiram como membros associados em 2013 e 2015. Isso demonstra que a “opção sul-americana” permanecia como fórmula guia para o governo Dilma, indicando que a política externa, apesar de com menor intensidade, ainda seria usada como forma de disputa por hegemonia, principalmente em nível regional.

Teve lugar em seu governo a consolidação do grupo BRICS, o que consequentemente faz com que o IBAS perdesse relevância. Esse bloco cria expectativas

quanto a inserção de países com impacto real na agenda política internacional, de tal forma que contribua para a diminuição da importância das instituições multilaterais criadas Consenso de Washington, dando espaço para “modelos jurídicos compatíveis com a realidade plural das sociedades que integram a ordem mundial” (MONTEIRO; LINS E SILVA, 2013, p.115).

Dessa perspectiva, pode-se partir para a inferência, a partir da visão de Chantal Mouffe (2003), de que iniciativas como o BRICS disputam a narrativa segundo a qual a hegemonia neoliberal construída após o colapso da União Soviética e suas instituições não possuiriam alternativa. Constroem, portanto, movimento de habilitação multilateralista.

A atuação da presidenta foi ativa para a consolidação dos BRICS, que diminuiu a vulnerabilidade cambial e ajudou a financiar projetos de infraestrutura, expandindo acordos comerciais e projetos de investimento (BASTOS; HIRATUKA, 2017). Do ponto de vista estritamente material, essa movimentação contemplava os anseios das frações da burguesia que compunham seu bloco no poder, assim como de setores relevantes do operariado urbano e do campesinato. Essa confluência, inclusive, se deu ao longo de todo o período de governos petistas, que logrou aproximar os interesses da burguesia interna àqueles dos movimentos populares, com isso “são as mudanças na política interna brasileira, que surgiram, elas mesmas, vinculadas a alterações no cenário internacional, que explicam a nova política externa dos governos Lula e Dilma.” (BOITO JR; BERRINGER, 2013, p.34) A disputa hegemônica, no entanto, teve pontos importantes de contradição com o próprio programa partidário no campo da narrativa popular.

Essa contradição se dava na tentativa mesma de manter a unidade dentro do bloco no poder que lhe dava sustentação, uma vez que internamente, o programa partidário petista afirma convicções anticapitalistas. Formula também sobre o caráter intrinsecamente antidemocrático do neoliberalismo, expondo contradição com sua não ruptura com seu modelo macroeconômico. (CONGRESSO NACIONAL DO PT, 2007). Essa construção, por vezes contraditória, de sínteses, expressa a tática de guerra de posições, em que se avança por sobre elementos do Estado através, mas não apenas, da disputa por meio dos dispositivos da democracia, uma vez que este esteja em sua forma democrática. Sobre a intersecção entre esse processo e a construção de blocos históricos, tratar-se há na próxima sessão deste artigo.

4. Política Externa, Hegemonia e Construção de Blocos Históricos

Com o que fora exposto, pôde-se ver que, em maior ou menor grau, a política externa foi instrumentalizada como forma de construção hegemônica nas três administrações em questão. É de valia para a análise proposta por esse artigo articular os itens expostos a um processo mais amplo, de integração e consolidação, ou construção de um bloco histórico. Busca-se aqui fazê-lo de forma breve, como meio de sanar, mas também levantar questões acerca da temática. Gramsci e Poulantzas, não sem a devida consideração aos contextos internacionais, focam suas questões no âmbito nacional, observando a dinâmica da luta de classes interna ao Estado. Esse trabalho buscou extrapolar esses conceitos para o cenário internacional.

Gramsci (1985) define o Estado como a junção entre sociedade civil e sociedade política, dessa forma uma hegemonia contida pela coerção. Percebe-se então que a hegemonia para o autor se encontra justamente no caráter do Estado. Promove-se aqui a reflexão de que a hegemonia permeia o Estado, mas se configura também na relação entre estes e pela construção do arcabouço institucional internacional (MOUFFE, 2003). Advém daí a ideia de que a política externa seria item relevante na disputa por hegemonia, inserida na tática de guerra de posições, tanto nesse cenário mais amplo, como, da forma aqui proposta, no contexto interno, uma vez que o movimento dialético faz com que se permeiem essas duas cenas, a interna e a externa.

Compreendendo que o processo de luta por hegemonia se dá em meio aos moldes da formação social capitalista e que uma hegemonia de novo tipo, ou a construção de novo bloco histórico pressupõe a reforma intelectual das classes subordinadas e também de setores das classes dominantes (GALASTRI, 2013; LÊNIN, 2015), é compreensível que blocos no poder e suas respectivas lideranças inseridas em contextos periféricos, que estejam em consonância ou dissonância com o bloco histórico mundial, tenham diferentes empenhos no uso da política externa como mecanismo de disputa dessa mesma hegemonia.

Como já aqui exposto, FHC e seu bloco no poder hegemônico pela burguesia compradora estavam em profunda consonância com o bloco histórico neoliberal que se mundializou com a debacle da União Soviética. Já Lula e Dilma e seu bloco no poder

hegemonizado pela burguesia interna brasileira, em aliança com o operariado urbano e campesinato, guardavam pontos ora mais, ora menos profundos de dissonância com esse bloco histórico mundial.

Vê-se então, que o uso da política externa se dá no sentido de consolidação do bloco no poder conformado internamente, de forma a incidir nessa disputa, seja ela pró ou contra hegemônica, em nível mundial, como forma de agregar a um bloco histórico já constituído ou habilitar a construção de bloco histórico de novo tipo. Mas observa-se também sua utilização como forma de disputa ideológica, item que, como observado, não foi secundarizado pelas administrações em questão, embora abordado com menos veemência por Dilma.

5. Conclusão

As análises desenvolvidas nesse trabalho permitem compreender o movimento de realinhamento das frações de classe da burguesia no interior do bloco no poder, na transição de FHC para Lula e sua continuidade para Dilma. Apesar dos visíveis traços de continuidade na política externa, as principais diferenças se dão em função da conquista da hegemonia do bloco por parte da burguesia interna em aliança com seguimentos expressivos da classe trabalhadora, em detrimento da burguesia compradora.

O jogo por hegemonia leva a uma reconfiguração na forma de participação do Brasil no concerto mundial e conseqüentemente, no forma de dar seguimento à tradição de busca por autonomia, que transita da autonomia pela integração (FHC), empregada essencialmente devido ao alinhamento de seu bloco no poder ao bloco histórico neoliberal, para a autonomia pela diversificação (Lula e Dilma), que é empregada não apenas na busca por manter coeso seu bloco no poder, mas por, através de uma realocação do Brasil no mundo como potência emergente, influenciar em um movimento de superação desse dado bloco histórico, na tentativa de construção de um cenário aberto ao multilateralismo.

A ação externa dos governos não se dava sem a persecução de objetivos próprios de desenvolvimento, que como pôde-se observar, geram impactos mais amplos na disputa por hegemonia interna, principalmente no campo eleitoral, uma vez que na manutenção de seu bloco no poder, Lula e Dilma precisaram contemplar setores mais amplos da população.

Por fim, os elementos levam à compreensão de que os movimentos apresentados na política externa, como a integração aos mecanismos do neoliberalismo proposta por FHC, ou a diversificação para parceiros do Sul global, em especial na América do Sul, Rússia, Índia, China e África do Sul são parte constituinte de projetos mais amplos de construção hegemônica.

Referências

Almeida, P. R. (2003). A política internacional do Partido dos Trabalhadores: Da fundação à diplomacia do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, 20, 87-102. Recuperado em 08 de abril de 2020, de http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782003000100008&script=sci_abstract&tlng=pt

Almeida, P. R. (2004). Uma política externa engajada: Uma política externa engajada. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 47 (1), 162-184. Recuperado em 08 de abril de 2020, de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000100008.

Amorim Neto, O. (2011). **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier.

Bastos, P. P. Z.; Hiratuka, C. (2017). A política econômica externa do governo Dilma Rousseff: comércio, cooperação e dependência. **Texto Para Discussão: UNICAMP**, 306, 1-42. Recuperado em 08 de abril de 2020, de <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3535&tp=a>.

Berringer, T. (2014). Bloco no poder e política externa nos governos FHC e Lula. Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil. Recuperado em 08 de abril de 2020, de <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/281111>.

Bianchi, A. (2010). **Um ministério dos industriais**: A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo na crise das décadas de 1980 e 1990. Campinas: Editora da Unicamp.

Boito Jr, A. (1999). **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Editora Xamã.

Boito Jr, A.; Berringer, T. (2013). BRASIL: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, 21 (47), 31-38. Recuperado em 08 de abril de 2020, de http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000300004&script=sci_abstract&tlng=pt.

Burges, S. W.; Bastos, F. H. C. (2017) The importance of presidential leadership for Brazilian foreign policy. **Policy Studies**, 38 (3), 277-290. Recuperado em 08 de abril de 2020, de https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4173653/mod_resource/content/2/The%20Importance%20of%20Presidential%20Leadership%20in%20PEB_Burges%202017.pdf.

Cervo, A. L.; Bueno, C. (2008) **História da política exterior do Brasil** (3ª ed). Brasília: Editora UnB.

Chesnais, F. (1996). **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã.

Congresso Nacional do PT. (2007). **Resoluções do 3º Congresso Partido dos Trabalhadores**. Recuperado em 08 de abril de 2020, de <https://pt.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Resolucoesdo3oCongressoPT.pdf>.

Cornetet, J. M. C. (2014). A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade. **Conjuntura Austral**, 5, (24), 111-150. Recuperado em 08 de abril de 2020, de <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/47628>.

Galastrri, L. (2013). Gramsci, Poulantzas e a transição socialista. **Lutas Sociais**, São Paulo, 17(31), 9-20. Recuperado em 08 de abril de 2020, de <http://www4.pucsp.br/neils/revista/vol%2031/leandro-galastrri.pdf>.

Garcia, M. A. (2004) Entrevista a Luiz Antônio Araújo e Rosane de Oliveira. **Zero Hora**. Recuperado em 08 de abril de 2020, de http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalhe.asp?ID_RESENHA=39097.

Gaspar, B.; Spina, R. (2018). **A Opção sul-americana: reflexões sobre política externa (2003-2016)**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. Recuperado em 08 de abril de 2020, de <https://fpabramo.org.br/publicacoes/estante/a-opcao-sul-americana-reflexoes-sobre-a-politica-externa-2003-2016/>.

Gramsci, A. (1985) **Os Intelectuais e a Organização da Cultura**. São Paulo: Círculo do Livro.

Lafer, C. (2001) **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva.

Lênin, V. I. (2015) **Que fazer?** Problemas candentes do nosso movimento (2ª ed) São Paulo: Expressão Popular.

Miyamoto, S. (1995). Geopolítica e Relações Internacionais. **Caderno Premissas**, 11, 5-38. Recuperado em 08 de abril de 2020, de https://www.researchgate.net/publication/216800847_Geopolitica_e_relacoes_internacionais.

Monteiro, M. R. M.; LINS E SILVA, R. de C. F. (2013). A ORDEM MUNDIAL E O BRICS: Uma formação contra hegemônica? **Sociologias Plurais**, 1, (1), p. 102-122. Recuperado em 08 de abril de 2020, de <https://revistas.ufpr.br/scplpr/article/view/64735>.

Mouffe, C. (2003). Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. **Política e Sociedade**, 3, 11-26. Recuperado em 08 de abril de 2020, de <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/2015/1763>.

Pinheiro, L. (2000). Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, 22 (2), 305-335. Recuperado

em 08 de abril de 2020, de http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Pinheiro_vol22n2.pdf.

Poulantzas, N. (1977). **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes.

Ramos, L. C. S. (2012). Contra-hegemonia e Política Externa?: A política externa brasileira no governo Lula. **Carta Internacional**, 7(1), 69-86. Recuperado em 08 de abril de 2020, de <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/49>.

Renault, D. (2008). A construção da imagem de FHC na mídia impressa (1993 – 1994). **Comunicação e Espaço Público**, 2, 109-121. Recuperado em 08 de abril de 2020, de <https://repositorio.unb.br/handle/10482/12251>.

Rodrigues, N. (1993). **À sombra das chuteiras imortais**. São Paulo: Cia. das Letras.

Rouquié, A. (2006). **Le Brésil au XXI siècle**. Paris: Fayard. Recuperado em 08 de abril de 2020, de <https://journals.openedition.org/cal/8243>.

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. Recuperado em 08 de abril de 2020, de http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003473292013000100003&script=sci_abstract&lng=pt.

Saraiva, M. G. (2014) Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais**, 44, 25-35. Recuperado em 08 de abril de 2020, de http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992014000400003.

Schlesener, A. H. (2007) **Hegemonia e Cultura: Gramsci**. Curitiba: Editora Ufpr.

Schreiber, M. (2015). **Qual o impacto da entrada da Bolívia no Mercosul?** **BBC BRASIL**. Recuperado em 08 de abril de 2020, de https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/07/150717_bolivia_mercosul_ms_tg.

Secco, L. (2011). **História do PT: 1978-2010**. Cotia: Ateliê Editorial.

Silva, A. L. R. da. (2012). O Brasil diante da globalização: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). **Carta Internacional**, São Paulo, 7(1), 20-34. Recuperado em 08 de abril de 2020, de <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/8>.

Silva Filho, J. C. M. da. (2018). Justiça de Transição e Usos Políticos do Poder Judiciário no Brasil em 2016: um Golpe de Estado Institucional? **Direito e Práxis**, 9(3), 1284-1312.

Recuperado em 08 de abril de 2020, de <http://www.scielo.br/pdf/rdp/v9n3/2179-8966-rdp-9-3-1284.pdf>.

Soares de Lima, M. R. (1996), Política doméstica determina atuação diplomática. **Carta Internacional**, 35, jan., São Paulo, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais e Política Comparada da Universidade de São Paulo.

Soares de Lima, M. R. (2005), A Política Externa Brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 48, 24-59. Recuperado em 08 de abril de 2020, de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000100002.

Teixeira, R. A.; Pinto, E. C. (2012). **A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. Economia e Sociedade**, Campinas, 21, 909-941. Recuperado em 08 de abril de 2020, de http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-06182012000400009&script=sci_abstract&tlng=pt.





Vigevani, T.; Cepaluni, G. (2007). A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, 29(2), 273-335. Recuperado em 08 de abril de 2020, de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002.

Vigevani, T.; Oliveira, M. F. de; Cintra, R. (2003) Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, 15(2), 31-61. Recuperado em 08 de abril de 2020, de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200003.

Avaliar em Profundidade: Dimensões Epistemológicas, Metodológicas e Experiências Práticas de uma Nova Perspectiva de Avaliação de Políticas Públicas

Evaluar en Profundidad: Dimensiones Epistemológicas, Metodológicas y Experiencias Prácticas desde una Nueva Perspectiva de Evaluación de Políticas Públicas

To evaluate in Depth: Epistemological, Methodological Dimensions and Practical Experiences from a New Perspective of Public Policy Evaluation

Paulo Torres Júnior¹ 
Alcides Fernando Gussi² 
Paulo Junior Barbosa da Silva³ 
Tiago Amorim Nogueira⁴ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n2.53154

Recebido em: 05/06/2020

Aprovado em: 29/06/2020

Resumo: O artigo analisa as dimensões epistemológicas e metodológicas, e experiências práticas da perspectiva de Avaliação em Profundidade - AP, proposta por Rodrigues (2008), no âmbito do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará – MAPP/UFC, que problematiza as avaliações convencionais e engloba novas dimensões que visam aproximar a avaliação dos sujeitos e contextos nos quais efetivamente as políticas são implementadas. Metodologicamente, este artigo centra-se na pesquisa bibliográfica, apresentando as contribuições de autores que versam sobre a AP, bem como analisando três experiências práticas de avaliação, realizadas por discentes do MAPP e que se aproximam dos pressupostos da AP. Como resultados, construiu-se a análise de uma trajetória intelectual da AP, que dialoga com paradigmas interpretativos de avaliação, afastando-se, epistemológica e metodologicamente, de paradigmas convencionais hegemônicos no campo da avaliação de políticas públicas. Por sua vez, as práticas avaliativas revelam como AP tem se construído, efetivamente, em avaliações substantivas realizadas no MAPP. Por fim, as considerações finais ressaltam as especificidades da AP ao incorporar, na avaliação, a compreensão da experiência concreta da política e a sua aproximação com os sujeitos, constituindo um horizonte para a afirmação de conhecimento mais democrático na avaliação políticas públicas.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Epistemologias e Metodologias de Avaliação; Avaliação em Profundidade.

¹ Universidade Federal do Ceará (UFC) – E-mail: paulo_torresjr@yahoo.com.br.

² Universidade Federal do Ceará (UFC) – E-mail: agussi@uol.com.br.

³ Universidade Federal do Ceará (UFC) – E-mail: paulo-junior94@live.com.

⁴ Universidade Federal do Ceará (UFC) – E-mail: humanitariumm@gmail.com.

Resumen: El artículo analiza las dimensiones epistemológicas y metodológicas, y las experiencias prácticas desde la perspectiva de la Evaluación en Profundidad - EP, propuesta por Rodrigues (2008) em los marcos del Máster en Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad Federal de Ceará – MAPP/UFC. La EP reflexiona las evaluaciones convencionales al traer nuevas dimensiones que tienen como objetivo acercar la evaluación de los sujetos y de los contextos donde las políticas se implementan. Metodológicamente, este artículo se centra en la investigación bibliográfica, presentando las contribuciones de los autores que se ocupan de la EP, así como se analiza tres experiencias prácticas de evaluación, realizadas por estudiantes del MAPP y que están cercanas de los fundamentos de la EP. Como resultado, se construyó el análisis de una trayectoria intelectual de la EP, que dialoga con paradigmas interpretativos de evaluación, alejándose, epistemológicamente y metodológicamente, de los paradigmas hegemónicos convencionales del campo de la evaluación de políticas públicas. A su vez, las prácticas de evaluación analizadas revelan cómo la EP se ha construido de manera efectiva em evaluaciones sustantivas realizadas en el MAPP. Finalmente, las consideraciones finales resaltan las especificidades de la EP al incorporar, en la evaluación, la comprensión de la experiencia concreta de la política y su aproximación con los sujetos, lo que constituye un horizonte para la afirmación de un conocimiento más democrático en el campo de la evaluación de las políticas públicas.

Palabras claves: Políticas públicas; Epistemologías y Metodologías de Evaluación; Evaluación de profundidad.

Abstract: The article analyzes the epistemological and methodological dimensions, and practical experiences from the perspective of “evaluation in depth” - ED, proposed by Rodrigues (2008), within the scope of the Master in Public Policy Assessment at the Federal University of Ceará - MAPP / UFC. This perspective problematizes the conventional evaluations and encompasses new dimensions that aim to approximate the evaluation of subjects and contexts where policies are effectively implemented. Methodologically, this article focuses on bibliographic research, presenting the contributions of authors who dealing with ED as well as analyzing three practical experiences of evaluation, carried out by MAPP students and which are close to the premises of ED. As results, the analysis of an intellectual trajectory of the ED is built, which dialogues with interpretive evaluation paradigms, moving away, epistemologically and methodologically, from conventional hegemonic paradigms in the field of public policy evaluation. In turn, evaluative practices reveal how ED has been effectively built on substantive evaluations carried out at MAPP. Finally, the final considerations highlight the specificities of the ED in incorporating, in the evaluation, the understanding of the concrete experience of the policy and its approximation with the subjects, constituting a new perspective for the affirmation of more democratic knowledge in the evaluation of public policies.

Keywords: Public Policies; Epistemologies and Evaluation Methodologies; Evaluation in Depth.

1. Introdução

O campo de estudos e práticas da avaliação de políticas públicas tem sido orientado historicamente por modelos tecnicistas que buscam resultados de avaliações direcionados para a verificação da eficiência, eficácia e efetividade das políticas. Trata-se de uma perspectiva hegemônica nesse campo, amplamente difundida e alinhada com a agenda econômica e a política neoliberal contemporâneas (Rodrigues, 2008; Gussi & Oliveira, 2016).

Contudo, ainda que pese a hegemonia do paradigma tecnicista, ancorado na abordagem positivista no campo da avaliação das políticas públicas, outras perspectivas têm surgido nas últimas duas décadas⁵, emergindo avaliações que apresentam novas perspectivas epistemológicas e metodológicas com a configuração de enfoques contra hegemônicos no campo da avaliação (Gussi & Oliveira, 2016).

Neste contexto, situa-se a avaliação em profundidade - AP⁶, proposta por Rodrigues (2008), no âmbito do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (MAPP/UFC)⁷. Rodrigues (2008) parte da inquietação epistemológica de que concepções e modelos positivistas, em abordagens lineares, reduzem o conhecimento avaliativo à análises objetivadas de dados coletados, limitando a avaliação à construção estrita de indicadores de resultados em aderência, única e exclusiva, aos objetivos previamente formulados pela política (eficácia), a relação custo-benefício (eficiência) e a avaliação de impactos (efetividade em relação ao proposto e previsto).

Para responder a essa inquietação, Rodrigues (2008) delinea a AP apresentando novas dimensões epistemológicas e metodológicas acerca da avaliação de políticas públicas. A proposta da AP vai além da construção indicadores objetivados de avaliação quantitativos e estatísticos, que estão em anuência aos critérios formais pré-definidos pela política, enveredando a avaliação para o campo da compreensão interpretativa da política pública por meio da busca de sentidos e significados construídos pelos próprios sujeitos que experienciam o programa ou política pública.

⁵ Ver Guba e Lincoln (2011).

⁶ A avaliação em profundidade doravante, neste artigo, será nomeada como AP.

⁷ O MAPP constitui um mestrado profissional e interdisciplinar, criado em 11/09/2000, e direciona sua área de concentração para a avaliação de políticas públicas, o que o distingue de outros cursos e programas orientados para o campo geral das políticas públicas. Conta com 209 dissertações defendidas até o ano de 2019, que compreendem avaliações de diferentes setores das políticas públicas, abordando temáticas amplas relacionadas a essas políticas. <http://www.mapp.ufc.br/index.php/pt-br/apresentacao>.

Este artigo objetiva analisar as dimensões epistemológicas e metodológicas da AP, construindo sua trajetória intelectual a partir de estudos teóricos e pesquisas desenvolvidos entre 2008 e 2019. Além disso, realiza-se uma análise de experiências práticas de avaliação de políticas públicas específicas que circunscrevem a esta perspectiva de avaliação.

Metodologicamente, neste artigo, recorre-se à pesquisa bibliográfica sobre a produção intelectual acerca da AP, abordando ideias e argumentos de autores considerados centrais na construção dessa perspectiva, desde suas bases epistemológicas em Lejano (2012) e a proposta inicial detalhada em Rodrigues(2008), bem como sobre seus desdobramentos teóricos posteriores, consubstanciados pela noção de trajetória em Gussi (2008), a construção de indicadores socioculturais em Gonçalves (2008), a dimensão política e cultural da AP (Carvalho & Gussi, 2011); a abordagem antropológica de avaliação em Gussi (2015) e a discussão de paradigmas contra hegemônicos de avaliação de políticas públicas e a AP em Gussi e Oliveira (2016, 2016a; 2016b) e Cruz (2019). Este artigo também recorre ao estudo de práticas orientadas no seio dessa perspectiva avaliativa a partir de três dissertações, defendidas no MAPP/UFC, as de Silva (2010), Pinto Jr (2010) e Almeida (2012).

Este artigo está estruturado da seguinte forma: 1. A introdução, em que se delineiam os objetivos, metodologia e formato do artigo; 2 – A dimensão epistemológica da AP e 3 – A dimensão metodológica, que apresentam os aspectos da fundantes da AP e seus desdobramentos teórico-metodológicos, considerando as contribuições de vários autores na construção da trajetória intelectual da AP; 3 – Experiências práticas da AP, em que se realiza uma análise de três dissertações, reveladoras como a AP tem se construído, na prática, pelos discentes do MAPP, a saber: de Silva (2010) em 3.1. Uma avaliação do Programa Crediamigo do BNB – Banco do Nordeste; de Pinto Jr (2010) em 3.2. Uma avaliação do Programa Nacional de Atenção Cardiovascular; e Almeida (2012) em 3.3. Uma avaliação do Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários – PAPPS do BNB. Essa análise das práticas avaliativas conclui-se em 3.4. Uma síntese das práticas avaliativas: uma aproximação com a AP. Em seu término, as considerações finais deste artigo apresentam uma síntese da trajetória teórica-metodológica da AP e lançam desafios, a partir desta perspectiva, quanto à afirmação de uma dimensão política que leve à democratização do conhecimento em avaliação de políticas públicas.

2. A dimensão epistemológica da AP

Sob a ótica de um Estado firmado em bases gerencialistas e neoliberais (Oliveira 2011), o pensar avaliativo de políticas públicas, nos últimos anos, tem sido determinado por um modelo de ajuste político e econômico que busca a formação de uma agenda de políticas públicas que prima pela busca de resultados⁸.

Nesse contexto, a avaliação de políticas públicas transformou-se numa forma de mensuração dos resultados das políticas que, por meio de uma metodologia, muitas vezes pré-definida, afere a sua eficiência, eficácia e efetividade, tendo como parâmetros, principalmente, dados estatísticos que se voltam para justificar sua viabilidade política (Oliveira, 2011).

Em um movimento contrário, Rodrigues (2008), ao fundamentar as bases que sustentam a AP, problematiza as avaliações gerencialistas afastando-se, epistemologicamente, do paradigma positivista, que marcam dessas avaliações, inspirando-se, como se verá adiante, no “sentimento pós-construtivista” de Lejano (2012).

O paradigma positivista, advindo das Ciências Naturais, busca fazer um paralelo entre as leis da natureza e a vida social. Assim, adota um modelo fechado e linear com o intuito de verificar hipóteses previamente estabelecidas, privilegiando a objetividade na construção do conhecimento (Braga & Braga, 2014). São os valores paradigmáticos desse modelo epistemológico que permeiam hegemonicamente a avaliação de políticas públicas, traduzidos por seus critérios *a priori* definidos de eficiência, eficácia e efetividade, a serem objetivamente buscados na avaliação.

Do ponto de vista operacional, essas avaliações, orientadas por esses princípios, privilegiam a utilização das metodologias quantitativas, baseadas, sobretudo, no tratamento econométrico ou estatístico para subsidiar a construção dos indicadores. Ainda, há que se considerar que essas avaliações enfatizam a neutralidade científica ao propor a separação entre o sujeito (avaliador) e objeto (a política avaliada), pretensamente

⁸ Com o propósito de buscar legitimidade no processo de avaliação de políticas públicas, o Estado adotou ações na Administração Pública para que essa opere como uma empresa privada e, por conseguinte, adquira eficiência, reduza custos e obtenha uma maior eficácia na prestação de serviços (Motta, 2013). Tais objetivos encontram-se na *New Public Management* (NPM), baseada nos ideais do liberalismo clássico, sobretudo quanto à redução do escopo e do tamanho do Estado e à inserção dos mecanismos e estratégias de mercado no governo. Esse processo, percebido no Brasil a partir do final da década de 1980 e início da década de 1990, foi denominado por alguns autores como a Reforma Gerencialista do Estado brasileiro (Vieira, 1997; Derlien, 2001; Faria, 2005), na qual a função de avaliação de políticas públicas institucionalizou-se como um instrumento de cunho gerencial (Faria, 2005).

isolando a avaliação de toda e qualquer interferência subjetiva para que se possa verificar, mensurar e controlar o objeto estudado.

Contudo, para Lejano (2012), que, como se verá, inspira a AP, este paradigma de inspiração positivista produz uma lacuna na análise da política pública entre a teoria e a prática. O autor adverte que esta lacuna se configura “como o hiato existente entre o libreto e a ópera, entre o texto e o contexto” (Lejano, 2012, p.193). Ao contrário, o autor sustenta a necessidade de se compreender analiticamente a natureza múltipla e complexa da experiência da política, derivando daí a necessidade da fusão entre texto da política (sua teoria) e o campo da prática.

De modo a superar tal limitação, apresenta um modelo de análise de política como um modelo de conhecimento advindo da experiência das pessoas ou grupos inseridos em uma determinada situação da política. Nesta virada epistemológica, o analista não é o pensador (sujeito) olhando de forma distante para a maré (objeto), como diz Lejano, mas ele é um “peixe que nada no oceano” (Lejano, 2012, p. 206).

Desse modo, o pesquisador/avaliador visa chegar mais perto da experiência da política a partir da análise de diferentes conhecimentos empíricos sobre ela, sem, contudo, pretender “tornar-se um nativo”, mas sim adentrar nas diferentes dimensões e complexidades da experiência por meio de recursos metodológicos e técnicas de pesquisa distintas, como, por exemplo, entrevistas, pesquisas de artefatos documentais escritos, técnicas de observação, dentre outros (Lejano, 2012).

A AP toma como referência o nominado “sentimento pós-construtivista”, traduzido pela abordagem experiencial da política, proposto por Lejano (2012), ao primar a experiência, valorizando a complexidade e a multidimensionalidade dos contextos onde as políticas são implementadas para construir uma nova perspectiva de avaliação de políticas públicas (Rodrigues, 2008)⁹.

Com base na epistemologia de Lejano (2012), Rodrigues (2008) apresenta as proposições iniciais da AP¹⁰, apontando que esta deve ser extensa, detalhada, densa,

⁹ Vale ressaltar que esse referido posicionamento de Lejano (2012) baseia-se numa perspectiva antropológica, em especial, no interpretativismo de Geertz (2004), especialmente na proposta etnográfica deste último de “descrição densa”. A “descrição densa” de Geertz, segundo Rodrigues (2011) constitui mais do que métodos e técnicas de investigação, pois refere-se, em especial, ao esforço intelectual do pesquisador na busca dos sentidos e significados dos sujeitos, que emanam do contexto em estudo, que inclui, evidentemente, os dados coletados” (Rodrigues, 2011, p. 57).

¹⁰ A proposta inicial da AP foi publicada no lançamento da primeira edição Revista Aval – Revista Avaliação de Políticas Públicas, editada pelo MAPP em Rodrigues (2008). Esse mesmo número da AVAL os artigos de Gussi (2008) e Gonçalves (2008) que detalham outros aspectos da proposta.

ampla e multidimensional, a permitir uma melhor apreensão da política em sua totalidade. Com isso, a autora reforça a utilização de recursos epistêmicos originários das Ciências Sociais e, em especial, da Antropologia Social, na intenção de buscar a apreender uma visão ampliada sobre a formulação e implementação das políticas. Para isso, Rodrigues sugere a adoção de instrumentais teórico-metodológicos, com possíveis utilizações de aproximações etnográficas, para a realização de estudos avaliativos sobre as políticas públicas.

Nesse intuito, Rodrigues (2008) apresenta os fundamentos da sua proposta avaliativa por meio de quatro eixos analíticos da AP:

- (i) Análise de Conteúdo do Programa, abordando a formulação, as bases conceituais e a coerência interna da política;
- (ii) Análise de Contexto, que se refere ao levantamento de dados sobre o momento político, social, econômico e cultural que levou à implementação da política ou programa;
- (iii) Trajetória Institucional, que busca a coerência do programa ao longo de suas vias institucionais;
- (iv) Espectro Territorial e Temporal, que dimensiona a implementação da política no contexto territorial de sua aplicação e as mudanças ao longo do tempo.

Ressalta-se que, no seu intuito, a AP não constitui um modelo linear, pré-estabelecido e pronto para ser aplicado. Intenciona, na verdade, compreender a trajetória da política como um todo, considerando todas as fases do ciclo das políticas públicas (agenda, formulação, implementação e monitoramento) a partir da experiência dos diversos atores envolvidos na política.

Consolidando esse primeiro momento de fundamentação da AP, Gussi (2008) aprofunda o eixo analítico de trajetória institucional da AP, inspirando-se na noção de trajetória de Bourdieu (1986, p. 189), definida por este autor como uma “série de posições sucessivamente ocupadas por um mesmo agente (ou um mesmo grupo) num espaço ele próprio um devir submetido a incessantes transformações”. Partindo dessa definição, Gussi (2008) considera o que entende por trajetória institucional da política:

Similarmente ao que propõe Bourdieu para pensar a trajetória de uma vida, a proposta metodológica que ora apresento transpõe essa noção para considerar um programa [...]. Deste modo, parto da ideia de que o programa ou política pública não tem um sentido único e está circunscrito a ressignificações, segundo seus distintos posicionamentos

nos vários espaços institucionais que percorre, ou seja, de acordo com seus deslocamentos na instituição (Gussi, 2008, p. 34).

Assim, Gussi (2008) alarga, com o conceito de trajetória, as relações entre as políticas públicas e as instituições em seus múltiplos itinerários, considerando deslocamentos não lineares das políticas entre diferentes posições dos atores e grupos sociais, a fim de que sejam tomadas analiticamente na avaliação de políticas públicas.

Finalmente, ainda na proposta inicial da AP, Gonçalves (2008), ao tratar das tensões subjacentes às políticas públicas, no que tange aos valores implícitos na sua formulação, avança na construção de um olhar etnográfico, com destaque a dois pressupostos epistemológicos: ressignificação e totalidade. Ao trazer para o centro da discussão os conflitos entre os valores que se pretendem universais (hegemônicos) e as tradições culturais particulares, a autora sustenta que as políticas ou programas e, em última instância, as avaliações, devem tocar em dimensões de ordem econômica, relações de poder local e sua articulação com as demais instâncias, cultura, geografia, rede de proteção social, concepções e projetos de desenvolvimento local e sistema educacional.

Trata-se, a partir dos argumentos de Gonçalves (2008), de ancorar uma avaliação que permita a construção de novos indicadores sócio culturais, que emergem na pesquisa de campo, constituídos na articulação entre tempos e territórios específicos, e as intencionalidades gerais das políticas implementadas.

Os fundamentos da AP, propostos pelos eixos analíticos de Rodrigues (2008), a noção de trajetória de Gussi (2008) e a construção de indicadores sócio culturais de Gonçalves (2008) marcam o início da trajetória intelectual dessa perspectiva.

Em um segundo momento da produção teórica da AP, Carvalho e Gussi (2011) alargam o seu sentido político ao delinearem a AP como um processo de natureza sócio-política na medida em que potencialmente permite um esforço analítico de:

i) considerar as novas configurações dos padrões contemporâneos de intervenção do Estado; ii) adentrar no universo cultural, onde os diferentes sujeitos envolvidos nesta política se movimentam e se constituem; iii) circunscrever o jogo de interesses sociais, no âmbito das relações de poder e iv) configurar agendas públicas em diferentes conjunturas (Carvalho & Gussi, 2011, p. 6).

Os autores destacam, ainda, que esta perspectiva sócio-política constitui uma construção processual do avaliador, dando ênfase ao seu lugar sócio-político, o qual conforma suas perspectivas teórico-metodológicas, tornando explícitas, a partir da

pesquisa, suas concepções de Estado, políticas públicas e avaliação e, portanto, revelando que essa última nunca é um exercício desinteressado e formal (Carvalho & Gussi, 2011).

Especificamente, Gussi (2015) enfatiza a dimensão cultural na construção da AP ao reforçar o seu foco nas relações entre os distintos sujeitos sociais envolvidos nas políticas, imersos em universos de sentidos e significados, nos contextos de suas culturas. Em outras palavras, em Gussi e Oliveira (2015) propõe a construção de um novo *ethos* epistemológico de avaliação, mais estruturado e crítico, que incorpore outras dimensões da política a partir da diversidade de atores e seus contextos.

Em um terceiro momento de sua trajetória, a AP passa a ser localizada no campo epistemológico e político geral da avaliação de políticas públicas. Gussi (2015), ao se reportar sobre este campo, tomando a AP como referência, inicia a discussão sobre a emergência de uma contra hegemonia, destacando a necessidade das avaliações superarem os limites dos modelos convencionais positivistas. Ao reconhecer o lugar da AP nesse campo como contra hegemônico, Gussi (2015) considera um conjunto de elementos que demarcam uma avaliação que se reconheça assim posicionada:

- (...) - uma avaliação baseada na experiência empírica dos programas/políticas, atentando para como são executados no seu cotidiano institucional e fora dele;
- uma avaliação baseada na construção das trajetórias institucionais dos programas/políticas em foco, associadas às trajetórias de vida dos participantes (Gussi, 2008);
- uma avaliação participativa, com foco no ponto de vista de distintos sujeitos institucionais e/ou beneficiários acerca dos programas e políticas, que resulta numa compreensão hermenêutica da política e não no seu julgamento final;
- uma avaliação com a articulação entre o texto do programa (marcos legais, conceitos, objetivos e ações) e os seus distintos contextos: histórico, econômico, político e social (Lejano, 2012);
- uma avaliação que permite a formulação de novos indicadores socioculturais, construídos na/com a etnografia, chamando atenção para outras dimensões, tais como, sociais, culturais, políticas e ambientais (Gonçalves, 2008);
- uma Avaliação em Profundidade (Rodrigues, 2008, 2011), sob uma perspectiva antropológica, como um campo epistemológico acerca da avaliação de políticas públicas de caráter social (Gussi, 2015, pp. 22-23).

No sentido de firmar a contra hegemonia no campo da avaliação a partir da AP, Gussi e Oliveira (2016) colocam novas possibilidades epistêmicas da avaliação de políticas públicas ao problematizarem suas formas, usos e intencionalidades. A princípio, os autores interpelam epistemologicamente a avaliação com as seguintes perguntas: “para

que avaliar? Como avaliar? Avaliar, para quem? Qual o sentido de avaliar políticas públicas no atual contexto político brasileiro?” (Gussi & Oliveira, 2016, p. 1). Em seguida, afirmam que tais questões apontam para a necessidade de “construção de outros parâmetros de avaliação que vão além de definições operacionais conduzidas por modelos avaliativos pré-concebidos e se distanciem da agenda política e do modelo técnico-formal de avaliação” (Gussi, 2015, p. 1).

Finalmente, no mesmo sentido de afirmação da AP como contra hegemônica, Cruz (2019) salienta, como ponto central de diferenciação dessa perspectiva, a apreensão de subjetividades, elemento chave para entender as nuances e tensões que emergem no fazer avaliativo. A autora aproxima o campo da análise, da compreensão dos sujeitos (incluindo aí o pesquisador/avaliador), à construção de indicadores com base em dados qualitativos, considerando:

Trata-se de perceber como as políticas se desenvolvem, para quem se destinam, qual sua extensão e multidimensionalidade, quais os efeitos alcançados, a que custo ocorreram e, ainda, que dados apontam para a construção de novos indicadores que permitam avaliar a política de forma ampla, densa e profunda (Cruz, 2019, p. 15).

Percebe-se, então, na trajetória intelectual da AP, que esforços analíticos de variados autores, oriundos de diversos campos disciplinares, ainda que com predomínio das Ciências Sociais, sustentam, nos últimos dez anos, a construção dos seus sentidos epistemológicos. Tratam-se de contribuições intelectuais que avançam, conforme suas respectivas áreas de estudo desde os eixos analíticos da AP inicialmente propostos por Rodrigues (2008), e os delineamentos de novos aspectos, como a construção de indicadores socioculturais (Gonçalves, 2008), a noção de trajetória (Gussi, 2008), a dimensão político-cultural (Carvalho & Gussi, 2011) e a AP como proposta contra hegemônica no campo da avaliação de políticas públicas (Gussi, 2015; Gussi & Oliveira, 2016).

De modo geral, essas ideias solidificam a AP como uma perspectiva que não se limita à mera técnica, mas que também se volta para uma produção analítica e crítica nova acerca da avaliação de políticas públicas.

3. A dimensão metodológica da AP

A AP assume uma matriz teórico-metodológica, como abordado no item anterior, que amplia os sentidos da construção do conhecimento em avaliação de políticas

públicas, tendo como foco central não a lógica da política pensada formalmente em seus próprios termos, mas sim articulações entre a política e os sentidos e significados, a ela atribuídos, pelos sujeitos.

Isso posto, não se limitando a uma abordagem estrita, a AP aproxima-se, de forma experiencial, aos contextos, social, econômico, político, ambiental e institucional em que se inserem os sujeitos. Entre os sujeitos e o contexto, o avaliador faz a coleta de dados acerca da política avaliada na busca de especificidades territoriais da política implementada e seus resultados sob o ponto de vista de múltiplos atores.

Nesse sentido, metodologicamente, a AP pressupõe considerar uma lógica não linear de análise de dados, diferentemente do observado na lógica positivista, o que torna possível a construção de novos indicadores socioculturais (Gonçalves, 2008), advindos da visão êmica¹¹ dos sujeitos.

A perspectiva da AP firma-se partir de uma múltipla gama de métodos, como salienta Rodrigues (2008, p. 11):

Concordando com a ênfase dos interpretativistas no lócus empírico como fonte de conhecimentos a orientar os processos de implementação de programas, bem como sua avaliação; na noção de processo como balizadora de toda avaliação, em contraposição à lógica linear presente nos modelos positivistas de análise; e na assertiva de que o conhecimento produzido tem múltiplas dimensões, conclui-se, portanto, que o esforço para desenvolver uma avaliação em profundidade das políticas públicas deve ser empreendido a partir de diferentes tipos de dados e informações: questionários em novos e variados formatos; grupos focais que inovem em relação às propostas tradicionais; entrevistas de profundidade aliadas às observações de campo; análise de conteúdo do material institucional com atenção ao suporte conceitual e às formas discursivas nele expressas; abordagem cultural, com compreensão dos sentidos formulados, em diferentes contextos, sobre um mesmo programa; etc.

Nesse sentido, escolha por métodos e técnicas deve adequar-se ao nível de integração do pesquisador/avaliador nos *loci* da política, tendo como referência a sua formação acadêmica e disciplinar, bem como as problematizações suscitadas na pesquisa e o seu engajamento político-institucional.

Diante disso, a construção da metodologia de avaliação se dá a partir da pesquisa de campo. O pesquisador/avaliador observa a realidade e reflete acerca da construção das

¹¹ Trata-se de uma visão em que o pesquisador se propõe a apreender o conhecimento a partir de uma perspectiva empírica, dos sujeitos, levando em consideração os seus contextos socioculturais.

narrativas dos sujeitos em seus contextos, contrapondo-as às institucionalidades formais da política e, desse modo, promovendo interpretações analíticas a partir da realidade apresentada e vivenciada no seu campo de pesquisa, conforme preconiza Cruz (2019):

No campo, ele [o avaliador] pergunta, indaga, anota, registra, sente odores, escuta opiniões, percebe posicionamentos e, ao mesmo tempo, reflete sobre seu lugar. Fatos e valores estão intimamente relacionados, cabendo o controle da subjetividade. Tudo isso requer compreensões sobre os pressupostos filosóficos que alicerçam os paradigmas científicos e também treinamentos teórico-metodológicos para clareza na escolha dos quadros teóricos importantes na mediação dos dados, bem como dos métodos e das técnicas adequados para coletar dados empíricos que respondam questões (Cruz, 2019, p. 11).

Essa amplitude metodológica, para Gussi (2014), remete à postura relativista, tributária da antropologia social, pois contempla os vários destinatários das políticas e os significados que dão a elas, contudo, sem que o avaliador atribua a esses significados uma hierarquia de valores que tende a julgar sob o prisma de um único agente envolvido na política. Isso faz com que o pesquisador/avaliador tenha a tarefa de, metodologicamente, ir a campo e construir, por meio da observação participante e das técnicas de pesquisa a ela concernentes, uma ‘etnografia da experiência’ das políticas públicas, que constituirá a base de dados fundamental para a sua avaliação (Gussi, 2014).

Isso reforça o caráter multidimensional da AP, ganhando destaque a abordagem qualitativa da pesquisa:

Isso porque a apreensão de significados exige a realização de entrevistas aprofundadas e abertas; ou seja, entrevistas que não conduzam o entrevistado à resposta e que não lhe cerceiem o campo de reflexão, já lhe apresentando perguntas que pressupõem razões para o sucesso ou não da política ou do programa em estudo (...) (Rodrigues, 2011, p. 57).

Nesse sentido, a análise quantitativa, por si só, não apresenta recursos suficientemente capazes de promover uma avaliação multidimensional, densa e ampla. A que se ressaltar, contudo, que se deve aliar análises estatísticas aos discursos dos sujeitos e as teorias sobre as políticas públicas avaliadas, permitindo que os dados se organizem e se integrem, conferindo ao avaliador a possibilidade de traçar a sua compreensão sobre o contexto no qual a política foi implementada, seus deslocamentos por vias institucionais, suas bases conceituais, bem como suas promessas e feitos (Cruz, 2019).

Em trabalhos recentes, Rodrigues (2011, 2016) aponta para que se agregue à perspectiva da AP os procedimentos metodológicos da “análise situacional” de Van Velsen (1987), ante as possibilidades que esse recurso tem em detectar a escolha dos indivíduos, suas estratégias de ação, as contradições entre normas e ações, bem como a identificação de conflitos inerentes a uma situação e os mecanismos de resolução desses conflitos. Tais pontos qualificam os propósitos perseguidos pela AP para captar os processos de implementação da política e seus resultados, mostrando-se potencialmente capaz de apresentar uma proposição metodológica crítica que leve em conta variações, contradições e conflitos existentes nos *loci* da política.

Outro recurso metodológico, apontado por Rodrigues (2016) encontra-se no que Little (2006) nomeou por ecologia política. As contribuições da ecologia política remetem à apreensão da dinâmica dos conflitos locais por meio da identificação e análise dos principais atores envolvidos em embates, interesses e reivindicações em torno dos recursos naturais e do território, bem como a ecologia política propicia a análise acerca das relações de poder.

Mas como pesquisadores/avaliadores vêm operacionalizando a AP? Vejamos a seguir algumas experiências de avaliação de programas e políticas, que permitem ser alinhadas a essa perspectiva de avaliação.

4. Experiências práticas da AP

Na intenção de trazer elementos da prática avaliativa para qualificar a perspectiva da AP, desenvolvida no seio do MAPP/UFC, buscamos três dissertações, analisadas à luz da proposta de Gussi (2017), que propõe uma metodologia de análise de avaliações já realizadas por meio de leituras orientadas que contemplem as seguintes dimensões:

- “(i) perguntas de partida, objetivos e pressupostos ou hipóteses da avaliação;
- (ii) marcos teóricos: paradigmas de avaliação adotados, suas afiliações teóricas e autores;
- (iii) categorias analíticas específicas à política avaliada e como essas se articulam à avaliação realizada;
- (iv) utilização de métodos quantitativos e/ou qualitativos, além da triangulação de métodos e de análises de dados, buscando encontrar singularidades e inovações nos desenhos avaliativos;
- (v) resultados alcançados e produção de indicadores, e suas intencionalidades; (vi) o lugar epistemológico e político do avaliador e como se problematiza esse lugar, nos liames entre a

subjetividade/objetividade na construção da pesquisa avaliativa” (Gussi, 2017, p. 6-7).

Seguindo esta proposta metodológica, como critério, foram escolhidas avaliações cujo desenho de pesquisa aproximam-se, em certa medida, dos elementos analíticos e metodológicas da AP.

4.1. *Uma avaliação do Programa Crediamigo do Banco do Nordeste - BNB*¹²

A produção de Silva (2010), intitulada “Avaliação dos impactos do Programa Crediamigo em população de baixa renda de Fortaleza”, exemplifica, de modo peculiar, como um novo *ethos* epistemológico (Gussi, 2015) vem se constituindo ao longo das dissertações do MAPP/UFC.

Antes de mais nada, Silva (2010) ressalta o seu lugar na pesquisa avaliativa, demarcado por sua formação como assistente social e sua experiência na implantação do Programa Crediamigo como especialista técnica do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o que lhe oferecem “o conhecimento empírico das condições de vida dos clientes que estavam no mercado informal e ingressaram no Programa Crediamigo” (Silva, 2010, p. 16).

Silva (2010) propõe avaliar os impactos do programa tendo como perguntas de partida: “(I) houve mudança nas condições de vida dos clientes que ingressaram no Programa? (II) E se houve, em que medida essas mudanças têm relação direta com o Crediamigo?” (Silva, 2010, p. 16). Logo, o seu objetivo geral aponta para avaliar os “impactos do Crediamigo nas condições de vida dos beneficiários de baixa renda, verificando sua relação com os processos de inclusão social e a cidadania” (Silva, 2010, p. 63), isto é, pretende avaliar os impactos a partir da experiência dos seus beneficiários, tendo como horizonte analítico a perspectiva de democracia social.

Isso posto, apesar de inicialmente buscar aportes teóricos alinhados à perspectiva de avaliação de impacto, citando autores como Nilson Holanda, Ala-Harja e Helgason, Silva (2010) dialoga com autores de matriz crítico-dialética, ao trazer Silva e Silva, Yazbek e Giovanni (2006) e sua perspectiva de avaliação em uma dupla dimensão,

¹² O Programa Crediamigo constitui um programa de microcrédito orientado, desenvolvido pelo Banco do Nordeste do Brasil - BNB. Sobre o Programa Crediamigo ver: <https://www.bnb.gov.br/crediamigo>.

técnica e política¹³. Alinhadas a tal perspectiva, desenvolve, como categorias centrais para sua análise ao longo da pesquisa, as noções de cidadania e inclusão social, a refletir como o programa em tela amplia tais dimensões.

Para tanto, metodologicamente, parte de uma abordagem qualitativa e quantitativa, utilizando-se de pesquisa bibliográfica e documental, e a realização de entrevistas em profundidade, construindo histórias de vida de dois beneficiários do programa Crediamigo, antecedidas pela aplicação de trinta e dois questionários que mapearam quantitativamente os perfis dos beneficiários.

Em sua empreitada, Silva (2010) faz uma ampla análise de contexto de formulação e implementação do microcrédito, do nível mundial à realidade brasileira, problematizando questões acerca da mundialização financeira, o neoliberalismo e suas implicações para as políticas públicas, bem como discorra acerca das configurações do mundo do trabalho, entre a formalidade e a informalidade, o combate à pobreza e o microcrédito como via de inclusão social e efetivação da cidadania. Realiza, ainda, a reconstrução da trajetória do programa de microcrédito do BNB, analisando desde o seu desenho até a implementação do programa, reportando-se aos seus dilemas referentes a cada reconfiguração da política institucional do banco.

Contudo, seus indicadores de avaliação transcendem à própria perspectiva de avaliação apontada no título da pesquisa, pois, na verdade, Silva (2010) produz novos indicadores qualitativos sobre o programa tomando como foco a experiência dos usuários com a política a partir de suas histórias de vida. Assim, demonstra que os impactos do Crediamigo resultam no aumento da renda, mas não necessariamente resultam em impactos nas suas condições de vida de forma geral.

Sua recomendação final é a de que o Programa necessita:

Integrar-se com outros programas, buscando a inter-relação entre as diversas políticas para obter melhores resultados e acessos igualitários em renda, inclusão social e cidadania, favorecendo mudanças sociais e melhores condições de vida. (Silva, 2010, p. 147).

A avaliação de Silva (2010) constitui uma das primeiras dissertações do MAPP/UFC a envolver a problematização de um programa no qual o avaliador/pesquisador está intimamente ligado, de modo a advogar a sua relevância

¹³ Silva e Silva (2008), em suas elaborações sobre avaliação de políticas e programas sociais, aponta para esta articulação, ao enfatizar a relação dialética da dimensão técnica e da dimensão política nos processos avaliativos.

social. Para tanto, utiliza-se de métodos mistos que trazem outros dados sobre a efetividade social do programa, abrindo novas possibilidades de compreensão do Crediamigo. Com isso, Silva (2010) amplia as perspectivas do programa por meio da construção de novos indicadores socioculturais multidimensionais, não demonstrados em avaliações convencionais.

Tal avaliação evidencia-se como um exemplo prático da virada epistemológica e metodológica, proposta pela AP, ao oferecer um outro prisma para se avaliar políticas e programas a partir da experiência de sujeitos, diretamente ligados à sua implementação.

4.2. Uma avaliação do Programa Nacional de Atenção Cardiovascular

A dissertação de Pinto Jr. (2010), intitulada “Avaliação da Política nacional de atenção cardiovascular de alta complexidade com foco na cirurgia cardiovascular pediátrica”, avalia os impactos da referida política pública para os seus beneficiários. O autor, em sua avaliação, tece suas considerações acerca da implementação da política de atenção cardiovascular pediátrica no Brasil considerando seu lugar na pesquisa como médico cardiologista e gestor na área de saúde pública¹⁴.

Para tanto, Pinto Jr (2010) trabalha na construção de indicadores baseados em valores tais como equidade, integralidade e regionalização, embasando sua noção de avaliação a partir de autores como Boulmetis e Dutwin, Ala-Harja e Helgason. Contudo, o autor defende uma avaliação sistemática que prioriza o olhar da avaliação como ferramenta para a conquista de direitos sociais (Pinto Jr., 2010, p.79).

A metodologia aplicada foi desenhada a partir da proposta de uma pesquisa quantitativa, analisando dados secundários obtidos no DATASUS/MS do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e do Ministério da Saúde, bem como realizou-se a aplicação de questionários e entrevistas. Contudo, o autor sentiu a necessidade de abordar o seu objeto avaliativo de forma contextualizada, na medida em que a política avaliada, de caráter nacional, apresentava diferenças quanto à sua implementação e resultados de acordo com características socioeconômicas distintas das regiões do país (Pinto Jr., 2010).

¹⁴ O relato da experiência profissional do autor resultou na publicação intitulada “Reflexões sobre a formulação de política de atenção cardiovascular pediátrica no Brasil” (Pinto Jr., Rodrigues, & Muniz, 2009).

Tal abordagem acerca da implementação da política confluuiu para a utilização de métodos qualitativos em complementaridade com métodos quantitativos, utilizando também a pesquisa bibliográfica e documental a fim de reconstruir o contexto político e o processo de formulação e implementação da política pública sob avaliação (Pinto Jr, 2010). Para tanto, por meio de entrevistas, o autor recupera o posicionamento dos cirurgiões cardiovasculares e as considerações dos representantes de classe e gestores da política.

Isto posto, como resultados, o autor apresenta uma série de indicadores, tanto de natureza quantitativa como qualitativa. A esse respeito, importante mencionar a preocupação do autor na utilização dos eixos analíticos da AP, fazendo uma análise da trajetória institucional da Política Nacional de Atenção Cardiovascular ao abordar desde as tratativas acerca da criação do programa no âmbito do Ministério da Saúde, sua formulação, por meio dos marcos legais, e posterior implementação em todos os estados da federação brasileira. Assim, Pinto Jr. (2010) considera os distintos contextos territoriais e temporais onde a política é implementada, procurando apreender o percurso da política estudada de forma a confrontar as propostas e objetivos gerais da política com especificidades locais e suas historicidades.

Nesse sentido, o pesquisador amplia a dimensão compreensiva do processo avaliativo (Pinto Jr., 2010). Dentro de uma perspectiva metodológica mista de avaliação (quantitativa e qualitativa), alicerçadas nos eixos analíticos da AP, o autor alarga a dimensão do olhar avaliativo da política em uma perspectiva qualitativa, ampla e multidimensional, o que não se observa em outros trabalhos de avaliação que utilizam metodologias tradicionais, sem aportes analíticos acerca dos diferentes contextos onde são implementadas as políticas.

4.3. Uma avaliação do Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários – PAPPS do Banco do Nordeste - BNB

O trabalho de Almeida (2012) propõe uma avaliação de impacto promovido a uma rede cooperativa de economia solidária, a Associação das Mulheres em Ação - AMA/Budeg'AMA, a partir do ingresso dessa associação no Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários (PAPPS), gerido pelo Banco do Nordeste.

Ante a trajetória da experiência profissional da autora, analista bancária do Banco do Nordeste, Almeida (2012), inicialmente busca trabalhar na perspectiva de AP

a partir de um dos seus eixos analíticos, a saber, a dimensão do contexto político (Rodrigues, 2008). Para tanto, traz, para sua avaliação, os pontos de vista das mulheres envolvidas no projeto, ao mesmo tempo em que traça recortes analíticos que se complementam a partir da adequação e ou discrepância do cooperativismo solidário ante o modelo de estado neoliberal.

Almeida (2012), ao tensionar elementos políticos, sociais, econômicos e culturais frente aos objetivos do programa, que objetiva ser uma forma alternativa ao crescente desemprego estrutural brasileiro, vai relacionando sua análise ao demais eixos da AP, ou seja, a trajetória institucional e o conteúdo conceitual do programa avaliado.

Tomando como referência a base teórica que fundamenta a AP (Rodrigues, 2008; Gussi, 2008; Gonçalves, 2008), a pesquisadora apresenta elementos da trajetória da Associação das Mulheres em Ação - MA/Budeg'AMA, construindo indicadores a partir da compreensão do contexto experienciado pelos atores do programa, as mulheres cooperativadas.

Nesse sentido, Almeida (2012) percorre a formulação do PAPPS e suas interfaces com a economia solidária, de modo a compreender a conjuntura no qual se insere para, com isso, viabilizar uma avaliação dentro dos moldes analíticos que procura.

Almeida (2012) apresenta o debate sobre o contexto político da economia solidária no Brasil, a partir da crise do capital, ocorrida nas três últimas décadas do século XX, com a aplicação da política neoliberal e, como contraponto, o surgimento da prática da economia solidária, perfazendo a trajetória das políticas de economia solidária no Banco do Nordeste do Brasil, especificamente o PAPPS, no período de 2005 a 2011.

Partindo de autores como Holanda, Ala-Harja-Helgason e Roche, utiliza uma abordagem quantitativa e qualitativa para a coleta dos dados. Sob uma abordagem quantitativa, foi possível conhecer o perfil socioeconômico das mulheres que participam da AMA/Budeg'AMA, mediante aplicação de *surveys*; e, por meio de uma abordagem qualitativa, foram realizadas observações de campo, entrevistas semiestruturadas e em profundidade, recolhendo percepções sobre o PAPPS e sobre os empreendimentos de economia solidária em geral das participantes da AMA e de agentes institucionais, pertencentes a Cáritas¹⁵ e ao BNB.

¹⁵ Sobre a Cáritas Brasileira, ver <http://caritas.org.br/>.

Almeida (2012) apresenta novos resultados sob o ponto de vista da dimensão social do empreendimento avaliado. A autora demonstra que o PAPPS modificou a sociabilidade das associadas ao fomentar redes coletivas criadas no âmbito do desenvolvimento das atividades laborais. Mesmo que, sob o ponto de vista econômico, Almeida (2012) mostre que o recurso financeiro aplicado pelo BNB não foi suficiente, na prática, para conduzir a autonomia econômica das mulheres ao identificar suas dificuldades para obter sua independência financeira por meio do empreendimento.

Almeida (2012) constrói, ainda, indicadores políticos de resultados nos quais as associadas encontram, no trabalho coletivo, motivações para levar adiante um projeto pessoal de cidadania, bem como apresenta indicadores ambientais, constatando a disposição e aptidão para o desenvolvimento de uma consciência de preservação ambiental, como a reciclagem de materiais.

A avaliação de Almeida (2012), muito além de identificar a eficácia de uma política pública por meio de critérios unicamente quantitativos, ou justificar sua eficiência por meio de dados econômicos, mostra outras dimensões sociais, de gênero, políticas e ambientais, advindas do trabalho desenvolvido pela associação e do recurso obtido do BNB. Com isso, demonstra a relevância dessas dimensões, comumente não abrangidas por avaliações tradicionais, ampliando a multidimensionalidade da avaliação, como propõe a AP.

4.4. Uma síntese das práticas avaliativas: uma aproximação com a AP

Por meio das três experiências práticas de avaliação de políticas públicas e de programas, é possível identificar elementos que as aproximam da perspectiva da AP, nas suas dimensões epistemológicas e metodológica, como mostra a Tabela 1.

Tabela 1: Práticas em avaliação em profundidade das dissertações do MAPP/UFC

Práticas avaliativas MAPP/UFC	Dimensões epistemológicas e metodológicas da AP
Avaliação dos impactos do Programa Crediamigo em população de baixa renda de Fortaleza (Silva, 2010)	<ul style="list-style-type: none"> • Análise do contexto político e institucional; • Busca pelo conhecimento dos atores, a partir da experiência vivida no programa; • Indicadores qualitativos e multidimensionais
Avaliação da Política nacional de atenção cardiovascular de alta complexidade com foco na cirurgia cardiovascular pediátrica (Pinto Jr., 2012).	<ul style="list-style-type: none"> • Análise de conteúdo e dos marcos conceituais e legais da política; • Análise da trajetória da política; • Análise de contexto político de implementação da política; • Indicadores qualitativos e quantitativos
Avaliação dos impactos do programa de apoio a Projetos Produtivos Solidários (PAPPS) na experiência de economia solidária da AMA/BUDEG´AMA (Almeida, 2012)	<ul style="list-style-type: none"> • Análise de conteúdo; • Análise do contexto (experiência); • Espectro territorial e institucional; • Indicadores socioculturais multidimensionais, com bases qualitativas e quantitativas;

Fonte: Elaboração própria.

Entende-se que as práticas de avaliação analisadas destacam o caráter analítico multidimensional das políticas ou programas avaliados. Para tanto, valem-se dos eixos analíticos da AP, trazendo elementos para além da eficiência, eficácia e efetividade da política ou do programa implementado ao ter, como parâmetros, aspectos relacionados aos contextos políticos, às trajetórias institucionais e aos contextos socioeconômicos e territoriais locais, aos quais os atores (e a política) estão circunscritos.

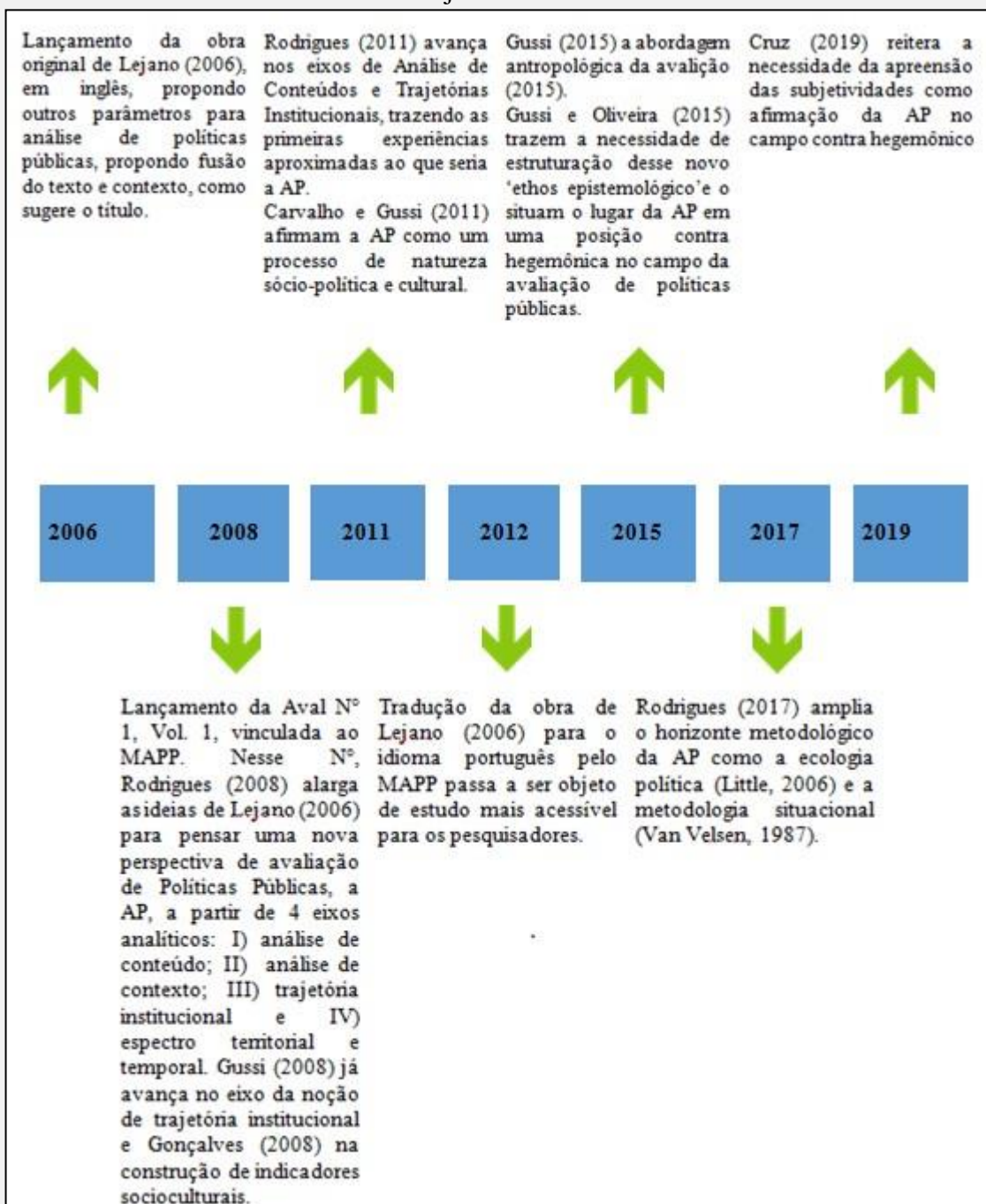
Por meio de ferramentas metodológicas diversas, entres abordagens qualitativas e quantitativas, as avaliações são compatíveis com os propósitos de uma perspectiva avaliativa densa, multidimensional, extensa, detalhada, ampla e multidisciplinar, nas quais os pesquisadores/avaliadores compreendem como os atores vivenciam a política. Tais aportes metodológicos suscitam a construção de novos indicadores que ressignificam o próprio objetivo da política ou do programa avaliado.

Por fim, as avaliações apresentadas promovem uma reflexão acerca da legitimidade das políticas públicas junto à sociedade, tendo como referência o olhar de distintos atores, cercando as suas trajetórias de vida e contextos, impactados pela ação pública e suas contradições.

5. Considerações Finais

A trajetória intelectual da AP, considerada aqui nos seus sentidos epistemológicos e metodológicos, bem como nas práticas avaliativas, vem se constituindo por meio de contribuições de diversos autores dos mais variados campos do conhecimento ao longo dos últimos 10 anos. A tabela 2 apresenta uma breve síntese acerca dessa trajetória:

Tabela 2: Trajetória intelectual da AP



Fonte: Elaboração própria.

A trajetória da AP revela o seu caráter aberto às contribuições, advindas de cada pesquisa, construída, aprimorada e ampliada à luz dessa perspectiva. É exatamente isso que vem permitindo uma diversificação e complexificação de indicadores da avaliação de políticas públicas, orientados pela AP.

Considera-se, com isso, que essa trajetória, constituída em seu conjunto como um outro *ethos* epistemológico de avaliação (Gussi, 2015), encaminha-se para uma dimensão metodológica aberta, construída entre um arsenal de métodos e técnicas estabelecidos conforme a complexidade e particularidade de cada política em avaliação. Por isso, os aportes metodológicos da AP orientam-se à perspectiva de integração e uso de métodos mistos, a superar uma visão antagônica entre eles.

Isso reflete na busca por elementos que representem a interpretação sobre a política dos diversos atores nela envolvidos. Nesse sentido, a AP afirma-se na construção de um diálogo mais estreito com a antropologia e a etnografia, evidenciando-se estratégias metodológicas voltadas as dimensões relacionadas com a experiência e vivência dos atores a partir de suas próprias óticas. Cabe destacar que a coleta e a análise de dados têm sido enriquecidas pela aproximação aos aportes da ecologia política (Little, 2006) e da análise situacional (Van Velsen, 1987).

Contudo, tal aporte teórico-metodológico, amplo, multidimensional, profundo, faz emergir uma outra dimensão da AP, a ser considerada em estudos posteriores: a sua dimensão política, que coloca a avaliação de políticas públicas no bojo do Estado e suas tensões. Nessa dimensão, o fazer avaliativo está sujeito à agenda dos governos, mas também a suas contradições e embates.

No caso das experiências de avaliação analisadas neste artigo, os avaliadores, apesar de seus vínculos profissionais com as políticas avaliadas, não se constroem ao apresentar indicadores que, em teoria, se contrapõem criticamente aos objetivos e diretrizes das suas respectivas políticas, postura epistemológica pouco presente nas vertentes convencionais de avaliação.

Importante frisar que essas dimensões (e inquietudes) da AP desenvolvem-se tendo como pano de fundo uma perspectiva particular no campo da avaliação de políticas públicas. Nos seus marcos epistemológicos, metodológicos e políticos, sempre como exercício de reflexividade, deve-se perguntar como a AP responde a um questionamento fundante: qual, enfim, o sentido de avaliar? Avaliar em profundidade trata-se, como

horizonte, de compreender a experiência da política pública, aproximar-se dos múltiplos atores nela envolvidos, sobretudo daqueles que não participam dos processos políticos decisórios e estratégicos, na intenção de produzir novos indicadores que vislumbrem a produção de um conhecimento mais democrático sobre as políticas públicas.

Referências

Almeida, G. F. B. (2012). *Avaliação dos impactos do Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários (PAPPS) na experiência de economia solidária da AMA/BUDEG'AMA* (Dissertação de Mestrado). Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, Brasil.

Braga, R. S., Braga, A. F. S. (2014). *Positivismo e construtivismo nas teorias do conhecimento, da sociedade e das organizações*. (1ª Ed.). Rio de Janeiro: Contraponto.

Carvalho, A. M. P., Gussi, A. F. (2011, março). Perspectivas contemporâneas em avaliação de políticas públicas (Mesa redonda). *Seminário MAPP*. Universidade Federal do Ceará. Auditório José Albano, Fortaleza, CE, Brasil.

Cruz, D. M. (2019). Enfoques contra hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. *AVAL: Revista Avaliação de Políticas Públicas*, 1(15),161-173. Recuperado de: <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/41553>

Gonçalves, A. F. (2008). Políticas públicas, etnografia e a construção dos Indicadores socioculturais. *AVAL: Revista Avaliação de Políticas Públicas*, 1(1), 17-27. Recuperado de: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/22512>

Gussi, A. F. (2008). Apontamentos teóricos e metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito. *AVAL: Revista Avaliação de Políticas Públicas*, 1(1), 29-39. Recuperado de: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/22512>

_____ (2014). Avaliação de políticas públicas sob uma perspectiva antropológica. In: H. A. Valente, R. M. N. Prados, & C. Schimidit (Org.). *A música como negócio*. São Paulo: Letra e Voz.

_____ (2017). *Avaliação de políticas públicas no Ceará: estudo da produção discente do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas*. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará.

Gussi, A. F., Oliveira, B. R. (2015). Discutindo paradigmas contra hegemônicos de avaliação de políticas públicas. *Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas*. Brasília/DF: Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, Brasil, 1. Recuperado de: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/32504>

_____ (2016). Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. *Desenvolvimento em Debate*, 4(1), 83-101.

Lejano, R. (2012). *Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto*. Campinas/SP: Ed. Arte Escrita.

Little, P. E. (2006). Ecologia política como etnografia: um guia teórico e metodológico. *Horizontes Antropológicos*, 12(25), 85-103. Recuperado de: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/7772>

Oliveira, R. F. (2011). A contra reforma do Estado no Brasil: uma análise crítica. *Revista Urutágua*, (24), 132-146. <https://doi.org/10.4025/urutagua.v0i24.10698>

Rodrigues, L. C. (2011). Avaliação de políticas públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas. In: E. C. Prado, & E. M. N. Diógenes (Org.). *Avaliação de políticas públicas: entre educação & gestão escolar*. Maceió/AL: Edufal.

_____ (2008). Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, 1(1), 7-16. Recuperado de: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/22510>

_____ (2011). Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. *CAOS: Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, 16, 55-73. Recuperado de: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/caos/issue/view/2356>

_____ (2016). Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. *Revista Desenvolvimento em Debate*, 4(1), 103-155. Recuperado de: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/article/view/31893/0>

Silva, R. J. F. (2010). *Avaliação dos impactos do Programa Crediamigo em população de baixa renda de Fortaleza* (Dissertação de Mestrado). Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, Brasil. Recuperado de: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/5970>

Van Velsen, J. A. (1987). Análise situacional e o método de estudo de caso detalhado. In: B. Feldman Bianco (Org.). *Antropologia das Sociedades Contemporâneas - Métodos*. São Paulo: Global.

Nadando contra a Corrente: Equidade e Desempenho nas Redes Municipais de Ensino Fundamental em Minas Gerais

*Swimming against the Stream: Equity and Performance on Primary School at
Minas Gerais' Municipal Educational Systems*

Victor Barcelos Ferreira¹ 
Bruno Lazzarotti Diniz Costa² 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n2.53099

Recebido em: 03/06/2020
Aprovado em: 31/07/2020

Resumo: A influência da origem social e das condições socioeconômicas sobre as realizações educacionais é uma temática central nas discussões relacionadas às políticas públicas, seja no enfoque da educação com um fim, ou como um meio para o alcance de outros fins na provisão de bens públicos. O presente trabalho realiza um esforço exploratório para investigar as redes municipais de educação de Minas Gerais, em sua capacidade de amortecer desigualdades sociais sobre os seus resultados, e refletindo sobre que recursos e práticas da gestão pública que podem estar contribuindo para esta capacidade de proporcionar desempenhos mais satisfatórios em condições socioeconômicas desfavoráveis. Investimentos em infraestrutura, provendo acesso equitativo ao alunado parecem relacionados a bons resultados em promover uma educação que consiga ser equitativa sem prejudicar o desempenho dos alunos.

Palavras-chave: Educação; Políticas Públicas; Equidade; Regressão Logística.

Abstract: The influence of social origin on educational determinants is a central theme in discussions related to the foundation of public policies, whether in the focus of education with one end, or as a means to achieve other ends in the provision of public goods. This paper is exploratory work, which aims to investigate the municipal education networks of Minas Gerais, its capacity to mitigate social inequalities on their performance, and look into its public management practices that may be correlated with these results. Investments in infrastructure, providing equitable access to students seems to achieve good results in promoting an education that can be equitable without impairing student performance.

Keywords: Education; Public policy; Equity; Logistic Regression.

¹ Fundação João Pinheiro (FJP) – E-mail: victorbarcelos@msn.com.

² Fundação João Pinheiro (FJP) – E-mail: bruno.diniz@fjp.mg.gov.br.

1. Introdução

Desde os debates acadêmicos à sabedoria convencional, a educação é tratada como parte da solução para diversas mazelas sociais presenciadas no Brasil. Se por um lado, pesquisadores de inúmeros campos da Ciência empreendem esforços em pesquisar a situação da educação brasileira, bem como suas causas e consequências, por outro, é recorrente encontramos situações de pais em situação de vulnerabilidade que depositam na educação dos filhos a esperança para que as suas próximas gerações não repitam o quadro de privações vivenciadas pelos mesmos.

A despeito da evolução vivenciada pela educação básica no país nas últimas décadas, tal como a universalização do acesso ao ensino fundamental (Lima, 2011) e a expansão da educação infantil, alguns indicadores ainda demonstram a fragilidade do ensino ofertado pelas redes públicas brasileiras. Um exemplo notório e disseminado disso são as posições relativas do Brasil no *Programme for International Student Assessment* (PISA), um teste da OCDE que compara o desempenho educacional de vários países, em que o Brasil se situa reiteradamente entre as piores posições, apesar de melhoras recentes no desempenho.

Evidentemente que não há uniformidade na qualidade das redes públicas de educação, considerando as dimensões territoriais do país, e as diferenças de natureza econômica, social e política entre estas, além da responsabilidade descentralizada e concorrente entre os entes estaduais e municipais na oferta de ensino fundamental. Considerando os dados da Prova Brasil, que compõe o sistema de avaliações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC), evidencia-se a heterogeneidade e a desigualdade dos desempenhos entre os estados-membros. A diferença do desempenho médio dos estudantes dos anos iniciais do Ensino Fundamental do Maranhão (último colocado) e do Paraná (primeiro colocado), na prova realizada em 2017, foi de 1,74 pontos (a nota máxima do teste é de 10 pontos), sendo que a média nacional foi de 6,08 pontos, com um coeficiente de variação do desempenho médio dos estados foi 9,01%.

Segundo dados do Censo Escolar de 2017, o estado de Minas Gerais tem o segundo maior número de matrículas do país, na educação infantil, no ensino fundamental e no ensino médio, estando apenas atrás de São Paulo. Em relação ao arranjo institucional de provimento desses serviços, destaca-se que o estado tem a segunda maior rede estadual, e o terceiro maior contingente de alunos matriculados em redes municipais,

contudo, estes estão dispersos em 853 redes municipais de ensino distintas. A configuração deste arranjo acentua sua heterogeneidade, de modo que o estado possui uma média de 5.364 alunos por rede municipal, estando, no entanto, 81,9% dos municípios abaixo desta média. É, portanto, esperado que esta configuração implique resultados educacionais não uniformes.

O presente artigo visa discutir as interseções entre equidade educacional entre as redes municipais que cobrem os anos iniciais do ensino fundamental, comparando seus resultados, utilizando como controle o nível socioeconômico entre as famílias. Para cumprir este objetivo, este trabalho está segmentado em mais quatro seções, além desta. A partir do término desta introdução, será apresentada a literatura que discute as perspectivas de equidade em educação, o que comporá o alicerce para a seção metodológica. A quarta seção apresentará os resultados, bem como as discussões deste, e por fim, serão tecidas algumas considerações finais.

2. Referencial Teórico

Entre as décadas de 60 e 70 houve um ponto de virada nos estudos sobre educação e a sua relação com as condições socioeconômicas. Trabalhos de grande porte foram financiados por nações desenvolvidas com o intuito de compreender melhor esta relação, dentre os quais destacam-se o Relatório Coleman, nos Estados Unidos, as pesquisas longitudinais realizadas no INED, na França, e o Relatório Plowden, na Grã-Bretanha. Um ponto de convergência entre os principais resultados apontados por estes reside na influência das características familiares e condições socioeconômicas sobre o desempenho do aluno, e, a partir disso, diversas vertentes científicas pautaram-se por investigar esta relação.

Segundo Forquin (1995), uma dessas correntes teóricas buscou estudar a desigualdade de acesso à educação e disparidades socioculturais, o que envolviam questões relativas aos valores e aspirações culturais de classe, ao clima educacional familiar e o *background* de estudos dos pais e aos códigos sociolinguísticos e suas implicações na delimitação dos ambientes acessados pelos alunos. Alguns trabalhos, nesta mesma linha, desenvolveram hipóteses relacionadas com a existência de desigualdades culturais entre os grupos, o que legitimou programas de ensino compensatório, na década de 70. Por outro lado, Forquin (1995) cita que outra corrente buscou explorar a relação da estrutura social sobre as desigualdades educacionais,

entendendo que a escola poderia ser um mecanismo de reprodução social, levando em consideração a associação de fatores educacionais no acesso a empregos, mas também como instrumento de transmissão e aquisição de status.

De modo geral, é um consenso que há múltiplos determinantes do sucesso escolar de um aluno. Dentre outros, Soares (2004) desenvolveu um modelo conceitual que visa sintetizar as influências de fatores intraescolares e extraescolares sobre o desempenho cognitivo dos alunos. Diante da desigualdade socioeconômica prevalente no país, o efeito deste fenômeno sobre os resultados educacionais é um tema imprescindível de pesquisa (Costa Ribeiro, 2011).

A partir daí, é possível operacionalizar a análise da equidade na educação brasileira. Mesmo as concepções sobre o que seria uma educação justa e sobre qual o seu papel em uma sociedade justa estão longe do consenso e são objeto de intensas disputas normativas e empíricas (Dubet, 2004; Rawls, 1987). No entanto, de um ponto de vista menos ambicioso e mais aplicado, pode-se entender este conceito como a garantia de igualdade de oportunidades, como saliente Mokate (2002). A autora prossegue e relaciona este conceito com quatro vertentes: igualdade de acesso, igualdade de insumos, igualdade de resultados e igualdade de capacidades. O primeiro está relacionado com a oferta igualitária do serviço em questão, isto é, a cobertura deste, ao passo que o segundo se relaciona com os recursos empregados para a qualidade da oferta. Em uma abordagem mais comparativa que absoluta, pode-se afirmar que um sistema educacional é tão mais equitativo quanto mais é capaz de reduzir a influência das condições socioeconômicas e individuais de origem sobre as realizações educacionais de seus estudantes (efetivos e potenciais).

A igualdade de resultados se aproxima mais do conceito de equidade, uma vez que, espera-se que diferentes indivíduos possuam, a despeito de sua heterogeneidade, resultados similares mediante a aplicação de uma política. Na prática, isto se torna complexo, tendo em vista as particularidades de diferentes grupos, o que, portanto, mesmo com níveis igualitários no acesso e nos insumos, podem produzir resultados díspares. Por fim, o último conceito nivela os anteriores, na medida em que estabelece que todos deveriam estar em condições próximas de atingir os resultados pré-estabelecidos com a política – o que converge bastante para o conceito de igualdade de oportunidades.

Diversos artigos já investigaram os fatores que determinam os resultados escolares no país. Barros e Mendonça (1997), Sobreira e Campos (2008) e Monteiro (2015) são alguns dos artigos que investigaram, em diferentes períodos, a influência do investimento em educação sobre o desempenho dos alunos, apontando para uma correlação positiva entre as duas dimensões. Outros trabalhos ampliam o olhar sobre esta questão, e amiúdam os processos escolares e abarcam outras dimensões que vão além da escola, como o trabalho de Barros et al (2001), que leva em consideração às dimensões familiares, comunitárias, o acesso à educação, a infraestrutura e a qualidade docente.

No entanto, observando a desigualdade no alcance de resultados satisfatórios para o Brasil, outros artigos pautaram-se em investigar possibilidades de transpor o *trade-off* entre desempenho e equidade, ou seja, garantir simultaneamente amplo acesso e desempenho educacional satisfatório a estudantes de distintas origens sociais. O artigo de Setúbal (2010) traz uma visão conceitual e panorâmica sobre a abordagem que a política educacional deve se situar a fim de gerar equidade. A autora concebe a equidade social como um eixo para se repensar a gestão educacional, e para tal, faz-se necessário que as pastas que conduzem as políticas educacionais estejam articuladas com a condução de políticas sociais e com a provisão de outros equipamentos públicos, atrelados à saúde, esporte, lazer e cultura. Outros pilares concebidos no artigo são a centralidade que deve assumir o professor, e, por consequência, a valorização à classe que deve ser aplicada, além de conceber uma reformulação do currículo, dialogando com as necessidades do aluno, e o estabelecimento de um diálogo proximal com a família e os outros atores do território.

Em outra vertente, alguns trabalhos abordam esta perspectiva de forma mais aplicada, como Albernaz et al (2002) e Travitzky (2017), que apontam para a necessidade de fortalecer a valorização salarial do pessoal do magistério, e o fortalecimento da infraestrutura e provimento de equipamentos materiais às escolas, sendo estes resultados importantes para o alcance mais amplo de resultados educacionais mais equânimes. O trabalho de Soares (2005) aprofunda no debate sobre desempenho escolar e equidade, açambarcando várias dimensões que se apresentam como importantes neste âmbito. O autor constata, por exemplo, a diferença de resultados que existem entre grupos sociais, que vão além do contexto socioeconômico, mas também são pertinentes quando se observam características como gênero, cor e a regionalização do país. O autor apresenta um levantamento de processos escolares que são relacionados ao aumento do

desempenho, que, entretanto, não possuem relação positiva com a produção de resultados mais equitativos. A única variável apresentada que possui relação positiva com esta dimensão é a dedicação dos professores. Por fim, Soares (2005) é enfático em afirmar que a questão infraestrutural, que diz respeito ao acesso à educação, ainda constituía um gargalo para o país, e que, portanto, tem um efeito largo sobre a dificuldade de alcançar uma educação equitativa e eficiente.

3. Metodologia

O presente trabalho objetiva avançar na discussão existente na literatura acerca de um suposto *trade-off* entre eficiência e equidade no campo educacional³. Portanto, espera-se investigar municípios que conseguiram romper esta dicotomia e apresentar resultados educacionais satisfatórios a despeito do seu nível socioeconômico, e dos alunos que atendem em sua rede. Deste ponto de vista, os municípios de interesse seriam aqueles que simultaneamente apresentam a) desempenho acadêmico mais satisfatório, b) minimizando em sua rede o peso das condições socioeconômicas dos alunos sobre os resultados, mesmo que c) os estudantes atendidos não desfrutem de condições familiares favoráveis.

Para operacionalizar esta análise, o trabalho fará uso dos resultados educacionais dos alunos do 5º ano do Ensino Fundamental matriculados nas redes municipais do estado de Minas Gerais que prestaram a Prova Brasil em 2017, de modo que seus dados foram retirados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), gerenciado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

O método desenvolvido para averiguar a existência ou não do *trade-off* parte da seguinte classificação, foi preciso criar um indicador que denota o Nível Socioeconômico (NSE) do alunado do município. Foram extraídas algumas variáveis do questionário socioeconômico respondido por cada aluno, e, posteriormente, estimou-se um indicador através da Teoria da Resposta ao Item (TRI). Segundo Pasquali e Primi (2003), o método é eficiente uma vez que se desdobra da teoria do traço latente, que consegue mesclar variáveis observáveis (as que podem ser encontradas nas respostas), com traços

³ Apesar de apresentada desta forma, é questionável a própria apresentação desta relação em termos de um *trade off*. A noção de eficiência supõe a consecução dos objetivos ao menor custo possível. Desta forma, se tomamos como expressão do alcance dos objetivos da educação não as médias gerais alcançadas, mas a garantia do direito à educação a todas as crianças e adolescentes, a equidade passa a ser vista como componente da eficiência e não obstáculo a ela. Mantem-se, porém, aqui o enunciado nos mesmos termos apenas para colocá-lo sob escrutínio.

hipotéticos não observáveis, ou aptidões, que não aparecem no modelo, porém, estão correlacionados com as variáveis observáveis. Segundo Soares (2005), a utilização do método na estimação do Nível Socioeconômico deve-se à possibilidade de fazer o melhor aproveitamento de cada item inserido, além de permitir comparar duas amostras diferentes, auferidas com diferentes indivíduos e diferentes métodos, e, por fim, dá um tratamento adequado e suavizado na existência de dados faltantes. Outros autores, como Soares e Andrade (2006) e Alves et al (2014) já utilizaram o mesmo procedimento para estimar o nível socioeconômico de alunos através de questionários oriundos de testes padronizados.

O Quadro 1 apresenta as variáveis utilizadas para a mensuração do indicador do NSE dos alunos, a partir de duas dimensões: a condição econômica e o capital social, entendida a sua influência sobre a primeira dimensão, como já vem sendo pesquisado desde Coleman (1968), e como já foi operacionalizado por outros autores como Alves et al (2014).

Quadro 1: Variáveis utilizadas para estimar o indicador de NSE dos alunos

<i>Condição Econômica</i>	<ul style="list-style-type: none">• Na sua casa tem geladeira?• Na sua casa tem máquina de lavar roupa (O tanquinho NÃO deve ser considerado)?• Na sua casa tem carro?• Na sua casa tem quartos para dormir?• Incluindo você, quantas pessoas vivem atualmente em sua casa?• Em sua casa trabalha empregado(a) doméstico(a) pelo menos cinco dias por semana?
<i>Capital Social/Cultural</i>	<ul style="list-style-type: none">• Até que série sua mãe, ou a mulher responsável por você, estudou?• Sua mãe, ou a mulher responsável por você, sabe ler e escrever?• Você mora com seu pai?• Até que série seu pai, ou o homem responsável por você, estudou?• Seu pai, ou homem responsável por você, sabe ler e escrever?

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Prova Brasil de 2017.

O indicador foi criado para cada estudante, e, posteriormente, agregou-se para o nível municipal, resultando em um NSE médio do município. Feito isso, criou-se uma variável categórica classificando os municípios entre acima da média e abaixo da média, quando ao NSE médio do estado.

Em um segundo momento, foi estimado um coeficiente de correlação de Pearson (R^2) a nível municipal atestando a correlação entre o nível socioeconômico dos seus

alunos e a sua proficiência no teste (calculada pela média entre as provas de Língua Portuguesa e Matemática). No presente caso, este indicador tem a função de mensurar a equidade do município, isto é, o quanto a rede de ensino consegue amenizar a influência das condições socioeconômicas de seus alunos dos resultados educacionais, o que, no presente artigo será denominado I_Equi. Para a análise das estatísticas, foi estabelecido um parâmetro, baseado no estudo de Akoglu (1988), que levanta várias métricas de classificação e interpretação dos coeficientes de correlação de Pearson e Spearman. Definiu-se então que os escores de correlação entre 0 e 0,2 são fracos; valores entre 0,20 e 0,59 são moderados e 0,60 e 1,00 caracterizam uma correlação forte. Tem-se então que, um I_Equi positivo indica que nível socioeconômico e proficiência relacionam-se na mesma direção, de modo que um I_Equi negativo indicaria relação inversa entre as variáveis. Quanto mais próximo de 0, menor é a dependência destas variáveis uma em relação a outra, isto é, a variação de uma não está correlacionada à variação da outra.

Por fim, foi criada uma variável categórica classificando os municípios como acima da média e abaixo da média, quanto à sua proficiência média na Prova Brasil em relação à média do estado.

Cumpridas estas etapas, foram selecionados alguns municípios que apresentaram resultados satisfatórios no quesito proficiência, de modo que este parâmetro não estivesse relacionado necessariamente ao NSE dos seus alunos, o que seria um bom demonstrativo de equidade no contexto educacional. A seleção obedeceu aos seguintes critérios:

- A proficiência média do município está acima da média do estado;
- O nível socioeconômico (NSE) está abaixo da média do estado;
- A correlação entre NSE e proficiência dos alunos do município é fraca (I_Equi entre -0,2 e 0,2).

Após esse delineamento, o curso do trabalho seguirá demonstrando como estas três variáveis, que compõem os critérios, se inter-relacionam em sua distribuição, através de gráficos de dispersão, justificando o critério adotado. Em seguida, será direcionado o enfoque para os municípios selecionados, evidenciando a sua distribuição espacial no estado de Minas Gerais. Deste modo, será possível identificar se a questão regional interfere nos resultados educacionais encontrados, e se há algum padrão a ser perseguido.

Finalmente, o trabalho debruça-se em buscar fatores que podem estar relacionados aos resultados satisfatórios dos municípios selecionados, como um esforço

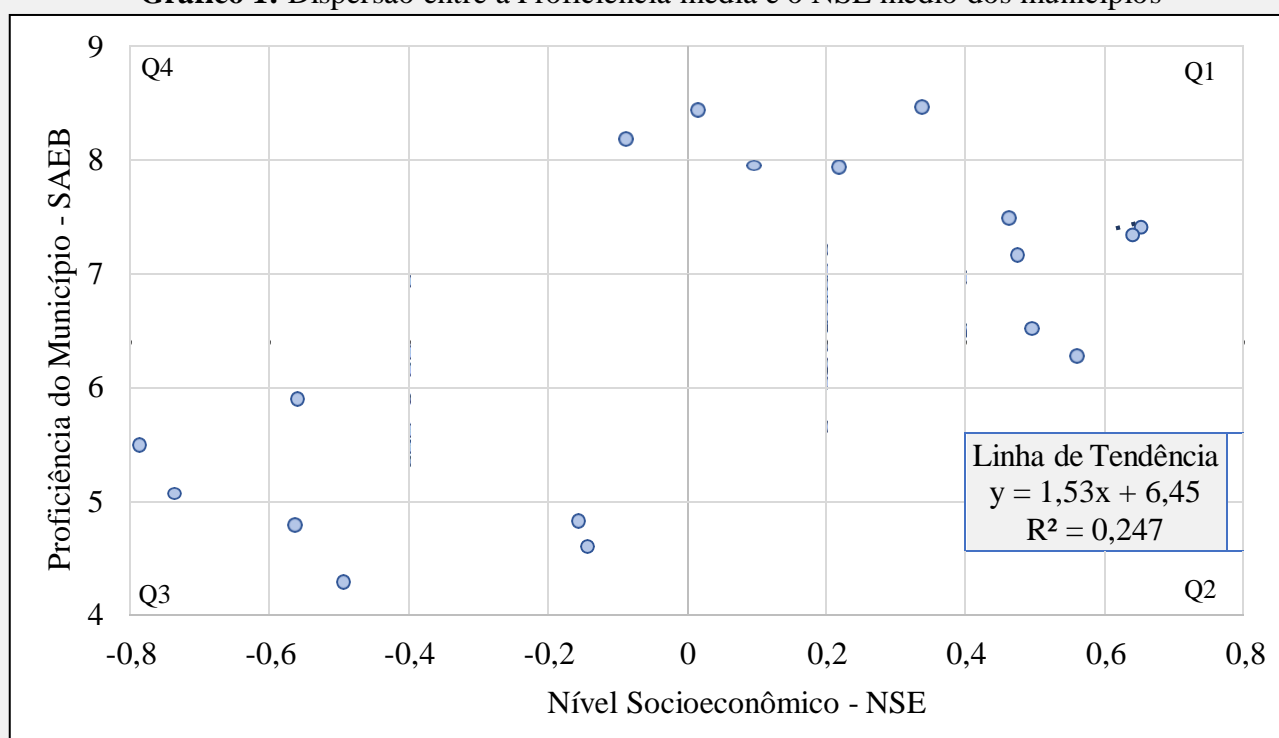
de encontrar práticas na gestão pública que podem configurar hipóteses explicativas para os resultados encontrados e orientar novos trabalhos. Para tal, foram selecionados apenas os municípios que possuem um NSE abaixo da média estadual, com o objetivo de não enviar a análise, seja com resultados que estejam correlacionados a um alto padrão de NSE do alunado, ou seja à relação deste mesmo indicador com a capacidade estatal do município, podendo ter mais capacidade de implementação de determinadas práticas no contexto educacional não disponíveis a outros municípios com população mais vulnerável.

A análise destas hipóteses parte da sistematização elaborada por Jannuzzi (2005), para elencar indicadores para o monitoramento e avaliação de programas e políticas, o autor estabelece um ciclo que perpassa sucessivamente por insumos, processos, resultados e impactos. Desta forma, para cada uma das etapas, seria possível selecionar ou construir indicadores que identificam o estado daquele estágio, tornando mais clara a tarefa de monitorar e avaliar os ciclos. Ciente de que os resultados já estão dados – coletados mediante a realização do teste da Prova Brasil -, resta ao presente trabalho analisar as etapas que o antecedem, a fim de explicar os diferentes padrões de resultados que podem ser observados nos municípios de Minas Gerais. Portanto, serão analisados os indicadores de insumo, aqui entendidos como receitas dos municípios e as despesas que são empenhadas na manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como os processos, sendo estes, o que é feito a partir destes insumos, compreendidas as dimensões de gestão administrativa e institucionalização, estrutura da rede de ensino do município, infraestrutura e esforço pedagógico. Neste âmbito, diante de uma gama extensa de variáveis e dimensões, o método mais eficiente para identificar quais fatores podem ser mais efetivos para transpor o *trade-off* entre eficiência e equidade, é a realização de uma regressão logística, que retorna a probabilidade de ocorrência de um evento (no presente caso, se o município é selecionado ou não) a partir das variáveis pré-determinadas (Cameron & Trivedi, 2005). Todas as informações necessárias para operacionalizar a análise através das variáveis independentes nesta etapa, tanto de insumos quanto de processos, foram extraídas do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), da Fundação João Pinheiro (FJP).

4. Resultados e discussão

Após mais de meio século da publicação do Relatório Coleman, a relação entre o desempenho escolar e o nível socioeconômico das suas famílias continua um tema de pesquisa fortemente pertinente, e, ainda que vários esforços tenham sido implementados no país para tornar a educação mais equitativa, ainda são perceptíveis – em maior ou menor grau, em praticamente todos os países - sinais relevantes desse efeito quando se analisa o campo educacional. O Gráfico 1 constata esse efeito, a partir da proficiência média dos alunos dos municípios de Minas Gerais, considerando somente a rede municipal de ensino, e o NSE médio dos seus alunos.

Gráfico 1: Dispersão entre a Proficiência média e o NSE médio dos municípios



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Prova Brasil (SAEB/INEP).

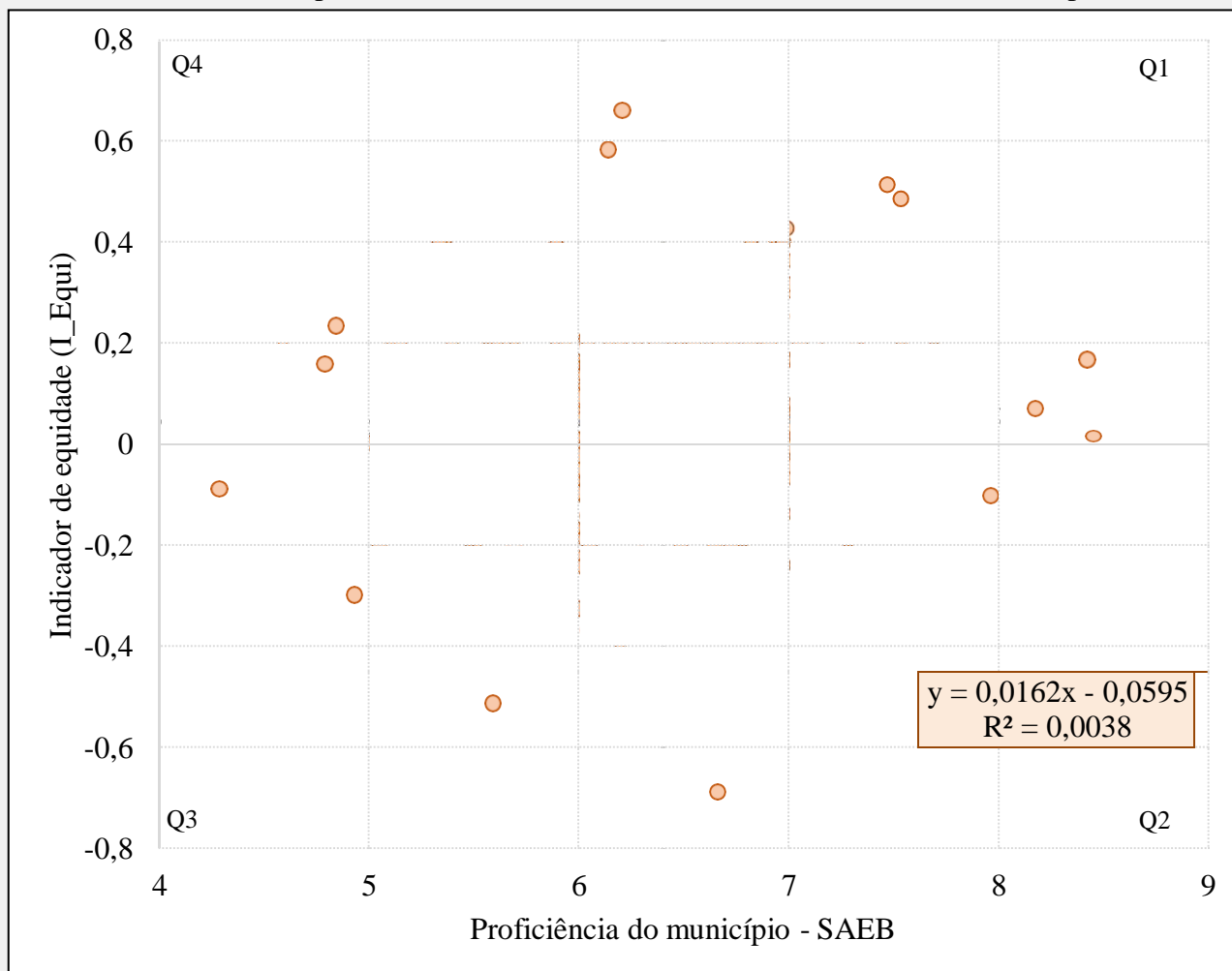
De acordo com a interpretação do Gráfico 1, percebe-se uma correlação moderada entre a proficiência média do alunado das redes municipais de Minas Gerais, e o seu NSE. O coeficiente indica que o NSE é capaz de explicar (prever) cerca de 25% da variação do desempenho dos municípios na Prova Brasil. Estão contemplados 760 municípios, uma vez que para a estimação do gradiente socioeconômico, alguns municípios não tiveram observações suficientes ou tinham dados incompletos no preenchimento dos alunos. Para facilitar a visualização, o gráfico foi dividido em quadrantes de acordo com a média das variáveis. Nesse sentido, percebe-se que, no

tocante a ambas variáveis, os municípios que estão acima da média variam pouco em relação a esta, enquanto os municípios que posicionam-se abaixo da secção estabelecida, apresentam maior dispersão. Ainda que haja uma correlação que indique que, quanto maior o NSE, maior a proficiência média, devido à magnitude da correlação, é possível identificar municípios que fogem à regra, e que o presente trabalho tem o intuito de investigar. O Quadrante 4 do gráfico apresenta municípios com NSE abaixo da média e proficiência acima da média, compondo um subconjunto com 239 municípios (34% da amostra). Este componente reforça que é que, se o NSE não é um importante determinante do desempenho acadêmico das redes municipais, há vários outros fatores em jogo, uma vez que um contingente expressivo de municípios com situação de vulnerabilidade abaixo da média estadual, conseguiu alcançar desempenho satisfatório nos testes padronizados.

Adiante, é necessário filtrar ainda mais os resultados, de modo que seja possível investigar municípios que consigam combinar as tarefas de alcançar um bom desempenho e estabelecer um nível de equidade interna entre o seu alunado. Com esse objetivo, o Gráfico 2 expõe a dispersão entre a proficiência média dos alunos do município e o Índice de Equidade, sendo este o coeficiente de correlação, para cada município, entre a proficiência de cada aluno e seu respectivo índice socioeconômico.

Conforme fica evidente através da análise do Gráfico 2, a correlação entre a proficiência média dos alunos da rede municipal e o índice de equidade (I_Equi) é praticamente inexpressiva. Em termos práticos, observa-se que, além da heterogeneidade dos gradientes de proficiência observados no estado – como já havia sido exposto no Gráfico 1 – os municípios possuem também diferentes padrões de equidade interna. Dos municípios representados, 593 possuem uma correlação fraca entre NSE e proficiência, o que totaliza 78,0% da amostra. Por outro lado, há de se ressaltar que esse esforço ainda assim não é suficiente para galgar uma educação de qualidade, haja vista que não adiantaria somente assegurar que os alunos tivessem desempenho similar, independente do seu nível socioeconômico, se esse rendimento fosse abaixo do nível adequado para o aprendizado. Portanto, desse modo, o presente trabalho dá ênfase em um subconjunto que se desdobra a partir destes 593 municípios, que são selecionados por terem um desempenho na Prova Brasil maior que a média do estado. A partir deste critério, e, juntamente com o critério estabelecido no Gráfico 1, tem-se os municípios selecionados com o comportamento adequado na relação desempenho e equidade.

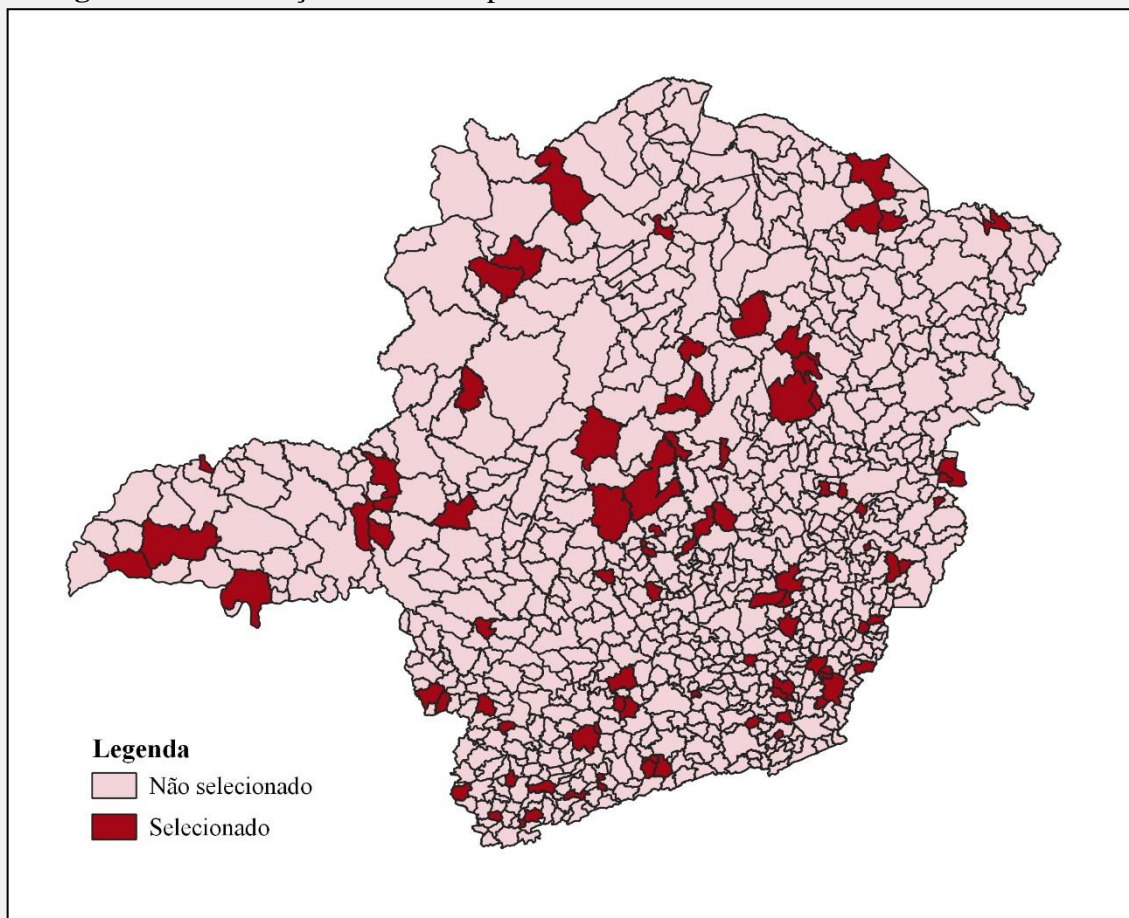
Gráfico 2: Dispersão entre a Proficiência média e o NSE médio dos municípios



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Prova Brasil (SAEB/INEP).

Tendo em vista a extensão territorial do estado e as heterogeneidades que o cercam, a Figura 1 tem o intuito de demonstrar, de maneira visual, a distribuição dos municípios selecionados no território de Minas Gerais. Fica evidente que não há necessariamente uma relação estreita entre o critério estabelecido para a seleção dos municípios e a distribuição territorial do estado. Se por um lado, esta constatação valida o critério, não enviesando a seleção para um determinado local ou padrão municipal, por outro lado, dificulta a exploração dos caracteres que podem levar ao entendimento de como os municípios podem ter alcançado tais resultados positivos.

Figura 1: Distribuição dos municípios selecionados no território de Minas Gerais



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Prova Brasil (SAEB/INEP).

O que é possível inferir, a partir da observação da Figura 1, é que, em alguns casos, municípios circunvizinhos aparecem como selecionados, o que pode levar a crer que sejam quais forem os fatores que estão associados a estes resultados, podem ser “transmissíveis” em um efeito de espraiamento, em que as decisões ou escolhas políticas de um local afetam dos locais aos arredores, como ressaltam Belsey e Case (1992). A Tabela 1 prossegue nesta análise e lista os municípios selecionados por mesorregião, sendo possível ser mais preciso nas observações sobre os resultados de equidade e desempenho dos municípios, conforme o critério adotado.

Conforme a análise da Tabela 1, evidencia-se que as redes municipais possuem características distintas de público em cada região. Por exemplo, na região do Vale do Mucuri, todos os municípios possuem NSE abaixo da média, enquanto na região Sul/Sudoeste de Minas, somente 20,5% dos municípios são enquadrados nesse critério. Ao mesmo tempo, as regiões que mais possuem municípios com alunado mais vulnerável socioeconomicamente, também são as que menos possuem municípios selecionados

(proporcionalmente ao número de municípios com NSE menor do que a média). É possível então que, o mesmo efeito captado na análise da Figura 1 também seja perceptível aqui, uma vez que, regiões que possuem mais municípios com NSE abaixo da média tenham dificuldade em implementar bons resultados, e, por sua vez, não tem em quem se espelhar na vizinhança, tornando mais difícil a tarefa de quebrar esse ciclo de dificuldades no desempenho.

Por outro lado, ressalta-se que, ainda que as mesorregiões apresentem diferentes proporções de municípios com NSE abaixo da média, a proporção de municípios selecionados (excetuando-se no Vale do Mucuri) por mesorregião não apresenta uma heterogeneidade considerável, quando é levado em consideração a sua magnitude perante o estado. Este fato reforça a robustez do critério adotado, uma vez que não está atrelado a questões culturais que possam afetar as escolhas políticas e influenciar no ambiente educacional a ponto de dificultar a sua replicação em outros locais. Portanto, é possível que os resultados observados estejam ligados à determinadas escolhas e reforça-se o construto do presente trabalho, como um reforço para o diálogo entre a educação e a gestão pública.

Tabela 1: Distribuição dos municípios selecionados nas mesorregiões de Minas Gerais

Mesorregião	Selecionados	NSE		
		abaixo da média	Amostra	Total
Campo das Vertentes	3	7	35	36
Central Mineira	5	13	27	30
Jequitinhonha	6	37	40	51
Metropolitana de Belo Horizonte	8	23	89	105
Noroeste de Minas	2	6	18	19
Norte de Minas	8	67	74	89
Oeste de Minas	3	7	37	44
Sul/Sudoeste de Minas	17	29	141	146
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	9	20	63	66
Vale do Mucuri	0	20	20	23
Vale do Rio Doce	9	70	92	102
Zona da Mata	15	57	124	142
Total	85	356	760	853

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Prova Brasil (SAEB/INEP) e do IBGE.

Entendido como os municípios estão distribuídos no estado conforme a sua capacidade de promover equidade na educação pública da rede municipal – conforme o critério aqui adotado o presente trabalho visa dar um passo adiante. Nessa empreitada, a

seguir será empregado um esforço exploratório de investigar quais fatores podem estar relacionados à esta capacidade dos municípios selecionados.

A Tabela 2 apresenta indicadores que buscam comparar a diferença entre a capacidade financeira dos municípios e o quanto se esforçam para aportar recursos nos serviços educacionais que lhe são competentes. De um modo geral, os indicadores não apresentaram significância estatística, considerando uma margem de significância de 10%, em evidenciar que as médias são distintas entre os municípios selecionados e não selecionados. Neste caso, seria impreciso analisar os resultados comparando as amostras através das diferenças entre as médias, sendo necessário tirar outro tipo de conclusões.

Tabela 2: Indicadores-insumo dos municípios, selecionados e não selecionados

	Não selecionado		Selecionado		P=p
	Média	Desvio	Média	Desvio	
Receita Corrente Líquida (per capita)	0.471085	0.037676	0.4839461	0.075361	0.8716
Esforço Orç. Em Educação	0.236547	0.003082	0.2323037	0.004546	0.4855
Mínimo Educação	0.309622	0.003766	0.2967732	0.007592	0.1076
Gasto Per Capita com Educação	618.2794	12.94847	638.0638	23.63179	0.4589

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IMRS/FJP.

Como indicam os artigos levantados pela literatura, a chave para este entendimento pode estar nos processos escolares e escolhas alocativas, isto é, em como e em que se gasta o dinheiro e, portanto, para balizar o esforço exploratório em curso. A Tabela 3, por sua vez, demonstra alguns destes indicadores que denotam o panorama escolar nos municípios dos dois grupos, e que, posteriormente comporão o modelo da regressão logística, a ser exposto mais adiante.

Tabela 3: Indicadores-processo dos municípios, selecionados e não selecionados

Variável	Não Selecionados		Selecionados		P=p
	Média	Desv. Pad.	Média	Desv. Pad.	
Nível Socioeconômico - NSE	0,217	0,009	-0,161	0,012	0,001
Alunos em escolas com quadra (%)	0,578	0,015	0,680	0,025	0,001
Alunos em escolas com internet (%)	0,937	0,006	0,974	0,007	0,001
Prog. de Inibição do Absenteísmo*	0,247	0,027	0,329	0,052	0,143
Alunos em tempo integral (%)	0,128	0,011	0,116	0,018	0,589
Complexidade de gestão escolar	0,113	0,011	0,109	0,016	0,855
Alunos EF_AI na Rede Municipal (%)	0,763	0,015	0,794	0,024	0,300
Plano de Carreira na Educação*	0,856	0,022	0,841	0,041	0,755
Docentes com curso superior (%)	0,009	0,000	0,009	0,000	0,238

Nota: * Representa variável dicotômica, assumindo valor 1 para presença e 0 para ausência.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IMRS/FJP.

Entre as variáveis de processo escolar, apenas duas apresentaram-se significativamente distintas entre os grupos selecionados e não selecionados e ambas compõem a dimensão de infraestrutura, sendo o percentual de alunos que estuda em escolas que possuem quadras e, a segunda, este mesmo percentual para escolas com internet. No que é relativo ao corpo docente, a média do percentual de docentes com curso superior não é estatisticamente diferente entre os dois grupos, fator este que pode estar relacionado com a extensão do Fundeb e seus efeitos para a formação docente, gerando equidade entre os municípios. Quanto à gestão, o percentual de escolas que possuem gestão com média ou alta complexidade também não apareceu como um fator relevante, tampouco a existência de programas para inibição de absenteísmo docente, sendo este um indicador apontado pela literatura como determinante para o rendimento escolar dos alunos (Gesqui et al, 2008), assim como a existência de plano de carreira para os profissionais da educação. O percentual de alunos dos anos iniciais do município que está matriculado na rede municipal também não apareceu como significativo, o que, caso contrário, poderia refletir um desequilíbrio entre as redes municipais e estaduais, sobrecarregando alguma das estâncias. Na mesma linha, o número de alunos em tempo integral não foi significativo, o que, embora poderia ser uma estratégia para a promoção da equidade, permitindo acompanhamento mais reforçado à alunos mais vulneráveis, como reforça Setúbal (2010), não se concretiza devido, principalmente, a baixa adesão nos dois grupos¹. O NSE dos municípios apresentou média distinta para os dois grupos, de forma que os municípios selecionados apresentam menor média do indicador. Embora esta variável não esteja relacionada com os processos escolares, foi inserida na Tabela 3 uma vez que será utilizada como variável controle para a regressão logística que foi estimada e será exposta adiante. Ainda assim, o seu resultado já aponta para que os municípios selecionados, já foram escolhidos a partir de uma amostra com NSE abaixo da média estadual, e ainda neste subgrupo, possuem um nível ainda menor do que os seus pares, e, entretanto, conseguiram galgar resultados acima da média na proficiência do estado.

Tendo esta base, foi estimada uma regressão logística, com a variável dependente sendo o município selecionado, isto é, representando que este seria um perfil adequado de resultado a ser apresentado pelos municípios com NSE abaixo da média, de modo que este não reflita nos seus resultados educacionais, conseguindo apresentar

proficiência acima da média estadual. Os resultados da regressão, considerando os coeficientes da equação de estimação, como os efeitos marginais das variáveis que apresentaram-se significativas a um limite de 10% de significância, estão reportados na Tabela 4.

Tabela 4: Resultados da regressão logística e efeito marginal

<i>Variável dependente: Mun. Selecionado</i>				
Variável	Logit		Efeito Marginal	
	Coef.	Desv. Pad.	Coef.	Desv. Pad.
Nível Socioeconômico - NSE	2,470**	1,165	<i>Média</i>	
Alunos em escolas com quadra (%)	1,762*	0,616	0,288	0,097
Alunos em escolas com internet (%)	6,220**	2,641	1,017	0,425
Prog. de Inibição do Absenteísmo	0,505***	0,295	0,082	0,047
Alunos em tempo integral (%)	-0,802	0,846		
Alunos EF_AI na Rede Municipal (%)	0,486	0,615		
Plano de Carreira na Educação	-0,100	0,376		
Complexidade de gestão	-0,849	0,867		
Docentes com curso superior (%)	96,733	120,277		
<i>Constante</i>	-8,869*	2,787		

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IMRS/FJP.

Os resultados obtidos reforçam a argumentação da Tabela 3, porém, complementam e fornecem um panorama mais abrangente. As variáveis que já haviam apresentado significância estatística no teste de médias reportado na Tabela 3 (NSE, alunos com quadra, e alunos com internet) também apresentaram significância na regressão, como mostra a Tabela 4. Na interação com as demais variáveis, e com o controle pelo nível socioeconômico, a variável categórica que reflete a presença de programas voltados para a redução do absenteísmo docente apresentou significância na regressão, apresentando relação positiva quanto à variável dependente. As demais variáveis, da dimensão de infraestrutura (quadra e internet) também apresentaram relação positiva com a variável explicada.

Estimando o efeito marginal, na média de NSE, os resultados tornam-se mais dimensionáveis. Os municípios que apresentam programas destinados à redução do absenteísmo docente possuem uma probabilidade de 1, possuem uma probabilidade 8,2% maior de estarem no grupo de municípios selecionados, ou seja, de apresentarem bons resultados em equidade e desempenho. Na mesma estimação, é possível traçar um cenário em que um município que aumenta em 10% o percentual de alunos que estudam em escolas que possuem quadra, aumentam, por sua vez, 2,8% a sua probabilidade de estar no patamar de adequação de equidade e desempenho. Já para a variável que denota o

percentual de alunos com internet, esta mesma variação de 10% levaria a um incremento de 10,1% na variável dependente.

Tais resultados reforçam o que foi constatado por Soares (2005), há uma década e meia atrás: o desempenho educacional ainda é bastante refém dos recursos de infraestrutura, especialmente no caso das redes mais precárias e que atendem a alunos em desvantagem socioeconômica. Decerto, desde que o trabalho foi publicado, mudanças significativas foram implementadas no cenário nacional, principalmente com a aprovação do Fundeb, que aprimorou o mecanismo de fomento ao financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino no Ensino Fundamental e estendeu a toda educação básica. Tal fator pode ter colaborado para que as variáveis docentes se tornassem mais homogêneas, como foi constatado na amostra, como se constata com o percentual de docentes com curso superior, e quanto à existência de plano de carreira para os profissionais. Todavia, como foi constatado, a existência de programas de absenteísmo é um fator que pode afetar estes resultados, uma vez que está atrelado a um fator primordial, já elencado por Soares (2005), em seu potencial de gerar resultados equitativos: a dedicação dos professores. Decerto, que tais programas podem ser implementados a partir de várias perspectivas, que podem variar do controle à melhoria do clima escolar (o que podem causar impactos diferentes sobre a dedicação do docente), porém, o que se constatou é que tem um largo potencial para influenciar os resultados na promoção da equidade, como se constatou.

5. Considerações Finais

Há um vasto campo de pesquisa no campo das desigualdades educacionais entendendo a sua relação causal com as desigualdades socioeconômicas. Para além dos diversos trabalhos que foram concebidos por outros autores previamente, que se debruçaram sobre a análise desse complexo objeto, o presente trabalho buscou empregar um esforço que trouxesse este debate para a fronteira com a gestão pública. A empreitada buscou analisar a relação entre a proficiência dos alunos do 5º ano do Ensino Fundamental das redes municipais de Minas Gerais, e sua relação com o Nível Socioeconômico e partir disso, explorar possíveis relações entre potenciais iniciativas geradoras de equidade e esforços implementados na gestão pública municipal.

A partir das seções estabelecidas, selecionando um padrão de municípios que aparentam ter, pelo menos em parte, superado um pretensão *trade-off* entre equidade e

desempenho, o trabalho conseguiu extrair resultados importantes para o embasamento de políticas públicas. Ainda é possível constatar um padrão entre NSE e resultados educacionais dos alunos, ainda que possuam um padrão moderado para fraco, é relevante e precisa ser incorporado no horizonte de iniciativas da gestão, como um fator para ser atenuado. Mostrou-se aqui que os resultados positivos em equidade possuem poucos traços regionais, o que fortalece o intuito de investigação para posterior replicação de potenciais fatores relacionados aos mesmos.

Na análise final, relacionada aos fatores de gestão que possam estar associados ao êxito em equidade e performance, reportou-se primeiro que tais resultados apresentam pouca associação com a capacidade financeira, ou os insumos financeiros de cada município, considerando tanto as receitas quanto as despesas. Isto não significa que estes não sejam fatores relevantes, mas que a escolha dos critérios de seleção da amostra procurou justamente controlar o peso das dimensões estruturais, para buscar hipóteses relacionadas a fatores que pudessem responder às escolhas alocativas e de gestão dos municípios. Adiante, constatou-se que o eixo principal que tende a influenciar para esses resultados reside na questão infraestrutural e sua oferta ampla ao alunado do município. Municípios que possuem programas para inibir o absenteísmo docente também apresentaram resultados significativos nesse campo, o que pode estar relacionado com a dedicação docente, e, refletir também na motivação dos alunos.

Por ser um trabalho de cunho exploratório, este artigo possui algumas limitações, mas, ao mesmo tempo, versa sobre um importante tema, em uma fronteira que se faz bastante necessária. Portanto, os resultados encontrados aqui requerem novos estudos para serem validados, e, ao mesmo tempo, o trabalho fortalece esse convite e fortalece a necessidade que tais estudos sejam realizados. O fato de recortar apenas as redes municipais, para um determinado estado, pode fazer também com que os resultados encontrados não se apliquem em outras regiões, o que também suscita a realização de outros trabalhos com diferentes enfoques. Por fim, espera-se que este artigo tenha fornecido *insights* metodológicos e conceituais para futuras pesquisas e aquecido a chama da esperança sobre uma educação que consiga ser mais equitativa e efetiva.

Notas:

1. É importante ressaltar que não se afirma aqui que estes fatores sejam irrelevantes ou que não tenham efeitos sobre o desempenho educacional. Simplesmente não parecem ser diferenciais significativos entre os municípios selecionados para a amostra a partir dos critérios enunciados e aqueles com os quais são comparados, para fins dos objetos circunscritos deste trabalho.

Referências

Albernaz, A., Ferreira, F. H., & Franco, C. (2002). Qualidade e equidade na educação fundamental brasileiro. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 33(3).

Alves, M. T. G., Soares, J. F., & Xavier, F. P. (2014). Índice socioeconômico das escolas de educação básica brasileiras. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 22(84), 671-703.

Barros, R. P. de, & Mendonça, R. (1997). Investimentos em educação e desenvolvimento econômico. *A Economia Brasileira em Perspectiva*, 2, 605-614.

Barros, R. P. de, & Mendonça, R., Santos, D. D. dos, & Quintaes, G. (2001). Determinantes do desempenho educacional no Brasil. *Pesq. Plan. Econ.*, Rio de Janeiro, 31(1), 1-42.

Cameron, A. C., & Trivedi, P. K. (2005). *Microeconometrics: methods and applications*. Cambridge university press.

Coleman, J. S. (1968). Equality of educational opportunity. *Integrated Education*, 6(5), 19-28.

Costa Ribeiro, C. A. (2011). Desigualdade de oportunidades e resultados educacionais no Brasil. *Dados*, 54(1), 41-87.

Forquin, J. C. (1995). A sociologia das desigualdades de acesso à educação: principais orientações, principais resultados desde 1965. In: J. C. Forquin. *Sociologia da educação: dez anos de pesquisas*. Petrópolis: Vozes, 19-78.

Gesqui, L. C. (2008). *Organização da escola, absenteísmo docente, discente e rendimento escolar* (Dissertação de Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Jannuzzi, P. M.. (2005). Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 56(2), 137-160.

Lima, L. A. (2011). Da universalização do ensino fundamental ao desafio de democratizar o ensino médio em 2016: o que evidenciam as estatísticas? *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 92(231).

Mokate, K. (1999). *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Que queremos decir?* (Serie de Documentos de Trabajo I-24). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Monteiro, J. (2015). Gasto público em educação e desempenho escolar. *Revista Brasileira de Economia*, 69(4), 467-488.

Pasquali, L., & Primi, R. (2003). Fundamentos da teoria da resposta ao item: TRI. *Avaliação Psicológica: Interamerican Journal of Psychological Assessment*, 2(2), 99-110.

Setúbal, M. A. (2010). Equidade e desempenho escolar: é possível alcançar uma educação de qualidade para todos? *Revista brasileira de estudos pedagógicos*, 91(228).

Soares, J. F. (2004). O efeito da escola no desempenho cognitivo de seus alunos. *REICE: Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 2(2), 6.

_____ (2005). Qualidade e equidade na educação básica brasileira: fatos e possibilidades. Os desafios da educação no Brasil. *Nova Fronteira*, Rio de Janeiro, 91-117.

Soares, J. F., & Andrade, R. J. D. (2006). Nível socioeconômico, qualidade e equidade das escolas de Belo Horizonte. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, 14(50), 107-125.

Soares, T. M. (2005). Utilização da teoria da resposta ao item na produção de indicadores sócio-econômicos. *Pesquisa Operacional*, 25(1), 83-112.

Sobreira, R., & Campos, B. C. (2008). Investimento público em educação fundamental e a qualidade do ensino: uma avaliação regional dos resultados do Fundef. *Revista de Administração Pública*, 42(2), 327-346.

Travitzki, R. (2017). Qualidade com equidade escolar: Obstáculos e desafios na educação brasileira. *REICE: Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 15(4), 27-49.

Urbanização de Favelas em Foco: Notas sobre o Processo de Implementação do Programa de Aceleração do Crescimento em João Pessoa/PB¹

Urbanization of Slums in Focus: Notes on the Process of Implementing the Growth Acceleration Program in João Pessoa/PB

Glenda Dantas Ferreira² 
Elaine Caroline Rodrigues Pereira³ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n2.52564

Recebido em: 15/05/2020
Aprovado em: 31/07/2020

Resumo: O presente artigo busca compreender a experiência da implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), na ação Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) no município de João Pessoa/PB. Para tanto, parte-se de um apanhado da literatura sobre implementação de políticas públicas e política habitacional para assentamentos precários, indispensável à compreensão de elementos teóricos e empíricos que iluminam a compreensão da experiência do PAC-UAP em João Pessoa. Admite-se como pressuposto que a experiência de implementação do PAC-UAP, particularmente em relação à longevidade dos projetos, reflete complexidade inerente tanto ao caráter multissetorial e integrado das ações de urbanização de assentamentos precários, quanto à dinâmica interativa estabelecida entre atores estatais e não estatais no contexto da implementação da política pública. Para a análise da experiência do PAC-UAP foi realizada pesquisa qualitativa. Com relação aos objetivos a pesquisa pode ser considerada tanto exploratória quanto descritiva. No que se refere à coleta de dados foram selecionadas as seguintes técnicas: (a) pesquisa bibliográfica; (b) pesquisa documental; (c) entrevista; e (d) visitas de campo aos assentamentos precários contemplados no âmbito do PAC-UAP.

Palavras-chave: Implementação de Políticas Públicas; Urbanização de Assentamentos Precários; Programa de Aceleração do Crescimento.

¹ Artigo derivado de trabalho apresentado no III Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, realizado em 2019, com melhorias e continuidade da pesquisa.

² Universidade Federal da Paraíba (UFPB) – E-mail: glenda.dgp@hotmail.com.

³ Universidade Federal da Paraíba (UFPB) – E-mail: elainecarolinerodrigues@gmail.com.

Abstract: This article seeks to understand an experience of implementing the Growth Acceleration Program (PAC), in the Urbanization of Precarious Settlements (PAC-UAP) action in the city of João Pessoa/PB. Then, we start from a literature review on public policies and housing policy for precarious settlements, which is essential for understanding the theoretical and empirical elements that illuminate the understanding of the PAC-UAP experience in João Pessoa. It is assumed that the experience of implementing PAC-UAP, particularly in relation to the longevity of projects, reflects the complexity inherent both in the multisectoral and integrated character of urbanization actions in precarious settlements and in the interactive dynamics established between state actors and non-state in the context of public policy implementation. For the analysis of the PAC-UAP experience, qualitative research was carried out. Regarding the objectives, the research can be considered both exploratory and descriptive. With regard to data collection, the following techniques were selected: (a) bibliographic research; (b) documentary research; (c) interview; and (d) field visits to precarious settlements contemplated under the PAC-UAP.

Keywords: Implementation of Public Policies; Urbanization of Precarious Settlements; Growth Acceleration Program.

1. Introdução

No Brasil, a produção de políticas públicas orientadas para o enfrentamento da pobreza urbana e para a garantia de condições adequadas de habitabilidade nos assentamentos precários (favelas, cortiços, loteamentos irregulares ou clandestinos, conjuntos habitacionais degradados), ganhou relevância nos anos de 1980 e 1990 no bojo de iniciativas conduzidas por municípios e estados, várias apoiadas por agências multilaterais de crédito como Banco Mundial (BIRD) e Banco Interamericano (BID).

Segundo Cardoso e Denaldi (2018), no início da gestão do então Presidente Luis Inácio Lula da Silva, em 2003, estabeleceu-se uma arquitetura institucional e normativa de suporte às ações na área de habitação de interesse social. Nesse contexto, foi estruturada uma linha de atuação direcionada à urbanização e integração de assentamentos precários. Em 2007, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ainda na perspectiva de fortalecer e ampliar ações direcionadas aos assentamentos precários, definiu-se a modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP).

Cardoso e Denaldi (2018, p. 11) destacam que:

O desenho programático adotado pelo PAC propunha o protagonismo dos Governos Municipais e Estaduais, responsáveis pela definição dos projetos de intervenção e pela gestão das obras, de acordo com a normativa dos programas, e contando com o acompanhamento e

fiscalização sob a responsabilidade da Caixa Econômica Federal (CAIXA). Os recursos investidos pelo PAC em urbanização de favelas compuseram-se a partir de diversas fontes, onerosas – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) - e não onerosas, como o Orçamento Geral da União (OGU) e o FNHIS, com larga predominância dos recursos não onerosos, o que viabilizava de forma bastante importante a atuação dos entes subnacionais.

O PAC possibilitou progressiva ampliação dos investimentos em infraestrutura urbana e social, inclusive com ações direcionadas à urbanização de assentamentos precários. Na primeira etapa (PAC-1), foram investidos R\$ 20,8 bilhões na urbanização de 3.113 assentamentos, destacando-se intervenções de grande visibilidade como as feitas no Complexo de Favelas de Manguinhos e no Complexo de Favelas do Alemão, no Rio de Janeiro/RJ. Na segunda etapa (PAC-2), lançada em 2012, previu-se investimentos de R\$ 12,7 bilhões em 337 municípios (Cardoso, Aragão & Jaenisch, 2017).

Com o PAC, os municípios passaram a contar com a possibilidade de obterem recursos para elaboração de projetos, execução de obras e fortalecimento de estruturas de planejamento e gestão da política habitacional.

No Brasil, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (Censo 2010) assinalam a existência de cerca de 6.329 aglomerados subnormais (assentamentos irregulares conhecidos como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, rещacac, mocambos, palafitas, entre outros), nos quais residem 11.425.644 pessoas em um total de 3.224.529 domicílios. Em João Pessoa/PB, dados do IBGE (2010) revelam a existência de 59 aglomerados subnormais, nos quais residem cerca de 91.351 pessoas. A capital paraibana concentra quase 66% do total de aglomerados existentes no estado e aproximadamente 70% da população que neles residem.

João Pessoa possui um total de 111 empreendimentos, dos quais 109 estão enquadrados no Eixo Infraestrutura Social e Urbana. Nesse estão enquadrados os projetos de urbanização de assentamentos precários, possuindo a capital paraibana 05 projetos no âmbito do PAC-UAP.

A definição do Programa de Aceleração do Crescimento na modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) e a sua implementação representam campo promissor de estudos que possibilita análises mais acuradas sobre dinâmicas, processos e atores que caracterizam e estruturam os projetos de urbanização de assentamentos precários em João Pessoa/PB.

Diante do exposto, busca-se compreender a experiência da implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), na ação Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), no município de João Pessoa/PB.

Ainda considerando a problemática exposta e seus rebatimentos sócioterritoriais e político-institucionais, questiona-se: como se deu o processo de implementação do PAC na modalidade urbanização de assentamentos precários no município de João Pessoa/PB? Admite-se como pressuposto que a experiência de implementação do PAC-UAP, particularmente no que concerne à longevidade dos projetos, reflete a complexidade inerente ao caráter multissetorial e integrado das ações de urbanização de assentamentos precários; e à dinâmica interativa estabelecida entre atores estatais e não estatais no contexto da implementação de políticas públicas.

Para a análise da experiência do Programa de Aceleração do Crescimento, na modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) foi realizada pesquisa qualitativa. Com relação aos objetivos a pesquisa pode ser considerada tanto exploratória quanto descritiva. No que se refere às técnicas de coleta de dados foram selecionadas as seguintes: (a) pesquisa bibliográfica; (b) pesquisa documental; (c) entrevista; e (d) visitas de campo.

Com relação à revisão bibliográfica, priorizou-se a literatura que trata da análise de políticas públicas, de modo mais específico aquela relacionada à implementação, com destaque para autores como Lotta (2019 e 2010), Oliveira e Couto (2019), Secchi (2016) e Lima e D'Ascenzi (2013). No que se refere ao debate sobre política de urbanização de assentamentos precários e ao PAC toma-se como referências Cardoso e Denaldi (2018), Caldas (2018), Cardoso Junior e Navarro (2018), Cardoso, Aragão e Jaenisch (2017) e Campanhoni (2016).

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com gestores públicos municipais da Secretaria Municipal de Habitação Social (SEM HAB) e com representante da instituição mandatária (Caixa Econômica Federal-CEF). A pesquisa documental centrou-se no exame dos contratos enquadrados no PAC-UAP, cujo objetivo era conhecer as propostas de intervenção apresentadas pelo município, a partir da análise dos Planos de Trabalho. A pesquisa documental possibilitou identificar a situação de cada projeto, a partir do exame dos Relatórios de Acompanhamento de Engenharia – RAE, elaborados pela CEF. Os RAE's subsidiam o acompanhamento de cada etapa da execução do projeto.

Por fim, foram realizadas visitas de campo⁴ guiadas por técnicos da Secretaria Municipal de Habitação Social (SEM HAB) e da Caixa Econômica Federal aos assentamentos contemplados no âmbito do PAC-UAP, objetivando conhecer características gerais desses e dos projetos em execução.

Sendo assim, o presente artigo se encontra estruturado em 3 seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, faz-se um balanço acerca de estudos sobre análise de políticas públicas, com destaque para a implementação. Na segunda, são feitas considerações acerca da literatura sobre urbanização de favelas e sobre o Programa de Aceleração do Crescimento. Na terceira, se examina a experiência do processo de implementação do PAC-UAP no município de João Pessoa/PB.

1. Implementação de políticas públicas: algumas notas

A análise de políticas públicas pode ser proveitosamente realizada à luz de um processo dinâmico conhecido como Ciclo de Políticas Públicas. Para Lotta (2010, p. 26), “apesar de constituírem processos contínuos, e, muitas vezes, sobrepostos metodologicamente, esta literatura divide a análise das políticas públicas em quatro fases centrais: a agenda, a formulação, a implementação e a avaliação”.

Sechhi (2016, p. 43) o define o Ciclo como “um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes”. O autor reconhece que tal esquema raramente reflete a dinâmica real de uma política pública, o que não retira do ciclo sua proficuidade heurística.

Daquelas fases, o presente artigo focará na fase da implementação que, segundo Lotta (2019, p. 13), é o “momento em que os planos formulados se tornarão realidade. É o momento que depende fortemente da ação de burocratas e dos instrumentos de ação estatal”.

Lima e D’Ascenzi (2013) destacam que a implementação não se resume (e não pode ser resumida) à mera execução de algo (plano, programa e/ou projeto) previamente estabelecido. Para eles, “O campo de estudos de implementação de políticas públicas está fortemente atrelado às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político-administrativos, que permitam o incremento das atividades implementadoras” (Lima & D’Ascenzi, 2013, p. 3). Complementam suas análises destacando a existência

⁴ Essas visitas foram realizadas nos meses de abril e maio de 2019.

de duas abordagens acerca da fase da implementação. A primeira prioriza o exame do processo de formulação da política pública, sendo que as variáveis analíticas destacadas referem-se às normas que a estruturam. A segunda abordagem recai sobre os contextos de ação nos quais ocorrerá a implementação da política pública. Nesse caso, as variáveis que apresentam proeminência são as relacionadas às burocracias implementadoras e às condições dos espaços locais. Em complemento destaca-se:

A primeira perspectiva baseia-se na abordagem sequencial, a política pública é vista como uma sequência de etapas distintas e guiadas por lógicas diferentes (Muller & Surel, 2002). O processo de formulação seria permeado pela lógica da atividade política, ao passo que a implementação estaria no âmbito da prática administrativa. [...] O segundo modelo analítico questiona dois supostos: o da influência decisiva dos formuladores sobre o processo de implementação e o de que as diretrizes explícitas, a determinação precisa de responsabilidades administrativas e a definição exata de resultados aumentam a probabilidade de as políticas serem implementadas com êxito (Lima & D'Ascenzi, 2013, p. 4).

Para os autores, a primeira abordagem evidencia a existência de distinções entre a decisão e a operacionalização, na medida em que atores e arenas se revelam distintos, configurando, assim, uma perspectiva *top-down* (desenho prospectivo).

A segunda abordagem contém elementos que possibilitam apontar questionamentos sobre: (a) a influência decisiva que formuladores de política pública podem vir a exercer sobre o processo de implementação e (b) a probabilidade de êxito na implementação da política pública aumenta quando da definição explícita de diretrizes e dos resultados esperados, assim como das responsabilidades administrativas. Essa segunda abordagem, denominada *bottom-up* (desenho retrospectivo), “ênfatiza que a discricionariedade dos implementadores é inevitável e pode ser desejável, já que esses atores detêm conhecimento das situações locais e podem adaptar o plano a elas (O'Brien & Li, 1999). Tais ajustes podem ser possíveis fontes de inovação, dependente, no entanto, das capacidades do Estado” (Lima & D'Ascenzi, 2013, p. 04).

Lotta (2019), ao refletir acerca do binômio formado pelos modelos *top-down* e *bottom-up*, informa que o primeiro modelo se situa temporalmente na década de 1970, no contexto da primeira geração de estudos sobre implementação. Em contraposição ao modelo *top-down* emerge, ainda nos anos de 1970 e 1980, corrente de análise que visa

entender o processo de implementação sob outra perspectiva, a *bottom-up*. Trata-se, portanto, da

segundageração de estudos, denominada *bottomup*. Para esses autores, a implementação não é falha. Políticas públicas são compostas por múltiplos processos e são atividades contínuas que exigem tomada de decisão. A implementação é apenas uma parte desse processo e ela também exige decisões. Isso porque nem tudo é passível de ser previsto, controlado ou normatizado. Para esses autores, a análise de políticas públicas deve olhá-las de baixo para cima, tendo como base o que de fato aconteceu momento de implementação (analisando, por exemplo, salas de aula, consultórios médicos etc.). A abordagem *bottom up* está preocupada em compreender a “política como ela é”, como foco no que de fato acontece, sem preocupação nem com a legitimidade nem com a conformidade. O olhar central é para descrever e analisar processos complexos e a performividade, resultado, deles (Lotta, 2019, p. 16).

Lotta (2019, p. 17) destaca que na década de 1990 há a proposição de modelos que buscam se distanciar do referido binômio, na perspectiva de se aventar outros modelos de análise. Denominada de terceira geração, estudos elaborados nesse período “tem como preocupação central os modelos sintéticos de análise da implementação”. A autora apresenta os modelos de Matland e de Sabatier. O primeiro se centra na análise dos ambientes de formulação e de implementação, assumindo que existem conflitos e ambiguidade na determinação de capacidades para se prever ações. Já o segundo aprofunda na análise sobre a relação entre coalizações e processos decisórios. Segundo Lotta, “O que há de comum entre esses modelos é uma tentativa de sair da contraposição entre formulação e implementação, compreendendo processos decisórios contínuos que envolvem as políticas públicas e seus resultados” (Lotta, 2019, p. 17).

Atualmente, destacam-se estudos da quarta geração, caracterizada pela existência de “múltiplos modelos e formas distintas de análise sobre o objeto e por produções disseminadas em vários países e continentes” (Lotta, 2019, p. 17). Uma característica que marca essa geração refere-se à influência exercida por outras áreas de conhecimento, como a Sociologia, o que enseja a abordagem de temas novos relacionados à ação estatal, a qual se apresenta cada vez mais complexa.

No Brasil, somente a partir da quarta geração que emergem os estudos sobre o processo de implementação de políticas públicas. A despeito disso, tem-se observado um crescente interesse pelo tema da implementação, expresso em diversas publicações

organizadas de maneira mais sistemática com vistas à realização de análises acerca de temas como: burocracia, arranjos institucionais e instrumentos, e capacidades estatais.

O acumulado de estudos sobre implementação, em diferentes contextos temporal e espacial, possibilitou o delineamento de alguns pressupostos, conforme destaca Lotta (2019, p. 18), dos quais são apontados: (a) reconhecimento de que formulação e implementação representam um continuum não constituindo, portanto, etapas distintas e dissociadas. Verifica-se, portanto, a constituição de cadeia de decisão que envolve vários atores. Isso possibilita avançar para além da questão que envolve a separação entre quem formula e quem executa, possibilitando deslocamento para análises mais acuradas a respeito de “quem decide com quem sobre o quê. E quais decisões são passíveis de serem questionadas, alteradas e ‘redecididas’”; (b) o segundo pressuposto se refere à compreensão de que há uma complexidade inerente aos processos decisórios. Nesse sentido, se destacam os processos de decisão chamados de *multi-layering* (múltiplas camadas) e *multi-level* (múltiplos níveis); (c) há uma alta interação no processo de implementação de políticas públicas, esse é o terceiro pressuposto. Isso significa reconhecer (e considerar) a existência de múltiplos e diferentes atores envolvidos naquele processo. Nesse caso, o entendimento da implementação de políticas públicas requer conhecer e entender quem são esses atores, a maneira como atuam e a dinâmica interativa que se processa entre eles; (d) o quarto pressuposto considera a existência de inúmeros fatores que interferem e influenciam na implementação, desde sistemas mais gerais até individuais, passando pelos organizacionais; e (e) o último pressuposto contempla o entendimento de que os estudos de implementação se propõem a investigar a política pública para além dos normativos e do legal, olhando-a como ela é de fato, a forma como ocorre, os atores envolvidos, por exemplo. Ou seja, preconiza uma abordagem de caráter mais analítico no desvelar dos processos decisórios.

Esses pressupostos são importantes na compreensão do processo de implementação de políticas públicas, uma vez que informam sobre questões centrais para as quais se deve lançar um olhar mais detido quando do exame de experiências concretas sobre implementação, a exemplo do presente artigo.

2. Política habitacional, assentamentos precários e o Programa de Aceleração do Crescimento: da erradicação à urbanização

O enfrentamento das precariedades habitacionais nos assentamentos, a partir de ações mais estruturadas, ocorreu na década de 1970 com Banco Nacional de Habitação (BNH), segundo Bueno (2000). Em décadas anteriores houve o predomínio ações governamentais direcionadas à erradicação das favelas e à proibição de melhorias nelas (Denaldi, 2003).

Naquela década foram criados programas direcionados ao enfrentamento da problemática habitacional nas favelas, a exemplo do Profilurb (Programa de financiamento de lotes urbanizados) e o Promorar (Programa de erradicação da subhabitação). Na década de 80 ocorreu a extinção do BNH, sendo os contratos e os fundos transferidos para a Caixa Econômica Federal. Nessa década, o país enfrentou uma grave crise fiscal-financeira, a qual impactou violentamente na manutenção de programas e/ou projetos, assim como na implementação de novos. No caso do setor habitacional, em termos institucionais, as ações passaram a ser vinculadas à Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), criada no governo do então presidente José Sarney.

Com relação a esse período, Bueno (2000, p. 32) destaca que “Apesar da pouca expressão numérica dos programas implementados e dos desvios populistas e de interesses privados na distribuição dos recursos, a iniciativa iria consagrar três novos atores na construção de políticas habitacionais: os assentamentos irregulares, as organizações comunitárias e as prefeituras”. Esses atores se fizeram presentes no contexto do desenho institucional pensado para as políticas de habitação dos anos 90.

Na década de 90 tiveram destaque o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH) – operacionalizado com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e dos municípios, sendo esses os agentes promotores) e o Programa Habitar Brasil (HBB). Esse, na visão da Bueno (2000), oportunizou que as prefeituras, com o apoio do Governo Federal, desenvolvessem projetos de urbanização de favelas, bem como aprimorassem os existentes.

Ao situar historicamente o debate sobre a intervenção do Estado na sua relação com as políticas de urbanização de favelas, observa que:

No início da década de 1980, as políticas de urbanização de favelas começam a ser institucionalizadas, no âmbito municipal, como parte integrante da política municipal de habitação. É nesse período que a urbanização começa a ser a resposta municipal oficial para o conjunto de favelas existentes na cidade. Na década seguinte, registra-se o aprimoramento e difusão dos programas de urbanização. No final da

década de 1990, momento em que a maioria dos governos começa a desenvolver programas de urbanização de favelas, ocorrem recomendações para que se ultrapasse a fase de projetos-pilotos e se desenvolvam políticas abrangentes de urbanização. As agências internacionais propõem a ampliação da escala dos projetos (Upscaling Slum Upgrading) e o Governo Federal, por meio do programa Habitar Brasil/BID, exige que os municípios elaborem o PEMAS – Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais, e o subprograma DI – Desenvolvimento Institucional, objetivando capacitar o município para estabelecer e implementar uma política habitacional (e de urbanização de favelas) abrangente (Denaldi, 2003, p. 04).

Durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) importantes mudanças ocorreram no sentido de estruturar a política habitacional, de uma forma geral, e as ações relacionadas à urbanização de favelas (tipo de assentamento precário), em particular. Entretanto, as mudanças centraram-se mais no desenho de instrumentos de planejamento e gestão, e menos na aplicação de recursos financeiros direcionados ao enfrentamento da problemática habitacional (Denaldi, 2003).

A partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades, iniciou-se a montagem de uma arquitetura institucional e normativa visando fortalecer ações na área de habitação de interesse social. Com isso, a política habitacional passou a ser organizada como um sistema nacional, no qual a União tinha o papel de normatizar e de financiar a política. Já o processo de execução ficou sob a responsabilidade de municípios e estados. Em 2005, foi promulgada a Lei 11.124 de 16 de junho de 2005 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

Nesse contexto, exigiu-se daqueles entes a elaboração de planos habitacionais de interesse social, a instituição de conselhos gestores e a criação de fundos de habitação de interesse social, em consonância com a arquitetura institucional federal.

Em 2007⁵, como parte do esforço do governo federal de reverter contextos econômico e social adversos, sobretudo no que se refere aos investimentos em infraestrutura social e urbana, foi elaborado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Em relação ao PAC, assinalam que:

⁵ Em 2010 houve uma recalibragem do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2). O seu encerramento, em termos práticos, ocorreu em 2015, em decorrência do lançamento do Programa de Investimentos em Logística (Cardoso Junior & Navarro, 2018).

O PAC 1 conformou-se a partir de um conjunto de investimentos públicos (e indução de investimentos privados) nos setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação. Além disso, também configurou diversas medidas legais, regulatórias e institucionais, de incentivo ao desenvolvimento econômico; melhorias na gestão pública; melhoria do ambiente de negócios e investimentos; estímulos ao crédito e ao financiamento; medidas de aperfeiçoamento do sistema tributário; desoneração tributária; e medidas fiscais de longo prazo, grande parte delas detalhada adiante. O PAC 2, por sua vez, buscando ir além e assumindo-se como principal componente estruturante e animador dos investimentos em infraestrutura do país, organizou-se a partir de seis áreas complementares, assim classificadas: i) Energia; ii) Transportes; iii) Cidade Melhor; iv) Comunidade Cidadã; v) Minha Casa Minha Vida (MCMV); e vi) Água e Luz para Todos (Cardoso Junior & Navarro, 2018, p. 70-71).

O PAC previu investimentos para a área de habitação, em diferentes modalidades (produção habitacional, urbanização de assentamentos precários, apoio à elaboração de planos e projetos, etc). No caso específico das ações de urbanização de assentamentos precários, o seu enquadramento foi no Eixo Infraestrutura Social e Urbana.

Segundo Cardoso e Denaldi (2018, p. 27):

Em linhas gerais, os programas de urbanização de assentamentos precários do PAC reproduziram o desenho programático do HBB, que já previa o financiamento de diversos componentes na lógica de promover a “Urbanização Integrada” dos assentamentos precários e tratar a dimensão social, urbana-ambiental e fundiária. Esse desenho programático reconhece a complexidade da intervenção nesses territórios e possibilita financiar obras de urbanização, equipamentos sociais, produção de novas moradias, requalificação habitacional, trabalho social e regularização fundiária. [...] O modelo normativo do PAC permite promover *urbanização integrada* dos assentamentos, entendida como tratamento dos diferentes problemas encontrados nesses territórios e associados, entre outros, com os seguintes temas déficit ou inadequação (por meio da produção de novas moradias ou requalificação habitacional); saneamento integrado, mobilidade, estrutura urbana e viária; acesso a equipamentos e serviços públicos; recuperação ou requalificação ambiental e eliminação de situações de riscos.

Pode-se dizer, portanto, que as ações direcionadas à melhoria das condições de habitabilidade nos assentamentos precários, com destaque para as favelas, buscam enfrentar os efeitos de um processo de urbanização desigual e segregador e de características excludentes do mercado imobiliário formal, que impedem o seu acesso por

parte de famílias com baixos rendimentos. Em face disso, muitas delas passam a ocupar áreas precárias e irregulares em termos ambiental, urbanístico e fundiário.

Os assentamentos não constituem apenas parte da paisagem urbana, mas são, sobretudo, espaços permanentes de moradia que necessitam de intervenções por parte do poder público que proporcionem condições adequadas de habitabilidade. É fato que essas não devem se limitar ao raio de atuação dos governos municipais, o que pressupõe o estabelecimento de estratégias de ação que sejam compartilhadas e articuladas pelos diferentes níveis de governo.

Nesse sentido, considera-se relevante expor análise realizada pelos autores em relação a aspectos institucionais do PAC, quando afirmam que:

pode ser considerado um laboratório de experimentos institucionais no que se refere ao circuito “planejamento, implementação, gestão, monitoramento e controle” do investimento público-privado no Brasil recente, notadamente em termos de aperfeiçoamentos legais, relacionamento com os órgãos de controle – Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria-Geral da União (CGU) – e novos instrumentos de ativação das capacidades estatais e instrumentos governamentais sob sua custódia (Cardoso Júnior & Navarro, 2018, p. 64).

Tendo em vista o exposto acerca dos assentamentos precários e das características das ações de urbanização requeridas para esses, pode-se concluir que o município se apresenta como ator fundamental (protagonista pode se dizer) em todo o ciclo do PAC e dos projetos a ele vinculados, mesmo considerando que a alocação final de recursos seja realizada pela União.

O município para obter enquadramento no PAC precisava apresentar projetos viáveis técnica e financeiramente, os quais eram analisados pelo extinto Ministério das Cidades e pela Caixa Econômica Federal (CEF). Na prática, os critérios para a seleção de projetos de urbanização integrada de favela privilegiavam questões estruturantes da Política Nacional de Habitação (PNH). Além de demonstrar condições técnicas no que se refere aos projetos, os municípios também deveriam deter (e demonstrar) capacidade para gerenciamento e administração de obras.

Tais obras requerem normas e metodologias específicas, as quais se distinguem do que se faz em obras civis tradicionais, uma vez que as ações de urbanização buscam enfrentar a complexidade dos territórios. Nesse sentido, destaca-se:

Há uma diferença primordial entre normas para gerir contratos de prestação de serviços e obras com recursos públicos, muitas vezes de repasses ou empréstimos, com empresas construtoras, escritórios de serviços técnicos ou associações comunitárias e os procedimentos internos para elaboração de projetos e execução de obras, com contratos com fornecedores de levantamentos topográficos, sondagens, materiais de construção, cooperativas de mão de obra etc. O que se torna ainda mais específico quando tratamos de urbanização de assentamentos precários, pois rotinas de licenciamentos, diretrizes, projeto, planejamento da obra dependem de diversos fatores externos à equipe, ao setor e à própria prefeitura. [...] a urbanização de uma favela engloba as fases de discussão da intervenção e negociação com diversos órgãos públicos, moradores e vizinhos, entre moradores, levantamentos, desenvolvimento de projetos e execução das obras. Essas fases devem prever, posteriormente, a manutenção urbana (Bueno & Freitas, 2009, p. 245).

Percebe-se, portanto, que o PAC-UAP colocou para os municípios uma oportunidade para equacionar e/ou reduzir o quadro de precariedade existente nos assentamentos, ao passo que exigiu dos entes locais capacidade técnica, financeira, administrativa e institucional para atuar em todas as etapas do ciclo dos projetos. Exigiu também que o planejamento e a gestão da política habitacional fossem feitos em articulação com outras políticas (fundiária, saneamento ambiental e mobilidade urbana, por exemplo), como forma de favorecer a efetivação de melhores condições de habitabilidade nos assentamentos.

Com base no campo teórico-analítico exposto nas seções 2 e 3, busca-se, na próxima seção, examinar o processo de implementação do PAC-UAP no município de João Pessoa/PB a partir da análise dos projetos aprovados pelo referido município.

3. O PAC-UAP em João Pessoa/PB: um esforço de síntese

O município de João Pessoa tem uma trajetória relativamente recente no que se refere às ações de urbanização em assentamentos precários. Dados coletados no Sistema de Acompanhamento de Obras do Poder Público, disponível⁶ no portal da Caixa Econômica Federal, revela que em 2006 foi assinado contrato cujo objeto era “Erradicação de Favelas e Urbanização Integrada”. No mesmo sistema foi possível identificar contrato de ano anterior, nesse caso de 1998, em que há registro de contrato

⁶ Sistema - Acompanhamento de Operações do Setor Público. Disponível em: <https://webp.caixa.gov.br/siurb/ao/pag/index.asp>. Acesso em: 10 de junho 2019.

referente às ações em favelas. Contudo, destaca que esses ficaram praticamente restritas à produção e/ou melhoria habitacional, não atendendo, portanto, aspectos relacionados à instalação de infraestrutura urbana, regularização fundiária, entre outros, ações comuns em projetos de urbanização.

Em outros registros verificou-se a existência de contratos de urbanização que contemplavam ações de provisão de infraestrutura urbana (água, esgotamento sanitário, pavimentação, drenagem pluvial e melhorias sanitárias domiciliares) e ações relacionadas à habitação (produção e melhorias habitacionais). Todavia, não se configuravam enquanto intervenções de urbanização complexa, ou seja, um tipo de intervenção que ocorrem em “assentamentos com alto grau de densidade, em geral, tipo aglomerado, com alto índice de remoções, que não apresenta traçado regular e/ou com a necessidade de realização de complexas obras geotécnicas ou drenagem urbana” (Denaldi, 2009, p. 112).

Com relação aos assentamentos existentes no município de João Pessoa/PB, dados do Censo 2010 (IBGE) apontam a existência de 25.524 domicílios particulares permanentes distribuídos em 59 aglomerados subnormais, nos quais residem cerca de 91.351 pessoas. O Plano Local de Habitação de Interesse Social de João Pessoa (2013) identificou e classificou os assentamentos precários do município em 04 grupos, de acordo com o grau de prioridade de intervenção.

Ao cruzar os dados do PLHIS com os dos contratos do PAC-UAP, verificou-se que dos 05 projetos de urbanização de assentamentos precários, 03 contemplaram áreas enquadradas no grupo 01 (Comunidade do S, Saturnino de Brito e São José) e 02 projetos contemplaram áreas do grupo 4A (Taipa/Nova Vida e Maria de Nazaré). A tabela 01 apresentam algumas informações acerca dos assentamentos que são objeto de intervenção no âmbito do PAC-UAP.

Tabela 01: Informações gerais sobre os assentamentos enquadrados no PAC-UAP

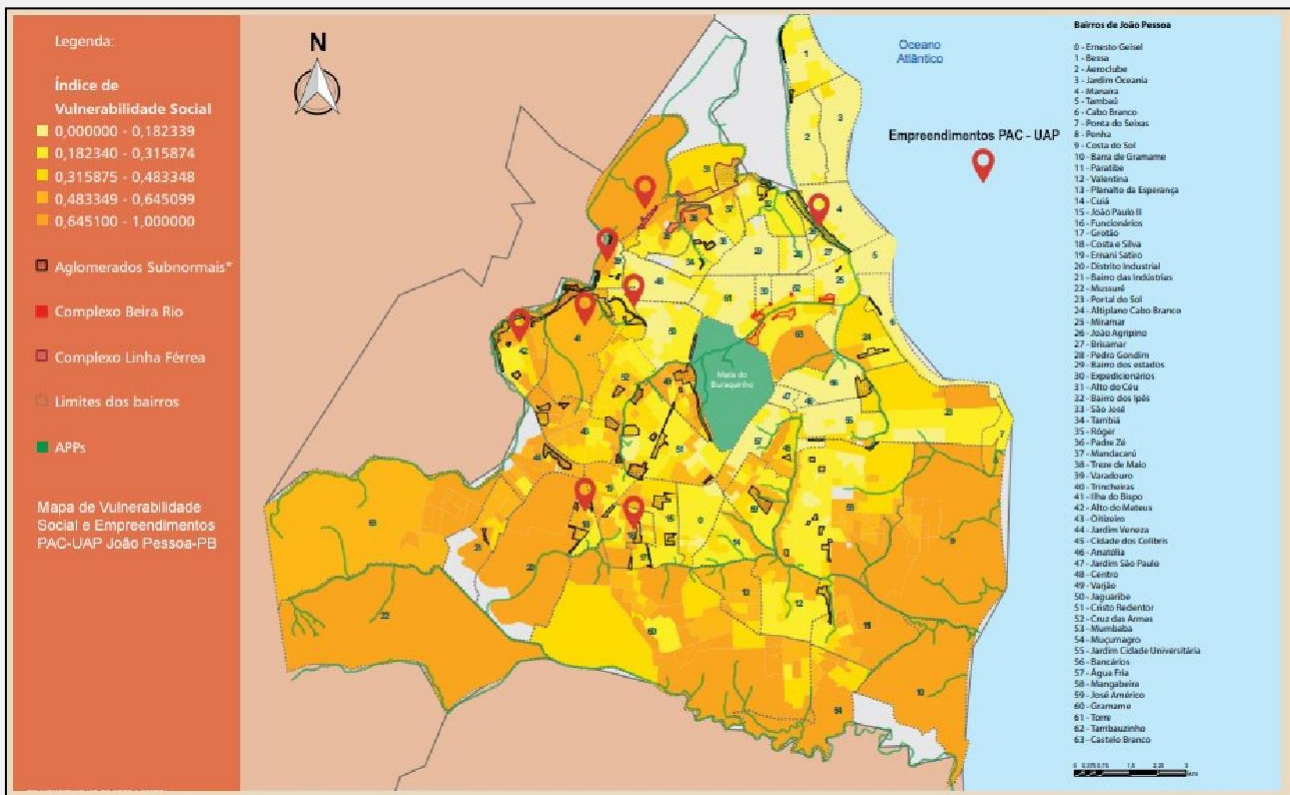
Assentamentos (Aglomerados subnormais)	Domicílios particulares ocupados	População residente em domicílios particulares ocupados			Média moradores domicílios particulares ocupados
		Total	Homens	Mulheres	
Da Taipa/ Nova Vida	1.102	4.085	1.956	2.129	3,7
Do “S”	352	1.331	661	670	3,8
Maria de Nazaré	528	1.908	905	1.003	3,6
São José	1.981	6.564	3.115	3.449	3,3

Saturnino de Brito	378	1.291	602	689	3,4
TOTAL	4.341	15.179	7.239	7.940	

Fonte: Aglomerados Subnormais, IBGE, 2010.

Do total de domicílios existentes nos assentamentos precários do município de João Pessoa, cerca de 17% se encontram localizados nos 05 assentamentos indicados na tabela 01. Considera-se esse percentual bastante elevado, tendo em vista que ainda a existência de mais 54 áreas que se configuram como assentamentos, segundo o IBGE (2010). Outro dado que chama a atenção se refere à relação entre vulnerabilidade social e localização dos assentamentos precários enquadrados no PAC-UAP, conforme pode ser observado na figura 01, a seguir.

Figura 01:
Mapa de vulnerabilidade social e empreendimentos PAC-UAP João Pessoa/PB



Fonte: Adaptado do Plano de Ação de João Pessoa Sustentável (2014).

Com base na figura, pode-se concluir que os assentamentos estão predominantemente localizados em áreas que possuem maiores índices de

vulnerabilidade social⁷. Essas apresentam problemáticas relacionadas à inadequação ambiental (ocupação de áreas de mangue, rio, emissário, encostas, próximos de faixas de domínio) e disfunções urbanas (ausência ou baixa oferta de infraestrutura urbana e equipamentos de uso coletivo), além de concentrar população de baixa renda.

A descrição constante no PLHIS (2013) e no Plano de Ação de João Pessoa Sustentável (2016) evidencia a necessidade de o poder público municipal realizar intervenções para garantir condições adequadas de habitabilidade nos assentamentos. Os projetos de intervenção de João Pessoa buscam responder à complexidade inerente aos territórios, resultante da sua organização social, econômica, cultura, política e das características físicas e ambientais. Ao fazer isso, tais projetos se encontram alinhados com o desenho programático do PAC-UAP.

A figura 02 apresenta informações gerais sobre os projetos.

⁷ “O índice de Vulnerabilidade Social é composto por sete indicadores: I) média de moradores por domicílio; II) proporção de domicílios com renda de até meio salário mínimo; III) proporção de domicílios com abastecimento de água inadequado; IV) proporção de domicílios com escoamento inadequado; V) proporção de população de zero a nove anos; VI) proporção da população de 60 e mais anos e; VII) proporção de responsáveis pelo domicílio não alfabetizados” (Plano de Ação João Pessoa Sustentável, 2014, p. 47)

Figura 02: Quadro Síntese do PAC-UAP em João em Pessoa/PB

Área de intervenção	Objeto	Data da Assinatura	Início da Execução	Repasse (R\$)	Contrapartida (R\$)	Total do Investimento (R\$)	% de Execução (Meta Física)	Situação da Obra
Saturnino de Brito	Remoção e reassentamento de 400 UH, instalação de rede de esgoto, abastecimento de água, pavimentação, drenagem, muros de contenção, equipamentos comunitários, trabalho social e regularização fundiária.	09/05/2012	10/04/2013	23.330.000,00	4.873.596,50	28.203.596,50	63,88	Adiantada
Maria de Nazaré	Urbanização da comunidade Maria de Nazaré.	30/12/2009	07/02/2012	9.275.420,00	1.424.584,03	10.700.004,03	47,20	Atrasada
Zona Ribeirinha do Rio Sanhauá	Urbanização da Zona Ribeirinha do Rio Sanhauá - Comunidades Ilha do bispo, Alto Mateus. Favela do S e Varadouro.	14/05/2008	04/07/2008	24.142.481,89	1.797.794,92	25.940.276,81	58,13	Adiantada
Taipa/ Nova Vida	Melhoria das condições de habitabilidade de Taipa/Nova Vida (114 unidades habitacionais, obras de água, esgoto, drenagem e pavimentação, e a implementação de via principal e equipamentos, praças, áreas de lazer).	30/04/2008	15/05/2009	7.317.200,00	380.949,71	7.698.149,71	100,00	Concluída
São José	Obras de infraestrutura e de equipamentos comunitários (1 escola, 1 ginásio de esporte coberto) articulados à Produção 2961 UH pelo PMCMV.	31/10/2011	09/06/2014	37.802.682,28	4.722.133,88	42.524.816,16	16,40	Atrasada
TOTAL				101.867.784,17	13.199.059,04	115.066.843,21		

Fonte: Elaboração própria com base no Sistema - Acompanhamento de Operações do Setor Público – Caixa Econômica Federal. Elaboração Própria com base nos Relatórios de Acompanhamento de Engenharia (RAE) – Caixa Econômica Federal. Dados coletados de março a junho de 2019.

Os dados da Figura 01 permitem algumas constatações e, ao mesmo tempo, possibilitam lançar hipóteses acerca do processo de implementação do PAC-UAP em João Pessoa/PB.

Temporalmente, o referido processo apresenta uma duração média de 9,4 anos, o que representa, cerca de 6,4 anos além do prazo normalmente definido para a execução de projetos de urbanização de assentamentos. Claro que cada território e cada proposta de intervenção possuem suas especificidades, o que pode exigir prazos superiores a 36 meses. No entanto, essa longevidade dos projetos não pode ser explicada apenas por atrasos durante a etapa de implementação.

Campanhoni (2016), ao analisar dados referentes ao tempo entre assinatura do contrato e início da execução em contratos do PAC-UAP no Brasil, constatou que o executivo municipal demora em média 1,5 ano para iniciar tal execução. A realidade do município de João Pessoa não se apresenta diferente, a qual pode ser explicada por fatores como: (a) inexistência de banco de projetos para assentamentos precários. Diante disso, as propostas enquadradas no PAC-UAP não se encontram em nível de projeto executivo, havendo a necessidade de prever recursos para a elaboração desse pela empresa executora da obra. Embora não seja incomum essa previsão, o fato é que ao apresentar uma proposta sem o amparo de um projeto executivo, corre-se o risco de problemas na previsão inicial de custos, prazos e no próprio escopo da proposta. A realidade é que a maioria dos municípios opta por pleitear recursos para a execução, mesmo havendo possibilidade de solicitar recursos para a elaboração de projetos; (b) entrave relacionado à pouca *expertise* de empresas de construção civil referente às intervenções de caráter integrado e multissetorial, tende em vista especificidades dos assentamentos precários, e do próprio ciclo do projeto; e (c) inexistência ou insuficiência de técnicos municipais com experiência em projetos de urbanização de integrada de assentamentos.

Antes do PAC-UAP, conforme apontado anteriormente, apenas 01 projeto⁸ foi enquadrado na modalidade Urbanização, Regularização e Integração, tendo como objeto a **Erradicação de Favelas e Urbanização Integrada**. Ainda no que se refere às condições iniciais, nas etapas de pré-obras e de obras, salienta-se a dificuldade de equipes municipais com processos licitatórios, gerenciamento e fiscalização de obras relacionadas à urbanização de assentamentos. Tais dificuldades se vinculam, em grande medida, à existência de equipes subdimensionadas e à própria dinâmica interativa que lastreia o

⁸ Sistema de Acompanhamento de Operações do Setor Público da Caixa Econômica Federal.

funcionamento do PAC, na medida em que envolve diversos atores (estatais e não estatais). Essa dinâmica envolve, portanto, processos de decisão *multi-layering e multi-level*, conforme apresentada por Lotta (2019). Nos processos de decisão *multi-layering* existe a dinâmica estabelecida pelo município, pelo governo do estado (órgão ambiental e concessionária) e pelo governo federal (ministérios, órgãos de controle e instituições mandatárias). No caso dos processos de decisão *multi-level* verifica-se a existência de diversos atores também atuando no processo de implementação, expresso na atuação dos burocratas de alto e médio escalão e dos burocratas do nível de rua.

Considerando que o PAC é um programa que tem o poder público municipal como protagonista no que se refere à formulação e à implementação, e a alocação final dos recursos é feita pelo Governo Federal, considera-se relevante retomar análise feita por autores referente à implementação em sistemas federais.

Em sistemas federais, deve-se buscar conciliar o desejo das lideranças centrais com o das autoridades difusas de implementação – sempre presentes em federações. E é a presença dessas “autoridades difusas” que impõe a participação de atores que representam interesses divergentes em relação aos da política nacional, dificultando a implementação local de políticas federais. Com isso, amplia-se a necessidade de formuladores federais buscarem a cooperação e a coordenação nos níveis subnacionais (Oliveira & Couto, 2019, pp. 75-76).

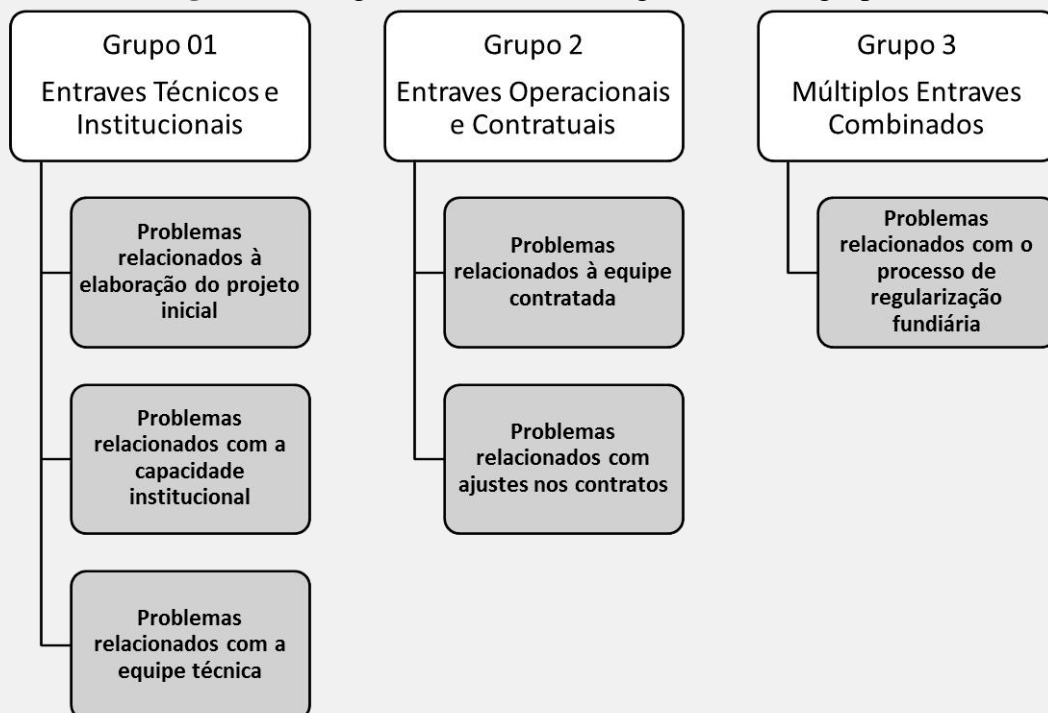
Logo, pode-se supor que a dinâmica interativa (vertical e horizontal) entre diferentes atores (estatais e não estatais) deva ocorrer baseada em práticas cooperativas. Ao refletir sobre a relação entre quadro de atores e diretrizes prioritárias das políticas públicas, consideram que:

a permanência de uma diretriz prioritária depende, também, da continuidade dos seus atores definidores. Quando o quadro de atores que definem a diretriz prioritária se altera abrupta ou radicalmente, a chance de “abandono” daquela diretriz é grande. Mudanças de grupos políticos no governo, em especial a entrada de grupos com visões muito distintas do papel do Estado na condução das políticas públicas, tendem a gerar mudanças significativas ou mesmo a rejeição das diretrizes prioritárias. Mudanças menos radicais, com a entrada de grupos que, se não alinhados, ao menos concordam com o sentido das políticas implementadas, têm efeitos menos significativos para a continuidade e superação das diretrizes. (Oliveira & Couto, 2019, p. 74).

Considerando o exposto, um olhar sobre o ciclo político do município de João Pessoa no período entre 2005 e 2019 aponta que houve troca de gestão em dois momentos. De 2005 a 2010 quem esteve à frente foi o ex-prefeito Ricardo Coutinho. Em março de 2010 assumiu o vice-prefeito Luciano Agra, que ficou à frente do executivo municipal até dezembro de 2012. De 2013 até os dias atuais, o prefeito é Luciano Cartaxo. Em geral, quebras no ciclo político alteram a composição das equipes municipais (burocratas de alto e médio escalão e os burocratas de nível de rua), impactando no ciclo das políticas públicas.

Com relação ao PAC-UAP em João Pessoa, identificou-se os principais entraves à sua implementação, tomando como referência matriz analítica elaborada por Campanhoni (2016), que identifica entraves relacionados aos PACs-UAP no Brasil. De modo a estruturar a leitura do contexto local específico, procedeu-se à organização/enquadramento dos entraves em três grupos: (i) Grupo 01: Entraves Técnicos e Institucionais; (ii) Grupo 02: Entraves Contratuais e Operacionais; e (iii) Grupo 3: Múltiplos Entraves Combinados. A figura 03 seguir apresenta os referidos grupos indicando e seus entraves.

Figura 03: Diagrama dos entraves organizados em grupos



Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas realizadas com gestores da Secretaria Municipal de Habitação do município de João Pessoa/PB e representante de instituição mandatária (2019); Dossiês dos Contratos PAC-UAP (Caixa Econômica Federal); Acompanhamento de Operações do Setor Público (Caixa Econômica Federal).

No Grupo 01, destacam-se entraves relacionados à qualidade do projeto. Em geral, os projetos inicialmente enquadrados – para efeitos de habilitação no PAC-UAP - não estavam no nível executivo, implicando, por conseguinte, na necessidade de elaboração de projetos executivos por parte das empresas vencedores dos certames licitatórios para execução da obra.

Outros aspectos que impactam na implementação do PAC-UAP em João Pessoa estão diretamente ligados às mudanças do ciclo político, quais sejam: (a) rotatividade das equipes; (b) descontinuidade administrativa e do corpo técnico; e (c) equipes subdimensionadas.

No caso do Grupo 02, destacam-se questões referentes à reprogramação de obras e à cronogramas defasados. Tal situação enseja a necessidade de realização de aditivos de tempo e/ou preço, relicitações e até mesmo redução de metas dos contratos aprovados. No projeto da Comunidade Taipa/Nova Vida, por exemplo, ocorreu a revisão e, posterior, redução de metas, a fim de que o projeto fosse concluído. Em relação aos entraves referentes à equipe contratada, destacam-se os que envolvem rescisões contratuais e empresas contratadas sem expertise para realização de intervenções de urbanização complexa, comuns a assentamentos precários.

No Grupo 03, registram-se entraves relacionados à questão fundiária, como, por exemplo: demora nos processos de regularização, problemas com a titularidade de áreas e com a realização de desapropriações.

Destaca-se, ainda, que falhas de comunicação entre os diferentes atores e dificuldades em termos organizacionais também impactam negativamente na implementação, sobretudo de projetos de urbanização de assentamentos precários, dado que esses projetos exigem alto nível de articulação dos diferentes subprojetos das áreas de engenharia, arquitetura, social, ambiental e fundiário. Ou seja, as falhas de comunicação entre os atores e dificuldades organizacionais são entraves relacionados à dimensão político-relacional quanto se trata do debate acerca do tema capacidade institucional.

Ressalta-se que os projetos de urbanização de assentamentos precário devem ser formulados e implementados em uma perspectiva integrada, caso contrário a tendência é que os custos (social, territorial, financeiro e político) e o tempo para execução sejam muito superiores aos previstos. Em geral, atrasos na execução provocam perda de

credibilidade e de legitimidade da população beneficiária em relação ao projeto e aos outros atores estatais e não estatais envolvidos na implementação. Nesse sentido, a existência de canais e de mecanismos de cooperação e coordenação é essencial ao processo de implementação de qualquer programa e/ou projeto, em particular os de natureza multissetorial.

A figura 04 apresenta um mosaico de imagens dos assentamentos enquadrados no PAC-UAP em João Pessoa.

Figura 04:

Mosaico de imagens dos assentamentos enquadrados no PAC-UAP de João Pessoa/PB



Fotos 01 e 02: Assentamento Saturnino de Brito



Fotos 03 e 04: Assentamento Maria de Nazaré



Fotos 05 e 06: Assentamento Comunidade do S



Fotos 07 e 08: Assentamento Taipa/Nova Vida

Fonte: Acervo Fotográfico da Pesquisa PAC-Urbanização de Assentamentos Precários em João Pessoa/PB: Desenho, implementação e avaliação.

Nas visitas de campo, observou-se, *in loco*, as especificidades de cada território como parte do esforço de se compreender o PAC-UAP, para além dos dados e das informações obtidas nos diversos documentos e nas entrevistas. Nesse sentido, ao compor o mosaico acima tentou-se lançar luz sobre questões nem sempre tão explícitas aos olhos daqueles que atuam diretamente na implementação do referido programa.

Um primeiro aspecto que chama atenção diz respeito à permanência de um quadro de precariedade ladeado por intervenções inconclusas que provocam alterações no cotidiano das famílias. Um segundo aspecto refere-se à constatação de que ocorreu a construção de domicílios improvisados em terreno situado ao lado do conjunto habitacional produzido no âmbito do PAC-UAP da comunidade Taipa/Nova Vida. Tal problemática revela não somente as condições de precariedade vividas pelas famílias que residem naqueles domicílios, mas sobretudo a dificuldade que o município tem de evitar ocupações em terrenos públicos. No caso ilustrado, o terreno pertence ao Governo do Estado.

Um terceiro aspecto: projetos enquadrados no PAC-UAP priorizaram áreas que apresentam risco de vida à população. No caso do Saturnino de Brito e Maria de Nazaré, parte do assentamento se situa em área de encosta. O São José se localiza às margens de rio Jaguaribe e a Comunidade do S se situa nas proximidades do antigo lixão do Roger e das margens do Rio Paraíba, sendo que parte dos imóveis se encontra locada sobre uma tubulação de emissário de rede de esgoto. Assim como no Taipa/Nova Vida, embora a intervenção na comunidade do S não tenha sido concluída, verificou-se, durante visitas de campo, um recente processo de ocupação irregular e desordenado em área de risco (próximo de faixa de domínio da linha férrea). Entre os fatores explicativos disso tem-se

a tentativa, por parte das famílias que ocuparam, de serem beneficiadas com unidades habitacionais que serão construídas para atender às famílias beneficiárias do projeto.

Mesmo não podendo ser enquadradas no projeto inicial, a ocupação feita pelas famílias sinaliza, de forma contundente, o desafio que está posto para município no contexto da efetivação da moradia adequada. Tal desafio, no entanto, só pode ser devidamente enfrentado mediante o estabelecimento de interações verticais e horizontais entre os diferentes atores, não sendo exclusivo do ente local.

4. Considerações finais

O desenho estabelecido com a Constituição Federal de 1988 redefiniu competências entre os entes federativos, ao passo que alçou o município à condição de ente autônomo. Nesse contexto, a política de desenvolvimento urbano passou a ser de responsabilidade dos municípios, tendo esses que se alinharem às arquiteturas institucionais e às diretrizes definidas pelo governo federal. A política de habitação, por exemplo, se enquadra no rol de políticas que são definidas no plano federal, embora a sua formulação, implementação e avaliação seja de responsabilidade local.

A descentralização favoreceu os municípios em relação ao aumento de recursos voluntários à consecução da política habitacional nas suas diferentes modalidades. Todavia, a prática evidencia dificuldades de implementação relacionadas à baixa capacidade institucional e à pouca experiência com a modalidade de urbanização de assentamentos precários.

O exame da experiência do processo de implementação do PAC-UAP em João Pessoa/PB revela a existência de entraves de diversas naturezas, com destaque para os Técnicos e Institucionais, os Operacionais e Contratuais e os Múltiplos Entraves Combinados.

Ademais, constatou-se que, apesar de esforços da gestão municipal, no sentido de capilarizar suas ações para o tratamento integrado de assentamentos, ainda permanecem problemas relacionados à pactuação entre atores estatais e não estatais. Muitas vezes a não pactuação implica na necessidade de revisão parcial ou integral dos projetos.

Reconhecendo que a implementação funciona como uma espécie de jogo entre diferentes implementadores, pode-se supor que o grau de adesão ao PAC-UAP, por exemplo, varia em função dos recursos disponíveis e da capacidade de barganha de atores

institucionais e não institucionais. Pode-se supor, também, a existência de um amplo espaço, que ainda se encontrar aberto, para que os implementadores adotem comportamentos discricionários.

A complexidade inerente ao caráter multissetorial e integrado que orienta e define as ações de urbanização de assentamentos precários, e a relação entre atores estatais e não estatais que cotidianamente jogam, são fatores explicativos na longevidade dos projetos.

A implementação do PAC-UAP em João Pessoa possibilitou a ampliação dos investimentos direcionados para famílias que residem em áreas precárias, as quais apresentam contextos complexos e conflituosos, e territórios ambientalmente degradados, insalubres e vulneráveis socialmente. Inegavelmente, esse quadro dificulta e complexifica a implementação dos projetos. Essa, no entanto, não é uma realidade exclusiva daquele município, uma vez que é comum observar tais dificuldades em outras experiências locais de urbanização de assentamentos. Logo, é fundamental que os municípios aperfeiçoem não apenas seus sistemas de planejamento e gestão, mas que também fortaleçam as articulações entre os atores estatais e não estatais.

Em outras palavras: o município necessita melhorar a sua capacidade institucional, sobretudo no que se refere ao componente técnico-administrativo (recursos financeiros, informacionais, físicos, bem como organizações, instrumentos e profissionais competentes com habilidades de gestão, em particular no que se refere a projetos de urbanização) e ao componente político-relacional (Institucionalização de canais de participação e interação, negociação e mediação do Executivo com outros poderes, órgãos de controle e sociedade)⁹.

O PAC-UAP em João Pessoa/PB pode, portanto, ser compreendido mais como um tipo de experimentação social, e menos como um projeto coletivo ideal fechado. Sendo assim, é fundamental reforçar e aprimorar o processo de implementação de programas e de projetos, sobretudo daqueles que envolvem múltiplas dimensões e que requerem o envolvimento de diversos atores (estatais e não estatais), a exemplo dos projetos de urbanização de assentamentos precários.

⁹ Para uma discussão sobre capacidade institucional ver Silva (2019), Pires e Gomide (2014) e Grin (2012).

Referências

Brasil. Ministério das Cidades/Cem (2010). *Urbanização de Favelas: a experiência do PAC*. Brasília/DF.

Bueno, L. M. M., & Freitas, E. L. H. (2009, janeiro). Normas específicas e metodologia para projetos e obras de urbanização e recuperação ambiental de assentamentos precários. In: *Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários* (1ª impressão). Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades.

Bueno, L. M. M. (2000). *Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização*. Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Caldas, M. F. (2018). *A Utopia da Reforma Urbana: ação governamental e política pública no Brasil*. Belo Horizonte: C/Arte.

Campanhoni, A. (2016, abril/junho). Implementação da política federal de habitação para assentamentos precários: gestão municipal e os entraves na execução das intervenções. *Rev. Serv. Público Brasília*, 67(2), 227-248.

Cardoso, A. L., & Denaldi, R. (2018). Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). In: R. Denaldi, & A. L. Cardoso. *Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC* (1ª Ed.). Rio de Janeiro: Letra Capital.

Cardoso, A. L., Jaenisch, S. T., & Aragão, T. A. (2017). 22 anos de Política Habitacional no Brasil: da euforia à crise (Introdução). In: *22 anos de Política Habitacional no Brasil: da euforia à crise* (1ª Ed). Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles.

Cardoso Junior, J. C., & Navarro, C. A. (2018). O Brasil na Encruzilhada: Política, Planejamento e Investimentos na Experiência Recente do PAC (2007-2014): avanços e ameaças. In: A. Á. Gomide, A. K. Pereira (Eds.). *Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento* (pp. 63-89). Rio de Janeiro: Ipea.

Denaldi, R. (2009, janeiro). Assentamentos Precários: identificação, caracterização e tipologias de intervenção. In: *Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários* (1ª Impressão). Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades.

Gomide, A., & Pires, R. C. (2014). *Capacidades estatais e democracia: Arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea.

Grin, E. J. (2012, janeiro/setembro). Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. *Revista Teoria e Sociedade*, Minas Gerais, 20(1), 148-176.

_____. (2003). *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses* (Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Lima, L., & D'ascenzi, L. (2013, dezembro). Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, 21(48), 101-110.

Lotta, G. S. (2019). A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: G. S. Lotta (Org.). *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap.

_____ (2010). *Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família* (Tese de Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Oliveira, V. E. De, & Couto, C. G. (2019). Diretrizes prioritárias e fases da implementação: como mudam as políticas públicas. In: G. S. Lotta (Org.). *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap.

Secchi, L. (2016). *Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos* (2^a Ed). São Paulo: Cengage Learning.

Silva, F. L. (2019). *Prioridade política e Capacidade Burocrática: A implementação do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários* (Tese de Doutorado em Administração pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

Política Ambiental como Antiprioridade: Uma Análise Política dos Gastos Ambientais no Estado do Paraná

Política Ambiental como Antiprioridad:

Un Análisis Político de los Gastos Ambientales en el Estado de Paraná

Environmental Policy as Antipriority:

A Political Analysis of Environment Spending at State of Paraná

Jessica Eloísa Oliveira¹ 

Benilson Borinelli² 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n2.52916

Recebido em: 31/05/2020

Aprovado em: 29/06/2020

Resumo: Neste trabalho analisamos a influência de fatores políticos na alocação dos gastos em meio ambiente no orçamento público do estado do Paraná, no período de 2003 a 2014. Realizamos uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório-descritivo a partir das categorias que Russel e Benson (2014) utilizam para analisar o orçamento verde: partidarismo, ideologia e preferências do público. Os dados foram coletados em documentos oficiais e entrevistas com atores que participaram do processo orçamentário do gasto ambiental no estado. Os achados mostram que a configuração dos fatores políticos analisados tendem a influenciar negativamente no processo de alocação de recursos para a área ambiental, dado que o predomínio de partidos e ideologias desenvolvimentistas, a pouca importância dada pelo eleitorado à pauta ambiental, bem como a expressiva representação do setor agrícola na economia e na política do estado, com sua influência no processo eleitoral, apontam para a baixa prioridade, e até mesmo uma antiprioridade, da área ambiental.

Palavras-chave: Política Ambiental; Gasto Ambiental; Orçamento Verde; Fatores Políticos; Meio Ambiente.

¹ Universidade de Brasília (UnB) – E-mail: jessicaeloisa1@gmail.com.

² Universidade Estadual de Londrina (UEL) – E-mail: bborinelli@hotmail.com.

Resumen: En este trabajo analizamos la influencia de los factores políticos en la asignación de gastos en medio ambiente en el presupuesto público del estado de Paraná, en el periodo de 2003 a 2014. Se realizó una investigación cualitativa, de carácter exploratorio-descriptivo a partir de las categorías que Russel y Benson (2014) utilizan para analizar el presupuesto verde: partidismo, ideología y preferencias del público. Los datos fueron tomados de documentos oficiales y entrevistas con actores que participaron del proceso presupuestario del gasto ambiental en el estado. Los hallazgos muestran que la configuración de los factores políticos analizados tienden a influenciar negativamente en el proceso presupuestario de recursos para el área ambiental, dado que el predominio de los partidos e ideologías desarrollistas, la poca importancia dada por el electorado a la pauta ambiental, como la expresiva representación del sector agrícola en la economía y en la política del estado, con su influencia en el proceso electoral, apuntan para la baja prioridad, e incluso una antiprioridad, del área ambiental.

Palabras clave: Política Ambiental, Gasto Ambiental, Presupuesto Verde, Factores Políticos, Medio Ambiente.

Abstract: In this paper, we analyze the influence of political factors on the allocation of spending on the environment in the public budgeting of the state of Paraná from 2003 to 2014. We conducted a qualitative, exploratory-descriptive research based on the categories that Russel and Benson (2014) use to analyze the green budgeting: partisanship, ideology and public preferences. The data were collected in official documents and interviews with actors who participated in the process of environmental spending in the state. The findings show that the configuration of the analyzed political factors tend to negatively influence the process of allocating resources to the environmental area, given the predominance of developmentalist parties and ideologies, the little importance given by the electorate to the environmental agenda, as well as the expressive representation of the agricultural sector in the economy and state policy, with its influence on the electoral process, point to the low priority, and even an anti-priority, of the environmental area.

Keywords: Environmental Policy, Environmental Spending, Green Budgeting, Political Factors, Environment.

1. Introdução

Desde a década de 1990, vários países e organizações internacionais têm realizado esforços para medir e monitorar os gastos ambientais no setor público (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe [CEPAL], 2015). Em geral, tem-se tentado verificar como fatores econômicos, políticos, demográficos e aqueles relacionados à gravidade dos problemas ambientais influenciam os gastos públicos em meio ambiente e até que ponto esses gastos refletem os esforços dos governos para resolver os problemas ambientais. Os gastos e as decisões orçamentárias podem

contribuir para análise do processo político em torno das deliberações que envolvem a alocação de recursos públicos no setor ambiental. A análise dos gastos pode indicar a origem, as prioridades dentro do campo específico e em relação a outras áreas, a continuidade de programas e ações, o processo político, as estratégias organizacionais de captação de recursos e de financiamento das agências ambientais (Borinelli, Tridapalli, Campos & Castro, 2011; Newmark & Witko, 2007).

No Brasil, poucos estudos têm trabalhado com gastos ambientais (Borinelli et al., 2011; Oliveira, 2016). Na literatura internacional a análise dos gastos públicos ambientais é mais recorrente, mas, em sua maioria, os estudos envolvem análises quantitativas comparativas (Bacot & Dawes, 1997; Daley & Garand, 2005; Lombard, 1993). Por meio de métodos quantitativos, procura-se verificar a relação entre o maior ou menor investimento ambiental de acordo com algumas variáveis (riqueza, gravidade dos problemas, capacidade administrativa etc.). Considerando que o processo orçamentário se caracteriza pela forte incidência de aspectos políticos em contextos específicos, a análise em profundidade, qualitativa, pode gerar importantes contribuições para uma melhor compreensão dos gastos ambientais. O gasto realizado na área ambiental é fruto de lutas políticas entre múltiplos atores em contextos específicos, quando importam a escassez de recursos do fundo público, a natureza das políticas em questão e os interesses políticos e econômicos dominantes.

Neste artigo analisamos a influência de fatores políticos na alocação dos gastos em meio ambiente no orçamento público do estado do Paraná, no período de 2003 a 2014. Nesse intervalo aconteceu uma importante alternância ideológica no controle do Executivo estadual, a substituição de Roberto Requião (2003-2010) do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB/MDB), intervencionista e de posições mais próximas da centro-esquerda, por Alberto Richa (2011-2014) do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), de centro-direita e neoliberal. Para captar as prováveis mudanças no orçamento decorrentes dessa alternância e de outros fatores, realizamos uma pesquisa qualitativa, de caráter descritivo e exploratório, adotando as categorias propostas por Russel e Benson (2014) para o estudo do orçamento verde: partidarismo, ideologia e preferências do público.

O estado do Paraná está localizado na região sul do Brasil, é uma das maiores economias do país e um dos principais representantes do agronegócio. O estado foi uma referência nacional em políticas ambientais nas décadas de 1980 e 1990, mas desde então

vem enfrentando, apesar dos diferentes governos, diversos problemas para suprir demandas orçamentárias, mais destacamente, para repor o seu quadro técnico de servidores (Oliveira, 2016).

A análise dos fatores políticos que são ponderados no processo de decisão do gasto público estadual em meio ambiente pode trazer importantes contribuições teóricas e metodológicas, diante da relativa ausência de estudos sistemáticos sobre o tema. O trabalho oferece uma contribuição particular ao propor uma avaliação qualitativa do processo orçamentário, processo esse geralmente analisado por abordagens quantitativas. Assumidos como críticos na formulação e implementação orçamentária, fatores políticos podem ser melhor capturados e compreendidos em estudos contextualizados e intensivos. Dessa forma, este trabalho pode contribuir para a maior compreensão e conhecimento da política ambiental estadual no Brasil, dando suporte a novos estudos empíricos e teóricos, particularmente para aqueles que buscam compreender e destacar os mais importantes fatores relacionados à definição dos gastos públicos estaduais.

O artigo está dividido em cinco seções. A seção dois engloba o quadro de referência teórica. Na seção três são apresentados os procedimentos metodológicos. Na seção quatro estão os resultados da pesquisa, primeiro referente à evolução da política e do gasto ambiental no Paraná, em seguida são apresentados os resultados e discussão para cada uma das categorias analisadas. As considerações finais estão na última seção.

2. Referencial Teórico

Em um sentido normativo, a política ambiental pode ser entendida como o conjunto de regras jurídicas, organizações e instrumentos administrativos mobilizados pelo Estado e pela sociedade para administrar o uso e o acesso aos recursos naturais, espécies e serviços ambientais, com o objetivo de promover e manter padrões aceitáveis de qualidade ambiental em um determinado território. Portanto, as políticas ambientais se ocupam, geralmente, de uma grande variedade de temas e problemas presentes na quase totalidade das atividades humanas, e descritos recorrentemente como de alta complexidade, incertos e de caráter difuso pelo elevado grau de conflitos (Borinelli, 2011). Na maior parte das vezes, esses conflitos geram e são gerados pela operação de sistemas regulatórios que impedem ou exigem elevados custos para atividades econômicas públicas e privadas, novas e tradicionais, para tratar de problemas como a poluição, o desmatamento, a proteção de biomas, a extinção de espécies, a perda da

biodiversidade e as mudanças climáticas. Dessa forma, a política ambiental representa não só um sistema de regulação, aparelho administrativo, corpo de ideias e conhecimento especializado, mas também um espaço de contestação, decisão, concertação e confronto de interesses estatais e não-estatais, ambientalistas e antiambientalistas (Duit, Feindt & Meadowcroft, 2016).

A institucionalização da política ambiental nos países ocidentais, iniciada no final dos anos 1960, contou com a criação de corpo de leis, orçamentos, burocracias e contingentes de técnicos especializados e distribuídos nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A partir dos anos 1980, o caráter centralizador da primeira fase da política ambiental é objeto de um conjunto de reformas, inspiradas pela crise do Estado, a ascensão de teses neoliberais e de democratização, visando a descentralização dessas políticas para forças de mercado, para instâncias de poder local e para organizações da sociedade civil. Esse movimento, que vem sendo descrito pelos fenômenos de desregulamentação e de re-regulamentação, em geral, vem apontando para uma retração e modificação do papel das políticas ambientais estatais, sem contudo eliminar o caráter conflituoso do tema e, por sua vez, a identificação do Estado como espaço de contestação e objeto de influência entre forças favoráveis e contrárias ao maior controle ambiental (Borinelli, 2011; Gallassi, 2018; Neves, 2006).

A implementação de políticas ambientais implica na alocação de recursos orçamentários em atividades como o licenciamento e a fiscalização, o monitoramento da qualidade ambiental, a criação e manutenção de unidades de conservação, a contratação de um quadro técnico especializado, e outras despesas de custeio para promover direitos e atribuições estabelecidas legalmente e em toda extensão territorial do estado. A disponibilização de recursos orçamentários não assegura a efetividade das políticas públicas, mas é condição indispensável para manter, por exemplo, quadros técnicos quantitativa e qualitativamente adequados e sistemas de monitoramento e fiscalização ambiental (Kraft, 2011). O orçamento público é um ato de natureza política (Calmon, 2006) e como tal, reflete os interesses políticos dos governantes. O processo orçamentário é um campo de disputas políticas, diversas áreas lutam pelos limitados recursos disponíveis. Cabe, assim, aos decisores gerenciar os múltiplos atores e interesses estatais sobre o orçamento público, as áreas que serão priorizadas, as com baixa prioridade e até as antiprioridades de governo.

Os gastos ambientais podem ser definidos como “aqueles inerentes às funções

constitucionais do Estado relacionadas à preservação e recuperação ambiental e à garantia de direitos ambientais” (Borinelli et al., 2011, p. 101). No Brasil, a análise dos gastos ambientais foi facilitada pelas mudanças instauradas com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na apresentação da contabilidade pública no final dos anos 1990, em que se destacam a criação de uma rubrica específica para o meio ambiente (função Gestão Ambiental, código 18) e a padronização, transparência e sistematicidade na demonstração dos gastos ambientais da União, estados e municípios. Essas mudanças abriram novas possibilidades de acompanhamento e avaliação das políticas e instituições ambientais.

Diante da necessidade, em todas as esferas (local, estadual, regional, nacional e global), de se investir em políticas ambientais, estudos internacionais (Bacot & Dawes, 1997; Daley & Garand, 2005; Lombard, 1993; Newmark & Witko, 2007) e nacionais (Borinelli et al., 2011; Guandalini, 2016; Oliveira, 2016; Silva, Juras & Souza, 2013) têm concentrado esforços para verificar como fatores econômicos, sociais, políticos, ambientais e estruturais influenciam o gasto público em meio ambiente e até que ponto tais gastos refletem o empenho dos gestores públicos em promover uma política ambiental efetiva. Essas pesquisas variam entre trabalhos quantitativos, qualitativos e mistos.

O estudo qualitativo realizado por Russel e Benson (2014) considerou a influência de fatores políticos (partidarismo, ideologia e preferências do público) na política ambiental via orçamento (orçamento verde). Inicialmente os autores fizeram um levantamento da literatura sobre orçamento para identificar argumentos-chave, incluindo a noção de que políticas de nível macro interferem na composição orçamental. Esse levantamento foi utilizado para desenvolver um quadro analítico para explicar práticas orçamentárias (Tabela 1). O modelo foi empregado pelos autores para examinar o orçamento verde em duas das principais economias industrializadas: os Estados Unidos e o Reino Unido. Os principais resultados do estudo foram, em primeiro lugar, o partidarismo, quando visto historicamente, nem sempre segue padrões previsíveis esquerda-direita. Em segundo lugar, os *veto players* foram importantes, especialmente no sistema federal dos EUA, para definir a agenda do orçamento verde. Por fim, a aplicação da categoria preferências eleitorais na análise dos casos (EUA e Reino Unido) foi problemática.

Tabela 1: Um quadro analítico-teórico para explicar o orçamento verde

Teoria	Atores-chave	Análise racional do orçamento verde
Política partidária	Partidos políticos	Preferências partidárias
<i>Veto players</i>	Atores com poder de veto	Distância ideológica Alternância ideológica
Preferência eleitoral	Público, governo	Demandas públicas

Fonte: Russel e Benson (2014).

No que se refere à composição do orçamento verde, Russel e Benson (2014, p. 247, tradução nossa) argumentam que duas previsões são possíveis sobre a influência do partidarismo. A primeira é que “[...] o alinhamento político-partidário do governo influencia a alocação de recursos fiscais para o setor ambiental, embora [...] possa não refletir uma relação binária esquerda-direita”. A segunda previsão é a de que a maneira como o montante é alocado nos programas ambientais também pode refletir preferências partidárias.

Os autores ainda analisam a influência da ideologia no orçamento verde a partir do modelo de *veto players* de Tsebelis e Chang (2004). *Veto players* são agentes, institucionais ou partidários, que podem vetar a adoção de uma política, assim o acordo entre eles é necessário para uma mudança do *status quo*. Os *veto players* são divididos em dois grupos: partidários, partidos políticos que estão na coalizão governamental no poder, e institucionais, atores políticos cujo poder formal de veto é legalmente especificado pela Constituição. Segundo a teoria dos *veto players*, mudanças deliberadas na estrutura dos orçamentos, quando o atual governo quer aumentar ou diminuir os gastos orçamentais e passar uma percentagem maior ou menor para alguma área, dependem da composição dos governos (distância ideológica) e da diferença de posição ideológica entre o anterior e o atual governo (alternância ideológica). Quanto mais ideologicamente diversificada a coalizão de governo (maior distância ideológica entre os partidos), menos mudança ocorre na estrutura dos orçamentos. Além disso, quanto maior for a alternância, mais significativa a alteração na estrutura dos orçamentos (Tsebelis & Chang, 2004).

Por fim, Russel e Benson (2014) argumentam que as preferências do público ou preferências do eleitorado moldam as políticas. Normalmente os governantes optam por questões com alto grau de homogeneidade da opinião pública, como a economia. Questões ambientais, até então, são negligenciadas, já que podem pressionar prioridades

econômicas e de emprego. Cabe saber se o aumento da participação cidadã na gestão ambiental favorecerá ou prejudicará essa política.

Os partidos políticos “[...] servem como mediadores entre a sociedade e o Estado, uma vez que organizam os termos da competição eleitoral” (Barros, 2015, p. 694). Essas instituições têm três funções básicas: 1) simplificar a escolha dos eleitores, 2) ajudar a recrutar líderes, e 3) participar da criação de maiorias organizando o governo e a oposição (Barros, 2015). Um dos sistemas de classificação para partidos políticos constantemente utilizado adota como critério a sua inclinação ideológica no espectro político esquerda-direita. Na Europa, desde a Revolução Francesa, a esquerda passou a ser associada ao liberalismo e a direita ao conservadorismo. Desde então, com os acontecimentos e desdobramentos históricos, as categorias (esquerda e direita) passam a incorporar novos conteúdos e deslocar o posicionamento de outros (Tarouco & Madeira, 2015).

No Brasil, o grande número de partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral –TSE é constantemente considerado um problema do sistema político brasileiro devido à alta fragmentação do sistema partidário, a heterogeneidade das coligações e o personalismo na escolha eleitoral. Por isso, há no Brasil a sensação de que os partidos políticos não têm um posicionamento ideológico definido. Tarouco e Madeira (2013), no entanto, afirmam que este diagnóstico destoa da grande semelhança no posicionamento político dos partidos encontrada nas diversas classificações da literatura. Portanto, segundo os autores, é possível identificar coerência no posicionamento de cada partido no espectro político. Utilizaremos em nossa pesquisa a classificação dos partidos brasileiros de Tarouco e Madeira (2015), que define os seguintes posicionamentos ideológicos dos partidos: extrema direita, direita, centro-direita, centro-esquerda, esquerda, extrema-esquerda.

A Conferência do Rio-92 contribuiu para que a agenda ambiental fosse incorporada por diversos partidos políticos, principalmente pelos partidos de esquerda ou de orientação socialista. Todavia, como a agenda ambiental brasileira está diretamente vinculada à emergência dos temas ambientais e à evolução de uma agenda ecológica internacional, sua inserção nos programas partidários foi difusa (Barros, 2015). Para analisar como os partidos políticos brasileiros incluem temas da agenda ambiental em seus programas partidários, Barros (2015) classificou a inserção das temáticas ambientais nos conteúdos oferecidos pelos partidos em seus *websites* em quatro grandes eixos: (1)

desenvolvimento com sustentabilidade econômica; (2) preservação e conservação; (3) críticas ao sistema capitalista e sustentabilidade ecológica; e (4) ecologia política, cultura urbana e cidadania ecológica. Dos 32 partidos que integraram o estudo, dois, Solidariedade e Partido Republicano da Ordem Social (PROS), não foram classificados por Barros (2015) nos eixos temáticos e 12 não incluíam temáticas ambientais em seus programas partidários (37,5%) que são: PSDB, PTC, PSC, PMN, PRP/Patriota, PTdoB/Avante, PRTB, PHS, PTN/PODE, PSL, PR/PL e PPL³.

No primeiro eixo ficaram os partidos que focam seus programas na sustentabilidade econômica e, portanto, são defensores do crescimento econômico. O segundo eixo, dos preservacionistas corresponde à combinação da sustentabilidade econômica, social e ecológica. Os críticos ao sistema capitalista (terceiro eixo) priorizam em seus programas partidários as temáticas ambientais voltadas à sustentabilidade ecológica. Por fim, somente dois partidos, o Partido Verde (PV) e o PEN/Patriota, relacionam as cinco dimensões da sustentabilidade (econômica, social, ecológica, cultural e espacial) nos seus programas partidários.

A questão ambiental, apesar de ser um tema transversal que é cada vez mais incorporado nos programas partidários, é tratada pelos partidos de acordo com suas preferências políticas. Diante disso, parece haver uma semelhança nos partidos entre a maneira de abordar as temáticas ambientais e seu posicionamento ideológico no espectro político. Os críticos ao sistema capitalista se encontram mais à esquerda do espectro, os desenvolvimentistas ficam em torno do centro e os preservacionistas à direita (Barros, 2015).

Conforme apresentado na classificação de Barros (2015), existem diversas compreensões sobre a questão ambiental e o caminho para construção da sustentabilidade. As disputas e conflitos de interesses são inerentes ao campo ambiental e os próprios atores sociais do campo têm distintas visões de como construir a sustentabilidade. No entanto, uma postura que não pertence ao campo ambiental é o antiecológico. “O antiecológico é um fenômeno social que basicamente se expressa por meio de práticas discursivas, simbólicas, políticas, institucionais e inclusive criminais, que têm como propósito afetar negativamente aspectos específicos tanto o imaginário social como a prática ecologista”

³ PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira; PTC - Partido Trabalhista Cristão; PSC - Partido Social Cristão; PMN - Partido da Mobilização Nacional; PRTB - Partido Renovador Trabalhista Brasileiro; PHS - Partido Humanista da Solidariedade; PTN/PODE - Podemos; PSL - Partido Social Liberal; PR/PL - Partido Liberal; e PPL - Partido Pátria Livre.

(Layrargues, 2017, p. 327). No antiecológico as políticas ambientais e seus instrumentos são uma antiprioridade de governo. Este fenômeno social tem se apresentado no contexto brasileiro por meio dos recorrentes retrocessos ambientais, do sucateamento dos órgãos ambientais e das alterações na legislação ambiental (Layrargues, 2017).

3. Procedimentos metodológicos

Este trabalho consiste em uma pesquisa qualitativa, de caráter descritivo e exploratório, cuja estratégia de investigação foi o estudo de caso interpretativo. A coleta e a análise dos dados foram divididas em duas fases. Na primeira fase buscamos descrever a evolução do gasto público em meio ambiente no estado do Paraná entre 2003 e 2014. O recorte temporal foi definido em função de termos priorizado incluir o máximo de governos estaduais completos e com dados sobre os gastos na função Gestão Ambiental (Função 18) disponíveis no momento da pesquisa. Assim, considerando as duas gestões de Roberto Requião (2003-2010) e a gestão de Beto Richa (2011-2014) conseguimos um recorte que permitisse perceber possíveis mudanças orçamentárias devido à alternância de diferentes ideologias na condução do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

Na primeira fase, a coleta de dados foi realizada por meio de documentos de domínio público, entre eles, documentos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o Balanço Geral do Estado do Paraná, fornecido pela Secretaria de Estado da Fazenda – PR. Os dados coletados sobre os gastos ambientais foram atualizados pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), para maio de 2019 e analisados por meio da estatística descritiva.

Na segunda fase, para analisar a influência de fatores políticos na alocação dos gastos em meio ambiente do estado do Paraná no período de 2003 a 2014, utilizamos documentos, artigos de jornais e entrevistas semiestruturadas. As entrevistas foram realizadas com sete atores que participaram do processo orçamentário no período analisado: deputado federal, Presidente da Comissão de Ecologia e Meio Ambiente da Assembleia Legislativa do Paraná (ALEP), Secretário da Comissão de Orçamento da ALEP, Secretário do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Paraná, Presidente do Instituto Ambiental do Paraná, Chefe de área do IAP e Coordenador de Orçamento da Secretaria da Fazenda. As entrevistas foram realizadas no mês de março

de 2016 nas cidades de Londrina e Curitiba. Os dados foram analisados por meio de análise de conteúdo.

4. Resultados e discussão

4.1. A política e os gastos ambientais no Paraná

O Paraná é a quinta maior economia do país com um PIB (Produto Interno Bruto) de R\$ 401,6 bilhões, em 2016 e o segundo maior produtor de grãos (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2019). Os principais problemas ambientais do estado do Paraná são o uso intensivo de agrotóxicos, a erosão hídrica dos solos agrícolas e a consequente poluição dos mananciais, o desmatamento de florestas, os conflitos pelo uso da água em algumas bacias hidrográficas, os problemas de poluição do ar em regiões metropolitanas e a destinação do lixo urbano e rural que afeta a qualidade da água no estado (Ipardes, 2010; Oliveira, 2016).

No período analisado, a política ambiental do estado do Paraná era coordenada pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA) em conjunto com três autarquias: o Instituto Ambiental do Paraná (IAP), o Instituto de Terras, Cartografia e Geociências (ITCG) e o Instituto das Águas do Paraná (AGUASPARANA). O Paraná já foi referência em políticas de meio ambiente, como o pioneirismo no ICMS ecológico, mas nas últimas décadas os órgãos ambientais do estado enfrentam diversos problemas (Oliveira, 2016). “O IAP é absolutamente sucateado, falta recursos humanos, falta recursos financeiros, falta expertise, falta comando, falta gestão, falta comprometimento, ou seja, só falta, falta tudo” (Entrevistado 5).

Em maio de 2015, os servidores dos órgãos ambientais do Paraná entraram em greve para solicitar, entre outras reivindicações, concurso público para recomposição do quadro de pessoal do setor ambiental. Dados apresentados pelo Sindicato Estadual dos Servidores Públicos da Agricultura, Meio Ambiente, Fundepar e Afins (SINDISEAB) (2015), no período da greve, mostraram que em 1988 o IAP tinha em seu quadro 1.200 servidores e em 2015, apenas 521 servidores, dos quais 107 já possuíam o direito de obter aposentadoria imediata. Durante as últimas décadas não foram realizados concursos para reposição de pessoal nos órgãos ambientais do estado e essa é uma preocupação constantes dos técnicos que trabalham nas entidades. “Os nossos funcionários estão se aposentando e não vai ficar ninguém. Quem que vai ficar e apagar a luz? Quem que vai

ser o último a fechar a porta e passar a chave e entregar a chave para alguém?” (Entrevistado 3).

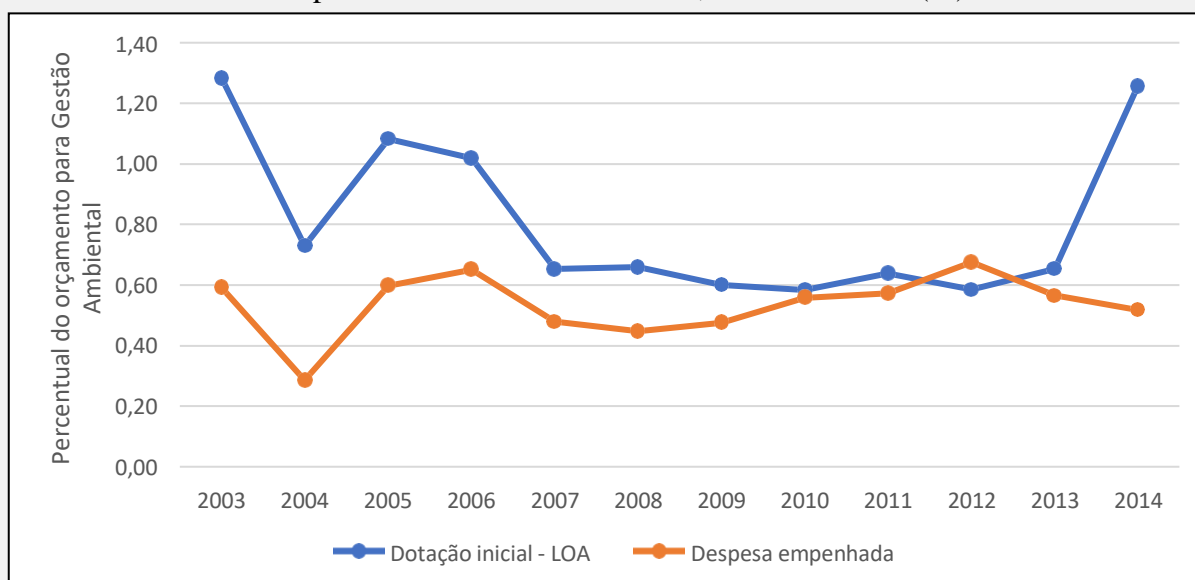
A falta de recursos humanos não é o único problema da política ambiental do Paraná. Os recursos financeiros destinados à área ambiental, por meio do processo orçamentário, também foram considerados insuficientes pelos Entrevistados. “Eu te digo claramente, nunca, nunca teve recursos suficientes para responder minimamente pelo cuidado ambiental no Paraná, nunca teve. Em momento nenhum, nem nos bons tempos, em que a questão ambiental do Paraná era levada mais a sério, as verbas eram suficientes” (Entrevistado 5).

O gasto ambiental do Paraná, no período de 2003 a 2014, representa, em média, 0,54% da despesa total empenhada no estado. Sendo que o menor percentual empenhado para a função Gestão Ambiental, no período de análise foi de 0,29%, no ano de 2004, e o maior foi de 0,68%, em 2012 (Figura 1). No ano de 2004, no entanto, houve uma concentração de despesas correntes do estado do Paraná na função Administração, o que resultou na queda dos valores orçamentários apresentados para diversas áreas, inclusive na função Gestão Ambiental. O segundo menor percentual alocado para o meio ambiente foi 0,45%, em 2008. Entre o início da análise, em 2003, e o final, em 2014, houve uma redução de 12,53% no percentual destinado para o meio ambiente no estado do Paraná. A função Gestão Ambiental, no período analisado, esteve entre as sete áreas que receberam os menores aportes orçamentários. A insuficiência de recursos ficou mais evidente com o aumento de atribuições do IAP no período, como foi o caso, mais destacadamente, da implementação da auditoria ambiental compulsória a partir de 2005, na gestão de Requião.

A dotação inicial para a função Gestão Ambiental, aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP) por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), entre 2003 e 2014, representou em média 0,81% das despesas totais fixadas. Entre o valor aprovado pela ALEP e o empenhado na Gestão Ambiental há uma diferença significativa, em média 66,32% do que foi aprovado é empenhado (Figura 1). Apenas no ano de 2012 o orçamento aprovado na LOA foi inferior ao empenhado. A revisão dos valores que são definidos na LOA devido a arrecadação inferior à esperada e a contingenciamentos são esperados. No entanto, o corte médio do orçamento total do estado fixado na LOA para o empenhado, no decorrer dos anos analisados, foi de 7,04%, sendo o máximo de 12,62%, em 2005. Os dados indicam que o orçamento para o meio ambiente no estado do Paraná

apresenta cortes orçamentários acima da média, indicando a baixa prioridade dessa área. Segundo o Entrevistado 4, a área ambiental é uma das preferidas para se realizar cortes no orçamento. “[...] o orçamento, na área ambiental, ele é proposital no sentido de não ter, mas ele é prioritário na hora de cortar”. “Infelizmente cortar investimento em meio ambiente, muitas vezes, dá um saldo eleitoral muito bom”. Essas modificações entre o que é planejado e o que é liberado efetivamente no orçamento prejudicam a política ambiental, gerando grande incerteza e baixa capacidade de planejamento institucional, com o orçamento assumindo um caráter apenas cerimonial. O cenário também sugere a baixa influência política da burocracia ambiental no processo orçamentário.

Figura 1: Participação do gasto da função Gestão Ambiental nas despesas totais fixadas e empenhadas do estado do Paraná, de 2003 a 2014 (%)



De um modo geral os recursos alocados no setor ambiental têm se mostrado reduzidos, instáveis e insuficientes. Embora em valores absolutos o orçamento para área tenha crescido de R\$ 160.243.620, em 2003, para R\$ 238.905.708, em 2014, todo o orçamento estadual do Paraná cresceu e a área ambiental não acompanhou este aumento. Em termos relativos, valores percentuais, houve uma queda de 12,53% no orçamento para função Gestão Ambiental entre 2003 e 2014, indicando a perda de importância do setor no orçamento geral. A insuficiência de recursos foi constatada, diante da sua inerente complexidade, na evolução quantitativa e nas demandas não ou mal atendidas. Na sequência, seguindo a proposta de Russel e Benson (2014), analisamos esse quadro orçamentário geral a partir de três categorias: partidarismo, distância e alternância ideológica e preferências do público.

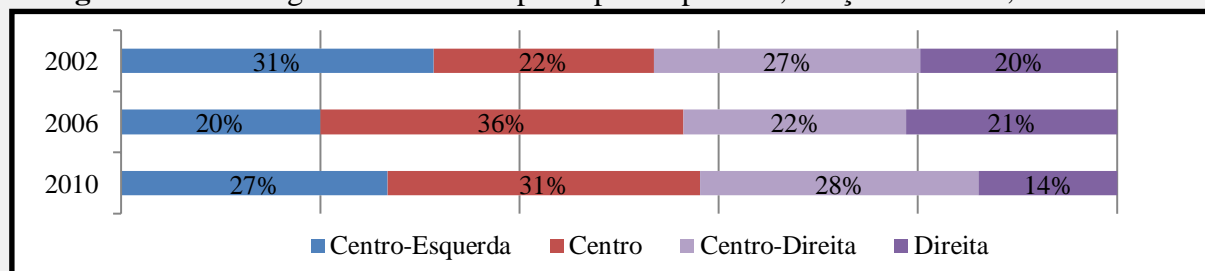
4.2. Partidarismo

O estado do Paraná elegeu, nas eleições de 2002, 2006 e 2010, um total de 257 candidatos, sendo 5 Senadores, 90 Deputados Federais e 162 Deputados Estaduais. Os políticos eleitos estão divididos em 17 partidos políticos. Entre o total de candidatos eleitos, 82% estavam filiados a apenas sete partidos (PMDB/MDB, PT, PSDB, DEM, PP, PPS/Cidadania, PDT)⁴. O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB/MDB), junto com o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) representam, em média, metade das cadeiras políticas assumidas após as eleições de 2002, 2006 e 2010.

Tomando a classificação de Tarouco e Madeira (2015) como referência, foi possível constatar que, no agrupamento por espectro político, nenhum partido de extrema esquerda e de esquerda elegeu representantes para o estado do Paraná nas eleições de 2002, 2006 e 2010 (Figura 2). Considerando que os partidos de esquerda ou de orientação socialista estão historicamente vinculados aos movimentos ecológicos (Barros, 2015) e são mais sensíveis a essas demandas, o quadro geral de apoio a tais demandas é menos provável no estado do Paraná.

Na análise dos eleitos por espectro político, apresentada na figura 2, a direita e a centro-direita possuíam em média 44% das cadeiras parlamentares a que o Paraná tem direito, seguida pelo centro (30%) e a centro-esquerda (26%). O centro somado aos partidos de centro-direita e de direita representaram 74% dos parlamentares do estado no período de 2003 a 2014, ou seja, quase dois terços. O grupo dos Deputados Federais foi o que mais possuiu representantes à direita do espectro político, quase 50%. Os dados confirmam a tendência conservadora do sistema político paranaense e um ambiente favorável a posições antiambientalistas que reverberam em diversas decisões do Poder Legislativo e no Poder Executivo, inclusive em decisões orçamentárias (Almeida, 2018).

Figura 2: Divisão global dos eleitos por espectro político, eleições de 2002, 2006 e 2010



Fonte: Oliveira (2016).

⁴ DEM – Democratas; PP – Progressistas; e PDT – Partido Democrático Trabalhista.

No caso do estado do Paraná, posições tendencialmente mais conservadoras gozam de grande aceitação no cenário político e até os parlamentares posicionados na centro-esquerda do espectro acabam defendendo ideias comumente associadas à direita, como o apoio à liberdade em detrimento da igualdade (Perissinotto & Braunert, 2007). Entre a elite partidária do estado (presidentes de partidos políticos) que se auto posicionavam como de centro-esquerda, predominava a defesa de ideias que priorizavam liberdade em relação à igualdade e a não intervenção do Estado na economia (Braunert & Almeida, 2007), ilustrando a predominância do conservadorismo e do liberalismo econômico característicos do estado.

Os deputados eleitos no estado do Paraná têm um forte vínculo com o setor agropecuário. O Paraná é um estado com expressiva produção econômica ligada ao *agribusiness*: com 2,3% do território nacional, é o segundo maior produtor de grãos do país (IBGE, 2019). “Então você fazer uma política ambiental sustentável dentro do estado, você tem um impacto muito forte de rejeição dos setores agrícolas, que querem avançar sempre em áreas para produzir, não pensando na sustentabilidade da própria atividade econômica” (Entrevistado 4). No Congresso Nacional, o Paraná foi o estado que teve o maior número de Deputados Federais na bancada ruralista em duas legislações consecutivas, 2006 e 2010 (Vigna, 2010). Empresas ligadas ao agronegócio foram as principais financiadoras de campanha dos Deputados Federais do Paraná em 2010, cerca de 39% da arrecadação veio do setor (Gonçalves, 2010). Este é um cenário político desfavorável, em sua grande maioria, às temáticas ambientais.

Outro aspecto que pode auxiliar na compreensão da influência do partidarismo na política e no orçamento ambiental do estado é como os partidos políticos incluem temas da agenda ambiental em seus programas partidários. Barros (2015) classificou a inserção das temáticas ambientais nos conteúdos oferecidos pelos partidos em seus *websites*. Os partidos que não tratam da questão ambiental em seus programas partidários e os de perfil desenvolvimentista, que são os menos favoráveis à agenda ambiental por colocarem o desenvolvimento econômico em primeiro plano, somam 11 dos 17 partidos políticos com candidatos eleitos no Paraná entre 2002 e 2010. Essas legendas juntas elegeram 63% dos 257 representantes do Paraná entre Deputados e Senadores. Esse grupo ainda conta com as três maiores legendas partidárias do estado, PMDB/MDB, PT e PSDB (Barros, 2015; Oliveira, 2016).

Tratando-se do Poder Executivo, dois partidos estiveram à frente do governo estadual, o PMDB/MDB e o PSDB. O PMDB/MDB elegeu em 2002 e em 2006 o governador Roberto Requião de Mello e Silva. Esse partido se posiciona no centro do espectro político e seu programa partidário em relação à temática ambiental é desenvolvimentista, contudo, Requião, destoando do seu partido, é reconhecido por ser um político de centro-esquerda e defensor do intervencionismo estatal (Lima, 2006), inclusive no setor ambiental. O PSDB elegeu Carlos Alberto Richa para governador em 2010. A eleição de Richa assinalou o retorno ao comando do Executivo de forças e ideias conservadoras e neoliberais. O PSDB se posiciona na centro-direita e não trata de temáticas ambientais no seu programa partidário.

Como o estado do Paraná, no período de 2003 a 2014, não esteve sob a gestão de um governante filiado a um partido posicionado à esquerda do espectro político, tampouco esse posicionamento representou a maioria entre os Deputados Estaduais e Federais, não é possível afirmar que o alinhamento partidário mais à esquerda iria necessariamente exercer uma influência favorável ao orçamento ambiental. Todavia, é plausível supor que, diante dos dados sobre o gasto ambiental no estado, a direita e o grupo de políticos que representam o estado, em sua maioria, não têm sido adeptos do fortalecimento das políticas ambientais, ainda vistas como uma ameaça ao crescimento econômico (Almeida, 2018).

No Paraná, assim como no estudo de Russel e Benson (2014), o alinhamento político-partidário do governo parece influenciar a alocação de recursos para o setor ambiental. Durante o período de análise, os representantes eleitos no Paraná foram, em sua maioria, de partidos políticos de direita e relativamente desinteressados nas políticas ambientais. Gastos com o meio ambiente, portanto, caíram, foram instáveis e insuficientes para atender às novas demandas ambientais entre 2003 e 2014, além de sofrerem cortes expressivos. No geral, pode-se afirmar que, conforme as previsões teóricas de Russel e Benson (2014), o gasto ambiental no estado do Paraná segue preferências partidárias. Isso não significa afirmar que apenas o partidarismo influencia a decisão sobre gastos ambientais, tampouco é o fator mais importante, mas pode contribuir na compreensão das decisões críticas sobre a política ambiental.

4.3. *Distância e alternância ideológica*

No Paraná, durante as eleições ocorridas no período em análise, 14 coligações diferentes elegeram Deputados Estaduais, seis formadas em 2002 e quatro em cada uma das eleições seguintes, 2006 e 2010. Entre as coligações, apenas duas (14%) possuíam todos os partidos posicionados no mesmo eixo do espectro ideológico esquerda-direita. Metade das coligações tem partidos posicionados a pelo menos três eixos de distância no espectro esquerda-direita. Ainda 36% das coligações têm partidos com, no mínimo, quatro eixos de distância, como, por exemplo, a coligação formada em 2002 pelo PDT, PTB⁵, PTN/PODE, PPB/PP, PRP/Patriota e PTdoB/Avante, que possui partidos do eixo ideológico centro-esquerda até direita.

Os dados apontam que a Assembleia Legislativa do Paraná possuiu coligações de governo diversificadas, o que leva a uma maior distância ideológica entre os *veto players* partidários. Segundo Tsebelis e Chang (2004), quando a distância ideológica entre os *veto players* aumenta, a estabilidade política do governo também aumenta e ocorrem mudanças menores na estrutura dos orçamentos. Coligações homogêneas são mais propensas a realizar mudanças significativas do *status quo*, visto que seu distanciamento ideológico é menor e os *veto players* têm maiores probabilidades de chegar a consensos. Assim, o orçamento ambiental do Paraná durante o período em que coligações diversificadas elegeram representantes não teve mudanças significativas. A distância ideológica entre os representantes eleitos no período pode ser uma explicação para esse cenário de pequenas mudanças no orçamento ambiental paranaense.

Outro aspecto é o grande vínculo dos Deputados Estaduais do Paraná com sua base eleitoral. “[...] o legislativo de forma geral, hoje, embora existam partidos de apoio, de base, de oposição etc., eles são muito vinculados a municípios. Restaram poucos, eu acho, políticos que são ligados a uma bandeira ideológica” (Entrevistado 6). Buscando atender demandas específicas, como as carências sociais e demandas de grupos de interesse das quais dependem as suas reeleições, os deputados tendem a relegar questões mais abrangentes, e cujos beneficiários não são identificados facilmente, como o meio ambiente. Diante disso, políticas de meio ambiente acabam sendo postergadas perante políticas com resultados de fácil materialização, mensuração e com considerável retorno eleitoral (saúde, segurança, educação) (Oliveira, 2016). Além disso, como afirmamos

⁵ PTB - Partido Trabalhista Brasileiro.

acima, a heterogeneidade deve ser contrastada com o maior consenso interpartidário em torno do modelo econômico tradicional do estado e resistente ao maior controle estatal no setor ambiental.

Quanto ao Poder Executivo, nas coligações governamentais, os três governadores eleitos no Paraná no período de análise apresentaram alianças distintas. Em 2010, o candidato Carlos Alberto Richa (PSDB) foi eleito com uma coligação composta por 14 partidos (PSDB, DEM, PSB⁶, PP, PPS/Cidadania, PTB, PMN, PHS, PTC, PSDC/DC⁷, PRP/Patriota, PTN/PODE, PSL e PRB/Republicanos). Desses partidos, 7% de centro-esquerda, 21% de centro, 57% de centro-direita e 14% de direita. A coligação de Richa era composta por partidos de toda a ideologia esquerda-direita eleita no Paraná em 2010.

Nas eleições anteriores, o candidato Roberto Requião de Mello e Silva (PMDB/MDB) foi eleito sem coligação em 2002 e com uma coligação composta por dois partidos (PMDB/MDB e PSC) em 2006. Cada partido pertence a um espectro político (centro e centro-direita). Essa composição poderia ter favorecido mais mudanças no orçamento, o que não ocorreu, apesar das evidentes diferenças e maior comprometimento dos governos do Roberto Requião com a política ambiental (Almeida, 2018).

Acerca da alternância ideológica, considerando o período de análise, foi na eleição de 2010 que houve uma mudança mais significativa no governo do estado, de Requião (PMDB/MDB) para Richa (PSDB). A mudança de um partido de centro para um de centro-direita e de um perfil desenvolvimentista para um que não trata da temática ambiental, contudo não revela com maior precisão a expressiva mudança entre os dois governos. Embora houvesse diferenças significativas quanto ao comprometimento com proteção ambiental e o papel do Estado na preservação ambiental, tal mudança não foi significativa a ponto de se refletir no orçamento ambiental do estado. O governo do PMDB/MDB gastou em média 0,54% do orçamento estadual em meio ambiente, sem considerar o ano de 2004, e o PSDB, no período de quatro anos, 0,58%.

Ainda assim, o governo de Requião, segundo alguns Entrevistados, teve uma preocupação maior com as políticas de meio ambiente se comparado ao governo de Richa, de orientação neoliberal.

⁶ PSB - Partido Socialista Brasileiro.

⁷ PSDC/DC - Democracia Cristã.

O PMDB [MDB], com o Requião, foi muito mais voltado às causas ambientais do que o governo Beto Richa, isso eu não tenho a mínima dúvida [...] Eu tive muito mais facilidade em sensibilizar o governador para programas que deram resultados muito positivos do que com o Beto Richa, com Beto Richa, [...] eu não sensibilizei absolutamente nada (Entrevistado 1).

Richa não renovou o convênio entre o IAP e o Batalhão de Polícia Ambiental do Paraná (Força Verde) realizado por Requião, reduzindo drasticamente a capacidade de fiscalização ambiental (Brembatti, 2015). Além disso, em 2012 o governo Richa tentou extinguir o Batalhão da Polícia Ambiental. Em 2014, um projeto de autoria dos deputados da sua base de apoio na ALEP, representantes do setor industrial e da agroindústria, revogou a Lei de Auditoria Ambiental Compulsória (Lei nº 13.448/02) e os artigos 7º e o 63º da Lei nº 11.054/95, que dispõe sobre a Lei Florestal do Estado, sem apresentar substitutivos. Com isso foi extinto o mais completo instrumento de controle ambiental do estado, implementado durante a gestão de Requião.

Assim como as legislações ambientais são insuficientes sem o financiamento necessário para se realizar os objetivos estabelecidos, o gasto ambiental sem o comprometimento do governo em executar a regulamentação ambiental é insuficiente para a efetividade das políticas de meio ambiente (Bacot & Dawes, 1997; Daley & Garand, 2005; Lombard, 1993).

Diferente da análise feita por Russel e Benson (2014) dos EUA, na qual verificou-se um “abismo” ideológico (grande alternância ideológica) entre os chefes do Executivo com repercussões expressivas no orçamento ambiental, no Paraná, apesar de um quase “abismo” ideológico entre os governos Requião e Richa, não capturado completamente no espectro político e no perfil partidário, essa alternância não teve repercussão nos gastos ambientais. (Russel & Benson, 2014; Tsebelis & Chang, 2004). A análise ideológica dos *veto players* no Paraná mostrou que houve um grande distanciamento ideológico entre eles e nenhuma alternância significativa dos governos e nas relações de forças no Poder Legislativo a ponto de contribuir para mudanças expressivas e contínuas na política e no orçamento ambiental estadual. Antes, pelo contrário, a partir de 2010 a política ambiental passou a sofrer importantes retrocessos que aprofundaram o seu desmantelamento (Gallassi, 2018).

4.4. Preferências do público

Este item busca apresentar como o meio ambiente é visto pela opinião pública paranaense. Em democracias, as preferências dos eleitores favorecem a alocação de recursos para determinadas políticas (Russel & Benson, 2014). Uma pesquisa de opinião em âmbito nacional foi realizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) (2014) em parceria com o Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE) com o objetivo de identificar os problemas e prioridades do Brasil para 2014. Nesta pesquisa, saúde foi apontada pela maioria dos entrevistados (58%) como o principal problema do Brasil, seguida por segurança pública (39%), drogas (33%), educação (31%) e corrupção (27%). O meio ambiente foi assinalado por apenas 2% dos entrevistados, ocupando a 23ª posição entre os problemas mais relevantes no Brasil. Em relação às prioridades definidas pelos brasileiros para as ações e políticas do governo federal, “promover políticas de proteção ao meio ambiente” ocupou a 20ª posição na lista com 22 opções, apontada por apenas 2% dos entrevistados.

Os paranaenses entrevistados na pesquisa da Confederação Nacional da Indústria (CNI) também assinalaram os mesmos cinco itens apontados pela maioria dos entrevistados (saúde, segurança pública, corrupção, drogas e educação) como os principais problemas do Brasil e de seu estado. O meio ambiente, por sua vez, ficou na 25ª posição dos problemas no Brasil e na 22ª posição dos problemas no estado (CNI, 2014). Em outras pesquisas de opinião pública realizadas no Paraná em 2009, 2010 e 2011, o meio ambiente não aparece entre as opções escolhidas (Félix, 2010; Olinda, 2010; Marés, 2012).

Entrevistas realizadas com funcionários das instituições ambientais do Paraná corroboram os dados das pesquisas de opinião e fortalecem o argumento de que a área ambiental não é priorizada pela população e, conseqüentemente, por seus representantes políticos. Os seguintes trechos de entrevistas mostram como o meio ambiente é levado em consideração pela população: “Vamos ter que limpar os rios, mas pode ser feito depois. O que não pode ser feito depois? O posto de saúde, a UTI, a ambulância que deteriora. Então essas prioridades e respostas mais rápidas para a sociedade, que são mais perceptíveis, elas têm preferência no orçamento em relação à área ambiental” (Entrevistado 4); “Objetivamente, que a opinião pública não pressiona por mais recursos por essa área [meio ambiente], não pressiona. Os pleitos que a gente sente aqui de pressão de opinião pública para gasto em áreas é aquilo que eu falei: ensino superior, educação

básica, segurança pública e basicamente despesa de pessoal de forma geral” (Entrevistado 6).

As pesquisas e entrevistas apresentadas anteriormente mostram que, segundo os paranaenses, o meio ambiente não está entre os principais problemas em nenhum dos níveis de governo (federal, estadual e municipal). Embora não haja dados sobre a opinião pública do Paraná para cobrir todo o espaço de tempo da investigação, a partir destas pesquisas pode-se deduzir que a situação do estado no início da década de 2000, possivelmente, não era muito diferente da constatada nos períodos posteriores.

As preferências do público influenciam as prioridades do governo, portanto os mesmos itens que apareceram no topo dos rankings anteriores são aqueles privilegiados na agenda política e no orçamento público. Uma questão importante a se levantar, contudo, é como se formam essas preferências. Não resta dúvida de que questões prementes como saúde, emprego, segurança e educação tendam a ser priorizadas no orçamento, sobretudo em países com tanta desigualdade e miséria como o Brasil. Mas essa baixa prioridade também é construída pela grande disseminação de discursos de sustentabilidade de mercado que levam a crer que já teríamos alcançado uma qualidade ambiental desejada ou estaríamos a caminho, acrescida da grande carência informações ambientais que deveriam ser produzidas e publicizadas por instituições que estão sucateadas (Layrargues, 2017). As características dos problemas ambientais dificultam a sua inserção entre as preferências do público (Borinelli, 2011), porém uma análise mais criteriosa também precisa considerar como essas preferências são construídas e quem e como elas beneficiam com um ambientalismo superficial.

5. Considerações finais

No Paraná os partidos políticos, no período de análise, estiveram, em sua maioria, entre o centro e a direita do espectro político e são desenvolvimentistas ou não tratam das temáticas ambientais em seus programas partidários. Nenhum partido de esquerda ou extrema-esquerda conseguiu eleger representantes para o cargo de Deputado ou Senador do Paraná no período de 2002 a 2010. Cerca de metade dos representantes eleitos estão distribuídos em três partidos políticos, PMDB/MDB, PT e PSDB. As coligações formadas pelos *veto players* institucionais do estado estiveram distantes ideologicamente ao serem analisadas por espectro político, dificultando mudanças deliberadas nas estruturas dos orçamentos. Já os partidos políticos das coligações

governamentais, *veto players* partidários, tiveram um distanciamento ideológico muito maior no pleito que elegeu Carlos Alberto Richa (2010) do que nos que elegeram Roberto Requião de Mello e Silva (2002 e 2006). A alternância ideológica entre os governos não foi significativa a ponto de se refletir no orçamento ambiental do estado. As preferências do público no estado do Paraná estiveram voltadas, prioritariamente, para as áreas de saúde, educação e segurança pública. Estas áreas estão entre as que receberam maior percentual do orçamento estadual durante o período de análise.

A expressiva representação do setor agrícola na economia e na política do estado, com sua influência no processo eleitoral, é elemento importante para compreender a dinâmica dos partidos no estado e as preferências orçamentárias. A partir dos dados, pode-se afirmar que o quadro descrito no período analisado não foi o mais favorável aos gastos ambientais, que foram declinantes, instáveis e insuficientes para atender as demandas ambientais no período de análise. O caráter restritivo de muitas políticas ambientais ao crescimento econômico e de elevação de custo aos setores produtivos e também ao Estado deve ser considerado para se concluir que muitas vezes, a política ambiental seja tratada por atores com grande poder de veto como uma área não apenas de baixa prioridade, mas uma antiprioridade. Assim, o orçamento pode ilustrar o esforço político para se manter uma estrutura de política ambiental mínima para fins de legitimação, que embora contestada, variável quanto aos efeitos produzidos pelos governantes e evidentemente insuficiente para promover a qualidade ambiental definida legalmente, atende às expectativas gerais de atores mais poderosos.

A grande fluidez e baixa aderência aos conteúdos programáticos partidários no Brasil são dois grandes complicadores no estudo sobre a influência dos partidos e das ideologias no processo político e na condução da administração pública. Uma importante contribuição para a melhor compreensão do tema poderia ser dada com novas pesquisas que incluíssem outros fatores apontados na literatura, como a posição/história pessoal dos políticos e dos governantes, a natureza concreta das alianças e posição dos partidos e os gastos em funções/programas específicos. Outras contribuições poderiam ser dadas por estudos comparativos e, ampliando o foco analítico de Russel e Benson (2014), abordando o papel do Estado na política ambiental.

O uso dos gastos e do processo orçamentário em estudos qualitativos pode dar importante contribuição para abordagens mais completas e contextualizadas sobre aspectos críticos da implementação de políticas públicas. Para além das dimensões

contábeis, financeiras, econômicas e legais, o processo orçamentário é uma síntese das relações de forças, convergências, negociações e confrontos de valores, ideologias e interesses em torno da alocação de recursos de poder escassos do fundo público. Portanto, trata-se de um processo político com grande implicação sobre o que o Estado vai fazer ou não fazer, o quanto e para quem, ou seja, expressa importantes elementos da seletividade estatal. O processo orçamentário não explica por si só todo o processo político, mas pode ser um importante recurso para compreender como é decidida a alocação de recursos de poder para a política ambiental e, de outra forma, como se produz e se legitima uma política “antiambiental”. Assim, pode ser um instrumento de acompanhamento e avaliação social da política ambiental, visando incentivar iniciativas de maior esforço acadêmico e social de acompanhamento do gasto ambiental e de maior participação na promoção da sustentabilidade e da gestão ambiental.

Referências

Almeida, D. C. de. (2018). *Barrando e Afrouxando o Controle Ambiental: Seletividade Política no Processo Legislativo Ambiental no Estado do Paraná*. Universidade Estadual de Londrina.

Bacot, A. H., & Dawes, R. A. (1997). State expenditures and policy outcomes in environmental program management. *Policy Studies Journal*. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1997.tb00027.x>

Barros, A. T. de. (2015). Política partidária e meio ambiente: A adesão dos partidos políticos brasileiros à agenda verde. *Opinio Publica*. <https://doi.org/10.1590/1807-01912015213693>

Borinelli, B. (2011). As características dos problemas ambientais e suas implicações para a política ambiental. *Serviço Social Em Revista*, 13(2), 63–84.

Borinelli, B., Tridapalli, J. P., Campos, M. de F. S. de S., & Castro, C. de. (2011). Gastos públicos em Meio Ambiente no Estado do Paraná: uma análise exploratória para o período 2002 a 2009. *Revista de Políticas Públicas*.

Braunert, M. B., & Almeida, B. G. M. (2007). Partido e posição ideológica: os valores políticos da elite partidária paranaense (1995-2002). In *Quem governa? Um estudo das elites políticas do Paraná*. Curitiba: Editora da UFPR.

Brembatti, K. (2015). Falta de convênio entre IAP e Força Verde prejudica fiscalização ambiental. *Gazeta Do Povo*.

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - Cepal (2015). *Guía metodológica: Medición del gasto en protección ambiental del gobierno general*.

Confederação Nacional da Indústria. (2014). Retratos da sociedade brasileira: problemas e prioridades do Brasil para 2014. *CNI*.

Daley, D. M., & Garand, J. C. (2005). Horizontal diffusion, vertical diffusion, and internal pressure in state environmental policymaking, 1989-1998. *American Politics Research*. <https://doi.org/10.1177/1532673X04273416>

Duit, A., Feindt, P. H., & Meadowcroft, J. (2016). Greening Leviathan: the rise of the environmental state? *Environmental Politics*. <https://doi.org/10.1080/09644016.2015.1085218>

Félix, R. (2010). Sustentabilidade, o sonho possível. *Gazeta Do Povo*.

Gallassi, J. N. (2018). *O desmantelamento como estratégia: a desregulamentação ambiental no estado do Paraná (2010 – 2017)*. Universidade Estadual de Londrina.

Gonçalves, A. (2010). Quem bancou a bancada. *Gazeta Do Povo*.

Guandalini, N. N. (2016). *Determinantes do gasto ambiental dos estados no Brasil: uma análise do período 2002-2012*. Universidade Estadual de Londrina.

Instituto brasileiro de geografia e estatística - IBGE. (2019). Portal do IBGE. Retrieved June 27, 2019, from <https://www.ibge.gov.br/>

Ipardes. (2010). Nota técnica IPARDES: dinâmica ambiental do estado do Paraná. Curitiba: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - Ipardes.

Kraft, M. E. (2011). *Environmental policy and politics* (5th ed.). New York: Pearson.

Layrargues, P. P. (2017). Antiecológismo no Brasil: reflexões ecopolíticas sobre o modelo do desenvolvimentismo extrativista-predatório e a desregulação ambiental-pública. In M. M. D. de Oliveira, M. Mendes, C. M. Hansel, & S. Damiani (Eds.), *Cidadania, meio ambiente e sustentabilidade* (pp. 325–356). Caxias do Sul: Educs.

Lima, E. P. S. (2006). O neoliberalismo no Paraná: um resgate histórico. *Revista de História Regional*, 11(1), 109-124.

Lombard, E. N. (1993). Determinants of State Air-Quality Management: A Comparative Analysis. *The American Review of Public Administration*, 23(1), 57–73.

Marés, C. (2012). Saúde e segurança são os grandes problemas do interior do PR. *Gazeta Do Povo*.

Neves, E. M. S. C. (2006). *A política ambiental e os municípios brasileiros*. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Newmark, A. J., & Witko, C. (2007). Pollution, politics, and preferences for environmental spending in the states. *Review of Policy Research*. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2007.00284.x>

Olinda, C. (2010). Para curitibanos, corrupção é um dos maiores problemas do Paraná. *Gazeta Do Povo*.

Oliveira, J. E. de. (2016). *Gasto ambiental no estado do Paraná: um estudo sobre a influência de fatores políticos no ciclo orçamentário*. Universidade Estadual de Londrina.

Perissinotto, R. M., & Braunert, M. B. (2007). A direita, a esquerda e a democracia: os valores políticos dos parlamentares paranaenses (1995- 2002). In *Quem governa? Um estudo das elites políticas do Paraná*. Curitiba: Editora da UFPR.

Russel, D., & Benson, D. (2014). Green budgeting in an age of austerity: a transatlantic comparative perspective. *Environmental Politics*. <https://doi.org/10.1080/09644016.2013.775727>

Silva, E. F., Juras, I. da A. G. M., & Souza, S. M. de. (2013). A política de meio ambiente como ela é. In *O Processo Legislativo, o Orçamento Público e a Casa Legislativa* (pp. 127–213). Brasília: Edições Câmara.

Sindicato Estadual dos Servidores Públicos da Agricultura, Meio Ambiente, Fundepar e Afins (2015, July 5). Meio ambiente na UTI. *Jornal Do SINDISEAB*. Recuperado de http://www.sindiseab.org.br/uploads/jornal/jornal_222_web.pdf

Tarouco, G. D. S., & Madeira, R. M. (2015). Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2015.1.18077>




Tarouco, G. da S., & Madeira, R. M. (2013). Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no brasil. *Revista de Sociologia e Política*. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000100011>

Tsebelis, G., & Chang, E. C. C. (2004). Veto players and the structure of budgets in advanced industrialized countries. *European Journal of Political Research*. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00161.x>

Vigna, E. (2010). Sobrevivência da velha Bancada Ruralista é de 51,2%. *Instituto de Estudos Socioeconômicos*.

A Organização do Associativismo nas Cidades de Natal e Mossoró (RN)¹

The Organization of Associativism in the Cities of Natal and Mossoró (RN)

Lindijane de Souza Bento Almeida² 
Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros³ 
Raquel Maria da Costa Silveira⁴ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n2.51650

Recebido em: 07/04/2020

Aprovado em: 20/04/2020

Resumo: O artigo objetiva analisar a organização do associativismo nas duas maiores cidades do Rio Grande do Norte - Natal e Mossoró, observando sua origem e desenvolvimento a partir de cada contexto local. Metodologicamente, foram utilizados dados do Mapa das organizações e da sociedade civil (Ipea, 2018), os quais foram categorizados a partir da tipologia de Luchmann (2016). O primeiro passo foi a realização de um mapeamento das associações nas duas cidades, identificando-se os bairros mais organizados socialmente. Em seguida, como elementos fundamentais para entender a cultura política local, aponta-se como estão organizadas as associações e as respectivas áreas de atuação a partir da tipologia selecionada.

Palavras-chave: Associativismo; Organizações da Sociedade Civil; Cultura Política.

Abstract: The aim of this study is to analyze the organization of associations in the two largest cities of Rio Grande do Norte - Natal and Mossoró in Brazil, observing their origin and development taking into account each local context. Methodologically, data from the Map of organizations and civil society (Ipea, 2018) were used, which were categorized based on the typology of Luchmann (2016). The first step was to carry out a mapping of associations in both cities, identifying the most socially organized neighborhoods. Then, as fundamental elements to understand the local political culture, it is pointed out how the associations and the respective areas of activity are organized based on the selected typology.

Keywords: Associativism; Civil Society Organizations; Political Culture.

¹ Artigo derivado de trabalho apresentado no III Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, realizado em 2019, com melhorias e continuidade da pesquisa.

² Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: almeida.lindijane@gmail.com.

³ Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN). E-mail: terezinhaalbuquerque@yahoo.com.br.

⁴ Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: raquelmcsilveira@hotmail.com.

1. Introdução

A participação cidadã tem sido vista como algo indispensável no exercício da cidadania. Essa relação vem sendo estudada em demasia nos últimos anos. Acreditava-se que o ato de participar era o pilar fundante no processo de formulação e implementação de políticas públicas. A perspectiva era alimentar uma cultura democrática nos espaços públicos brasileiros, permitindo uma pluralidade de visões, transparências e reconhecimento de direitos.

Mesmo em uma cultura política marcada por formas verticais de organização política, decorrentes de um processo de formação sócio histórica construída nas bases do mandonismo, clientelismo, fisiologismo e corrupção, são inegáveis os avanços na percepção sobre a participação na consolidação da democracia brasileira. Autores defendem que a “participação social tem sido uma das estrelas da democratização brasileira” (Avritzer, 2016; Dagnino, 2002).

A democracia em seus ideais mais amplos requer cidadãos atuantes e que tenham na participação uma forma de exercer direitos políticos e sociais, seja através de ações coletivas ou individuais, de apoio ou de pressão. Quando essas ações crescem em abrangência, profundidade e desenvolvimento social consubstanciam o princípio da participação como aprendizagem, pois habilita o indivíduo em atitudes de cooperação e comprometimento político. O envolvimento e a participação em microesferas da vida social ampliam a sua capacidade de percepção da esfera política. Isso quer dizer que fomenta funções essenciais para a manutenção de uma cultura política democrática (Pateman, 1992).

Esses canais de participação podem ser as associações que: “são espaços ou instrumentos que qualificam a participação dos indivíduos enquanto cidadãos, verdadeira essência democrática. Associações proveem informações, contribuem para a criação de espaços de participação, empoderam indivíduos para uma atuação mais ativa e qualificada junto às instituições participativas” (Lüchmann, 2016, pp. 33-34).

A vibração associativa é uma das principais premissas de uma democracia vital e de um engajamento cívico efetivo. A vontade de participar em associações incute em seus membros relações baseadas na reciprocidade, confiança, espírito público e participação política. Ainda, estimula ações que visam ser parte ou tomar parte de algo, na tentativa de afirma-se diante de alguém, sobrepujar alguém, resolver algum problema

ou postular a posse de bens e direitos, modificando sua distribuição. A prática participativa alimenta o compromisso cívico de uma sociedade projetando o indivíduo como sujeito que porta valores, interesses, aspirações e direitos: constrói assim uma identidade, hábitos e valores cidadãos. É uma forma de selecionar ou influenciar governos, de exercer direitos políticos e sociais, de apoio ou de pressão. Além disso, contribui para a eficácia e a estabilidade de um governo democrático.

Reconhecendo a importância das associações, o presente trabalho tem por objetivo analisar a organização do associativismo nas duas maiores cidades do Rio Grande do Norte - Natal e Mossoró, observando sua origem e desenvolvimento a partir de cada contexto local.

Metodologicamente, foram utilizados dados do Mapa das organizações e da sociedade civil (Ipea, 2018), os quais foram categorizados a partir da tipologia de Luchmann (2016). O primeiro passo foi a realização de um mapeamento das associações nas duas cidades, mostrando o período de fundação, assim como as áreas em que atuam, a partir do banco do Ipea.

É importante destacarmos as dificuldades e limites na obtenção de dados sobre associativismo no banco de dados utilizado. As associações são classificadas de forma abrangente pelo banco, fazendo com que organizações com atuações e missões diferentes, estejam dentro de uma mesma área. Por isso, é importante reconhecer a natureza complexa do objeto escolhido.

Assim, entendendo que a categorização apresentada pelo Ipea não descortina as especificidades das organizações sociais, sentimos a necessidade de categorizar se utilizando a tipologia de Luchmann, que divide as organizações em: 1) associações comunitárias e assistenciais; 2) associações econômicas e profissionais; 3) associações culturais, esportivas e de lazer; 4) novos movimentos sociais; 5) associações acadêmicas e de pesquisa; 6) outras (causas específicas ou sem especificação). O trabalho também tratou de identificar os bairros mais organizados socialmente, em seguida, procurando verificar como estão organizadas e áreas de atuação, elementos fundamentais para entender a cultura política local.

A coleta de dados foi organizada com a seguinte dinâmica: a) nome das associações, data de fundação, endereço, área de atuação classificada pelo Ipea. Esses dados foram complementados com informações colhidas no site do Mapa das Organizações da Sociedade Civil (OSCs), com dados das OSCs de todo o Brasil; b)

Categorização com base na tipologia de Lüchmann (2016): associativismo comunitário/assistencialista: associações comunitárias, educativas e ligadas à saúde; grupos ligados à mútua-ajuda, filantropia e assistencialismo, grupos ligados à religião e religiosidade; associativismo identitário/novo associativismo: grupos étnicos e de minorias culturais, associações ambientalistas e ecológicas, associações ligadas a causas femininas; grupos de direitos humanos e cidadania; associativismo de defesa econômica e profissional: sindicatos, associações patronais ou empresariais; associações profissionais; associativismo ligado à cultura: associações culturais. As associações de caráter comunitário receberam destaque em nossa análise, por entendermos ser um importante segmento na história organizativa das duas cidades.

A relevância do trabalho está em entender a diversidade de associações que atuam nas duas cidades e o seu papel na cultura política local. Para trabalhos futuros, verificamos a necessidade de criar uma nova tipologia, a fim de contemplar a complexidade e particularidades das associações trabalhadas na pesquisa.

Na perspectiva teórica a pesquisa estará ancorada nas discussões sobre participação, cultura política e capital social.

2. Participação, associativismo e capital social

A criação de espaços participativos, movimentos comunitários, associações, conselhos, partidos, sindicatos, reuniões políticas e religiosas são importantes na consolidação de sociedades mais democráticas (Gohn, 2001; Putnam, 2006; Lüchmann, 2016; Dagnino, 2002; Avritzer, 2016), pois além de serem espaços de estímulos ao convívio coletivo, são também promotores do empoderamento que estas promovem no fortalecimento de luta frente à agenda governamental e controle social em relação às esferas de poder.

Confiança, cooperação, engajamento cívico podem aparecer como virtudes ocasionadas pela participação junto ao espírito público, além de fazerem frente às demandas de grupos excluídos ou à margem do processo político. Trazendo a perspectiva de Putnam (2006), a diferença de uma comunidade cívica ou não-cívica está no fato de que os cidadãos da primeira estarem envolvidos coletivamente do espírito público, o que reflete diretamente na gestão das políticas públicas. Já em cenários menos cívicos os cidadãos são passivos as dinâmicas políticas.

Sentir liberdade e identidade nesses espaços permite criar o aprendizado pedagógico promovido pela participação, reorientando escolhas e posicionamentos individualistas para os aspectos coletivos e públicos (Patenam, 1992; Lüchmann, 2016). Não existe um processo finalizado e consolidado de participação, pois o entendimento é que esta deve ser construída e conquistada constantemente. É um projeto de continuum democrático, que não deve ser encarado como dádiva, concessão e algo preexistente (Demo, 1996).

Mas, é relevante pontuarmos que o grau de participação depende, sobretudo, do nível de capital social de uma sociedade. Utilizando o conceito teórico-metodológico de

Putnam (2006), este entende capital social como um conjunto de elementos de organização social, a exemplo de redes, normas, e confiança social, os quais facilitam a coordenação e a cooperação em benefício coletivo. Em outras palavras, o capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas. O acúmulo de capital social estimula a participação no processo e manutenção de redes voluntárias, estatais e interpessoais que formam a comunidade cívica. Assim, tem-se a tese de que a cultura cívica de uma sociedade pode atuar positivamente sobre as instituições e a sociedade como um todo. Ou seja, o capital social passou a ser um bom indicador sobre a democracia de um país, uma região e localidade.

Um dos elementos considerados importantes para Putnam (2006) para o quantum de capital social de uma sociedade é o nível de associativismo. O autor acredita que a alta densidade de associações e a existência de relações sociais de reciprocidade são elementos importantes para uma latente democracia e um engajamento cívico efetivo. Participar de associações desperta em seus membros valores que contribuem para a eficácia e a estabilidade de um governo democrático. Ou seja, os benefícios diretos da participação em associações vão além da natureza e fins da própria organização, se expande para objetivos mais amplos social e politicamente.

De acordo com a corrente tocquevilliana, as associações podem ser entendidas como união voluntária de indivíduos que formam associações civis sem fins lucrativos, a fim de buscar uma melhor visibilidade para suas lutas. Nesse sentido, para Lüchmann (2016, p. 50):

[...] as associações são os atores centrais da sociedade civil e responsáveis por publicizar e problematizar as demandas e problemas

sociais. Associações e movimentos sociais promovem legitimidade democrática ao alimentarem os debates e medidas tomadas pelas instituições políticas e desencadeiam engajamento e ativismo político, exercendo atividades de base propositiva e/ou contestatória, problematizando as relações de poder e as injustiças sociais.

Apesar de serem criadas por interesses e objetivos variados, as associações tendem a mobilizar, informar e engajar indivíduos de lugares vulneráveis socialmente. Elas exercem pressão por mudanças sociais e políticas, agregando sujeitos que nunca tiveram a possibilidade de participar ativamente em prol de suas lutas. Para Lüchmann (2016), as associações são espaços que ajudam a administração a lidar com a gama de complexos problemas sociais.

No Brasil nos anos de 1970 e 1980, surgiram as primeiras associações de cunho comunitário nos grandes centros urbanos, atribuídos principalmente pelos conjuntos de moradia popular. A necessidade ancorou-se na busca coletiva de infraestrutura básica para as recém construídas unidades habitacionais, atuando na busca de solução sobre a água, escola, pavimentação, transporte e saúde.

Essas formas de organização vão ampliando seu escopo de luta como também a ideia de direitos, empoderando o discurso em prol da cidadania. A sociedade passa de formas de mobilizações pacíficas e burocráticas, para atuar de forma mais aberta frente ao Estado. Grande parte dessas associações foram criadas a partir da mobilização organizada pela igreja, assim como resultado da reestruturação da esquerda no país (Avritzer, 2016).

Mesmo reconhecendo as particularidades em configuração, propostas e objetivos, as associações tendem a divulgar problemas junto ao poder público, demandam políticas públicas, mediam conflitos e promovem lutas e prol de grupos marginalizados. Porém, o contexto ao qual elas se inserem serão importantes na perspectiva de traçar seu campo de ação. Diante disso, estudiosos do tema, reiteram a necessidade de analisar esses espaços e que respostas geram nos locais onde se inserem.

Por cultura política, Diamond (1993, p.8) afirma ser um “[...] conjunto de crenças, atitudes, valores, ideais, sentimentos e valorações que predominam nos cidadãos, a respeito do sistema político de seu país e ao papel que eles desempenham nesse sistema”. As instituições democráticas influem na qualidade e no nível de cultura política local.

Ainda, para o autor, a legitimação da democracia é alcançada desde que os valores cívicos se universalizem, pelo hábito e rotina, a ponto dos atores terem internalizado as regras do jogo democrático mesmo que intuitivamente, o que reforça ainda mais a importância das associações para a cultura política. A apreensão da cultura política de uma sociedade passa, necessariamente, pela sua história, pelo modo de vida do seu povo, pelos padrões culturais dominantes e, sobretudo, pela experiência política dos membros da comunidade cívica. Reconhecemos que parte das respostas podem ser encontradas nas lutas, mudanças e objetivos das associações.

3. Mossoró: Associativismo e cultura política local

Mossoró é uma cidade localizada no oeste potiguar, e, de acordo com a contagem populacional do IBGE (2019), a cidade possui cerca de 294.076 habitantes, dos quais 90% da população está concentrada na sua área urbana. Está localizada entre duas capitais Natal e Fortaleza, que estão ligadas pela BR-304. Mossoró é umas das principais cidades do interior nordestino, resultando num intenso crescimento tanto econômico, quanto de infraestrutura. Crescimento esse que é impulsionado pela indústria de sal e do petróleo tornando o município um dos maiores produtores das duas atividades do país (Rocha, 2005). A cidade também concentra um considerável recurso no sistema de comunicação. Além de jornais e revistas, possuem canais de TV aberta e a cabo, que cobrem a região.

No entanto, a cidade é constantemente ressaltada por sua trajetória política. A história da cultura política local de Mossoró se confunde com a da região Nordeste como um todo, uma vez que os elementos do patrimonialismo, mandonismo, clientelismo e coronelismo se misturam nos aspectos sociopolíticos e econômicos da cidade. É quase impossível falar dessas perspectivas sem referenciar famílias oligárquicas locais, que reproduzem seus elementos nos setores econômico, imprensa local, educacional, cultural e espaços públicos como o todo, meios estratégicos para a perpetuação do seu poder (Lemuel, 2004, 2001; Lucas, 2001).

A cidade não possui em seu histórico uma organização social solidificada, não possui uma grande tradição nos movimentos sociais. As relações políticas, na cidade, foram sempre marcadas por um verticalismo e centralização do poder e uma situação de alheamento da população em relação às formas de resolução dos problemas da cidade (Nascimento, 2009). A tradicional família Rosado dissemina seu legado nos mais diferentes espaços da cidade. “Os Rosado usaram universidades, coleções literárias

(Coleção Mossoroense), festas cívicas e até mesmo o espaço urbano como estratégia de consolidação da sua força política” (Nascimento, 2009, p. 63).

Silva (2004 apud Nascimento, 2009) mostra que a oligarquização do poder em Mossoró ocorre entre a República Velha e a implantação do Estado Novo devido, principalmente, a dois fatores: a boa situação financeira adquirida com os sucessos dos negócios, sobretudo da gipsita e a imagem de homens preparados para a política, construída a partir desse sucesso empresarial (Felipe, 2001).

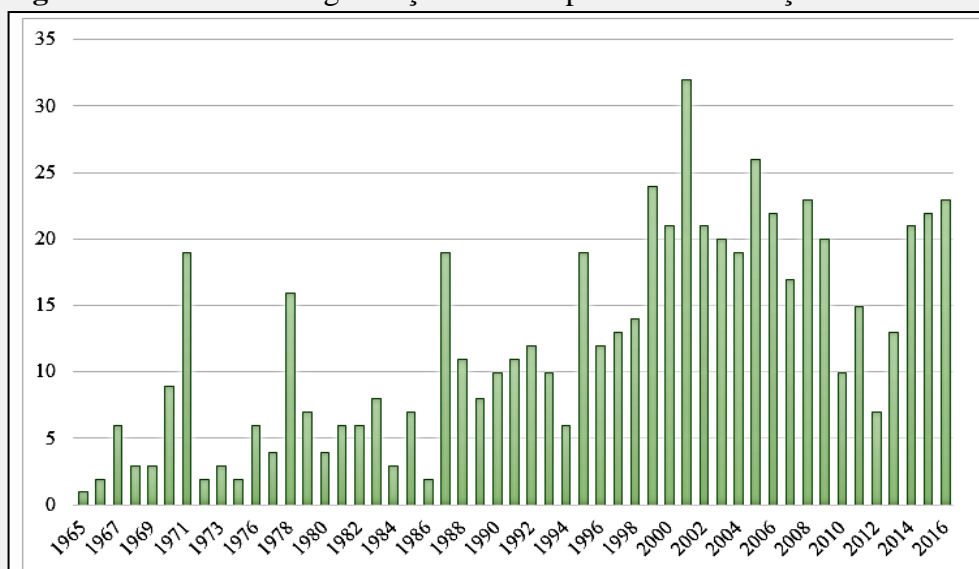
A própria dinâmica provocada pelas atividades agroindustriais possibilitou o surgimento de oferta de serviços que foram fundamentais para a perpetuação do clientelismo político que não se concentra nos redutos rurais, mas nos urbanos. Esse domínio se dissemina fortemente até os dias de hoje, mesmo com o processo de urbanização e modernização da cidade, os movimentos oposicionistas mostraram-se incipientes na tentativa de minimizar os poderes das oligarquias locais (Lucas, 2001; Felipe, 2001). Prova disso, é o fato da família em questão, já ter trafegado por quase todos os cargos políticos: senado, executivo estadual e municipal, além do legislativo federal, estadual, municipal.

As formas de organizações políticas locais não se mostraram como uma forte alternativa frente à política local (Nascimento, 2009). As lutas de bairros da cidade, por exemplo, acompanharam o processo de expansão da cidade em busca, principalmente, das melhorias de infraestrutura urbanas básicas, mas que esteve atrelado ao clientelismo em relação à família Rosado (Queiroz, 2012, 2017).

O próprio surgimento das organizações locais na cidade aponta para anos em que ocorreu uma intensa mobilização orquestrada pelo próprio Estado. Foram ações com o discurso da participação, mas com as mesmas práticas políticas, isso porque a pouca expressividade de novos movimentos sociais na região e a fragilidade social civil permitiram que atores políticos que dominavam durante o regime militar continuassem no poder (Costa, 1996 apud Nascimento, 2009). A própria aproximação da gestão com os canais participativos previstos com a Constituição de 1988 não foram suficientes para deslegitimar o poder político da família Rosado (Lima, 2006). Muito pelo contrário, a família se ressignificou (Costa, 1996).

Para verificar em que momentos aconteceu maior mobilização na cidade, a figura 01 mostra os anos de fundação de associações de acordo com os dados disponibilizados pelo “Mapa das organizações e da sociedade civil” (IPEA, 2018):

Figura 1: Número de Organizações sociais por ano de fundação em Mossoró



Fonte: CNPJ/SRF/MF 2016, Representante de OSC, RAIS/MTE, OSCIP/MJ.

Os dados revelam que, em Mossoró, não houve um crescimento constante do número de associações, que retratasse uma cultura política de engajamento, mas revelam picos em determinados anos, principalmente, no início de cada década. Em Mossoró, das 620 organizações identificadas, 19 surgiram em 1971. Destas, 18 eram ligadas a igrejas, mas, antes disso, de 1965 a 1970, existiam apenas 24, destas, 13 estavam ligadas diretamente ou indiretamente também a organizações religiosas. Em 1978, a cidade também obteve um crescimento considerável (16), mas 11 ligadas também a igrejas, sendo que, no ano anterior, houve o surgimento de apenas 4. Em 1985 foi criada apenas uma organização de bairro, mas de 1986 a 1990, 14 novas organizações foram criadas, seja na configuração de conselhos ou de associações de bairro. Dos anos de 1990 em diante, com a própria mudança na conjuntura das organizações, a partir do surgimento das ONGs, tem-se destaque para a área de atividades ligadas à defesa de direitos sociais.

Os dados mostram que as discussões do processo de abertura política brasileiro foram importantes para possibilitar o surgimento das organizações, assim como a expansão dos conjuntos habitacionais. “Estudos procuram apresentar diferentes fases na trajetória (histórica e teórica) das ações coletivas no país, ressaltando um aumento - e pluralização - das práticas associativas a partir dos anos 1970 e, em especial, nos anos 1980” (Lüchmann, 2016, p.16).

Os dados demonstram, ainda, que a redemocratização foi um importante cenário para as associações. Recentemente, a própria institucionalização da política deu uma nova

roupagem ao movimento organizativo no país. O crescimento da participação atingiu seu principal patamar mais alto no início dos anos 2000, quando o governo do PT introduziu na sua agenda governamental a pauta da participação e abertura política do seu governo para a uma série de demandas dos movimentos sociais, que além das pautas clássicas de saúde, assistência e moradia, acrescentaram-se debates em torno dos direitos humanos e das mulheres. Nesse sentido: “Assim, no que diz respeito à participação nos governos Lula e Dilma Rousseff, podemos seguramente afirmar que seus mecanismos foram mais utilizados pelos dois governos do que nos anteriores, especialmente na área de políticas públicas” (Avritzer, 2016, p.60).

Como podemos observar na figura 02, sobre os tipos de organizações que atuam na cidade de Mossoró, foram identificadas 34% das entidades atuando em Desenvolvimento e defesa de direitos e 23% ligadas à religião. Destaca-se, ainda, a influência das organizações com configuração religiosa, cuja notoriedade antecede o período de redemocratização, uma vez que, historicamente, sempre foi um campo de participação social no país.

Figura 2: Áreas de atuação das Organizações Sociais em Mossoró/RN



Fonte: CNES/MS 2017, RAIS/MTE, CNEAS/MDS, CEBAS/MS 2017, CADSOL/MTE 2017, CEBAS/MEC 10/2017, CNEAS/MDS 2017, OSCIP/MJ, CNPJ/SRF/MF 2016, CADSOL/MTE.

Reconhecendo as limitações da classificação utilizada no repositório do “Mapa das organizações e da sociedade civil” (2018), que tende a agregar associações de naturezas diversas em poucas categorias, adotamos a tipologia de Lüchmann (2016) como forma de perceber as particularidades e complexidade destas. Na figura 03, as informações nos revelam que as associações culturais, esportivas e de lazer correspondem

a 11%, as comunitárias e assistencialistas 57%, as econômicas e profissionais 9%, identitárias – Novo associativismo 17%, acadêmicas, de apoio e assessoria 3% e outras 3%.

Figura 3: Áreas de atuação das Organizações Sociais em Mossoró/RN a partir de Lüchmann (2016)



Fonte: Mapa das organizações e da sociedade civil-IPEA (2018). Elaboração própria, 2019.

O uso intensivo da participação em prol de uma agenda social inicia-se em uma dimensão mais local e alcança uma pauta nacional no governo Lula, deixando aquém uma participação, por exemplo, com uma luta endereçada à infraestrutura (Avritzer, 2016). Porém, não poderíamos deixar de pontuar que as políticas de âmbito assistencialistas evoluíram muito nos últimos anos 2000, principalmente em consequência do acesso da população de baixa renda às políticas governamentais, o que culminou com o crescente aumento de organizações com esse enfoque.

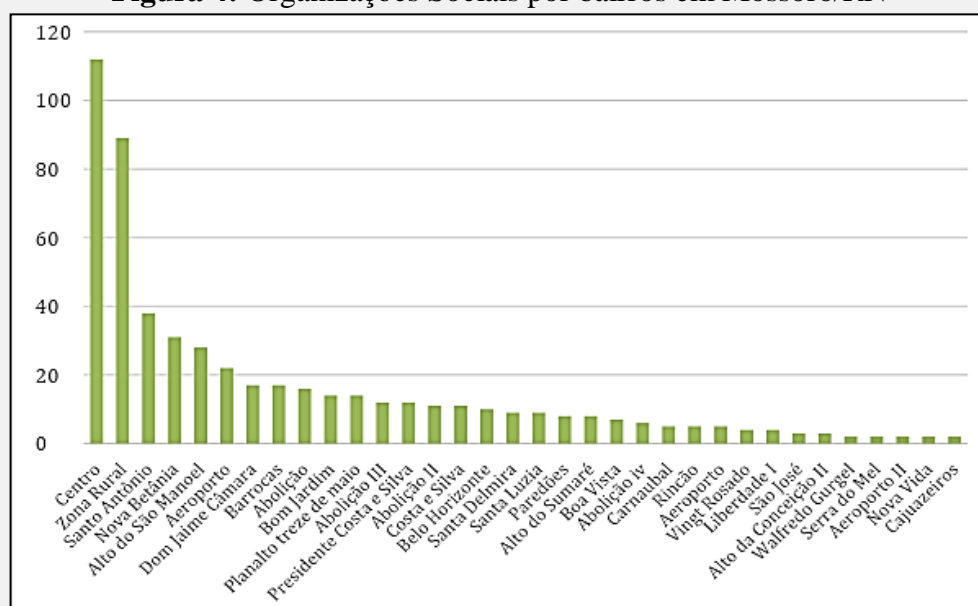
Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em 2000, promovido pela ONU, por sua vez, motivaram a criação de compromisso entre os países em desenvolvimento, com a redução da fome, pobreza, e degradação ambiental, saúde, educação, entre outros.

Procurando verificar como as associações se organizam pelos bairros de Mossoró, a pesquisa procurou identificar se há uma fragmentação pela cidade ou estão concentradas em lugares específicos, como resultados de processos de lutas particulares da localidade. No gráfico abaixo, percebemos que a zona rural e o centro da cidade concentram o maior número de organizações. Os bairros com maior adensamento habitacional possuem poucos registros, com exceção do bairro de Santo Antônio, Nova Betânia e Alto de São Manoel. Podemos inferir, a partir dos dados, que existe uma concentração destas próximo ao espaço de maior organização de oferta e serviços da

cidade, que seria no centro, o que revela uma luta que não está relacionada a um espaço específico de mobilização, mas à própria natureza institucionalizada. A zona rural tem uma organização diretamente relacionada aos projetos de apoio ao homem do campo, que demandam uma participação institucionalizada, para receberem, por exemplo, recursos.

Os bairros em questão possuem características diferentes entre eles. Dados do Censo (2010) mostram que Santo Antônio está entre os cinco maiores da cidade. Com população de 19.107 habitantes, com configuração de renda de baixa a média, recorrentemente é destaque na mídia local como um dos bairros mais violentos da cidade. Com 6.426 domicílios permanentes no bairro, as associações ligadas à localidade são de caráter comunitários e assistencialistas. Já o bairro Nova Betânia é considerado um dos bairros nobres da cidade, com a maior renda. A população é de 9.701 habitantes e as associações que localizam no bairro estão fragmentadas em três áreas de atuação: comunitárias e assistencialistas, econômicas e profissionais e culturais, esportivas e lazer. O Alto de São Manoel é o maior em tamanho e está entre os populosos, o bairro possui 18.336 habitantes com predominância na área comunitária e assistencialista (figura 04).

Figura 4: Organizações Sociais por bairros em Mossoró/RN



Fonte: Mapa das organizações e da sociedade civil-IPEA (2018). Elaboração própria, 2019.

A frágil organização da sociedade civil permitiu que os governos locais se antecipassem na instrumentalização da participação local. Além de criarem, eles controlam, muitas vezes desestimulando espaços autônomos de mobilização e

interferindo diretamente na autenticidade dos mecanismos de participação da cidade (Nascimento, 2009), como já referenciado anteriormente.

Esse cenário tem como consequência o enfraquecimento das organizações, que poderiam ser utilizadas como espaço de diálogo entre o Estado e a população. Prova disso, é a falta de dados que reforcem um enfrentamento dessas organizações junto ao Estado. Nem o RN, nem a cidade de Mossoró tiveram em seu histórico mobilizações que reforcem o envolvimento cívico da sua população. Conforme Queiroz (2017, p. 91):

[...] os movimentos de bairro partem da busca pelo acesso à cidade e suas infraestruturas urbanas, com as reivindicações de acesso à água e esgoto, bem como pela moradia, com a formação de associações de bairro que se articulam com os governos no sentido de atender as demandas, num verdadeiro processo de cooptação, no sentido de que não existe uma oposição às ações governamentais.

Em Mossoró, os dados revelam uma diversificação das associações, apesar do campo marcado pela atuação das associações comunitárias e assistencialistas. Reconhecemos que a tipologia proposta por Lüchmann (2016) não foi suficiente para dar conta de um objeto complexo que são as associações. A própria natureza, tamanho e recursos criam um cenário perigoso para generalizações, como a própria autora alertou. Sendo assim, para trabalhos futuros sobre a cidade é necessária uma nova tipologia, assim como um estudo específico da atuação de associações de cunho religioso na cidade, devido ao número expressivo que aparece em nossa pesquisa.

4. Natal: participação social e a cultura política na capital potiguar

Natal, capital do Rio Grande do Norte, tem uma população de 877.640 mil habitantes (IBGE, 2018), sendo a vigésima cidade mais populosa do país. Sob o aspecto econômico, na cidade, existe uma predominância do setor terciário e do serviço público. A partir da década de 1970, o crescimento das atividades secundárias e terciárias impulsionou o processo de urbanização da cidade. A indústria têxtil e a atividade turística são grandes impulsionadores da economia local.

Na perspectiva política, Natal é uma cidade sem histórico de organização social, diferente de outras capitais nordestinas, que tiveram em seu processo sócio-histórico uma luta associada à sua expansão urbana (Andrade, 1990).

Porém, na década de 1950, Natal assistiu uma organização política popular que cresceu nos bairros, impulsionada pelo prefeito Djalma Maranhão. O incentivo estava na

criação de associações profissionais de bairro. Também nos anos de 1950, a Igreja católica na articulação do “Movimento Natal”, movimento pioneiro no Brasil, criou ações para atender às populações mais carentes da cidade, os resultados dessa iniciativa foram a criação da Escola de Serviço Social e as escolas radiofônicas. A ação da Igreja chegou, assim, aos bairros periféricos de Mãe Luiza, Bom Pastor, Nova Descoberta, Dix-Sept Rosado e outros. A criação de Centros Sociais e outros tipos de associações também foram fruto dessa iniciativa, sendo, nesses locais, oferecidos cursos de alfabetização de adultos, profissionalizantes e de “educação política” (Andrade, 2006).

No entanto, a iniciativa de organização popular foi desmobilizada quando, nacionalmente, foi instaurado o governo militar. Em nível estadual, Aluizio Alves iniciou a trajetória política da família Alves no estado, alicerçado em práticas oligárquicas e clientelistas. Outra família importante na trajetória política do estado é a família Maia, que conquistou seu espaço a partir das benesses do período militar, quando foram chamados para serem uma força política dos militares no estado. As principais figuras foram Tarcísio Maia e José Agripino Maia. A centralização política entre as duas famílias, inclusive, dificultou o surgimento de outras lideranças políticas no Rio Grande do Norte.

Uma nova mobilização na cidade aconteceu com a chegada dos conjuntos habitacionais na década de 1970. O II Plano Nacional de Habitação tinha dentro das políticas urbanas, os programas habitacionais. Natal, assim como outras capitais, foi contemplada (Andrade, 1988). Juntamente com o programa, existia o incentivo de participação popular nas novas localidades. A proposta era “promoção da ‘integração social’ das cidades via desenvolvimento comunitário” (Guimarães, 2013, p.76). A intenção era controlar a participação local, pois o próprio Estado brasileiro passava por uma crise de legitimação, que exigia uma redefinição do papel do Estado em alguns setores, principalmente nas políticas sociais. “Como também, a obrigatoriedade de introduzir na agenda estatal políticas “participativas” em virtude da articulação das agências de financiamento, que sugeriam à participação, como elemento essencial para a efetividade dos programas”. Conforme Guimarães (2013, p. 76-77):

Esta Política tem como carro-chefe o Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos (PNCSU), desenvolvido em Natal, a partir de 1976, como experiência 77 pioneira no contexto brasileiro. Durante anos, alvo de investimentos por parte dos governantes do Rio Grande do Norte e mais precisamente de Natal, apesar do projeto de participação comunitária implementado por intermédio do Centro Social Urbano (CSU) ter sido apenas o ponto de partida para uma política muito mais

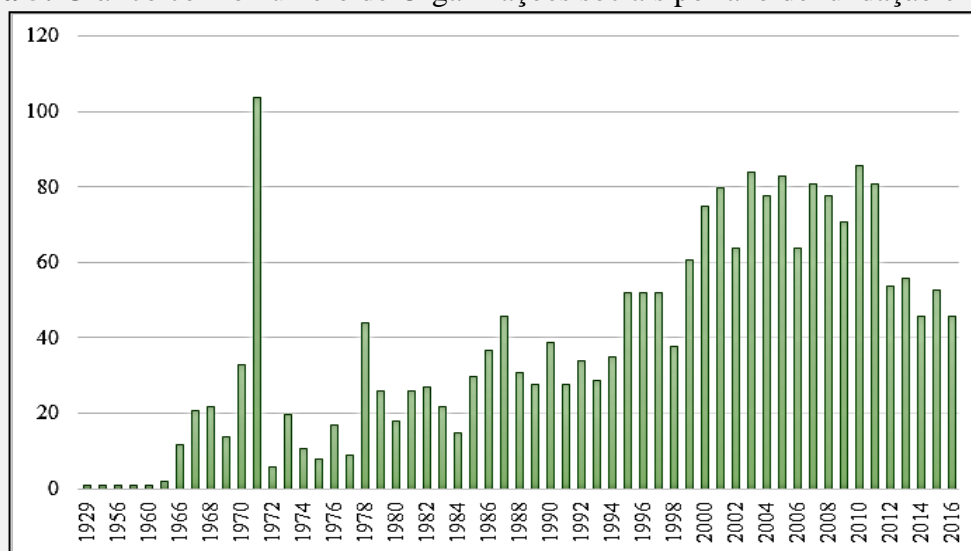
agressiva e ousada por parte dos governantes do grupo Maia nos anos seguintes. Especialmente no que diz respeito ao aspecto da relação povo-governo, sintetizada em um intenso trabalho de envolvimento e manipulação política nos bairros, envolvendo entidades comunitárias.

É importante destacar que a base de apoio da família Maia se fortalecia nos bairros a partir as políticas clientelistas: o Estado oferece os serviços aos bairros e estes agradecem em forma de votos. O objetivo era de fortalecer essa relação de controle do

Estado sobre as organizações de moradores. Andrade (1989) já reiterava esse envolvimento estatal nas organizações quando afirmava em seus estudos, que estes patrocinavam o surgimento de associações, inclusive com o financiamento de lideranças e investimento de recursos, a fim de gerar uma rede confiável de legitimação do seu poder.

Como reflexo deste cenário historicamente construído e, com base nos dados do Ipea (2018), passa-se a analisar o atual contexto do associativismo na capital potiguar. Atualmente, Natal possui 2.240 associações tornando-se a 35º cidade do Brasil em termos quantitativos. Ao identificar os anos de fundação das associações em Natal, verificamos que a origem do associativismo na cidade se deu a partir do incentivo por parte do governo frente às organizações nos novos conjuntos habitacionais. Quanto ao crescimento do associativismo, a figura 05 demonstra um pico na década de 1970. Mais precisamente em 1970 foram criadas 33, no entanto, no ano seguinte o número foi para 104 novas organizações.

Figura 5: Gráfico com o número de Organizações sociais por ano de fundação em Natal



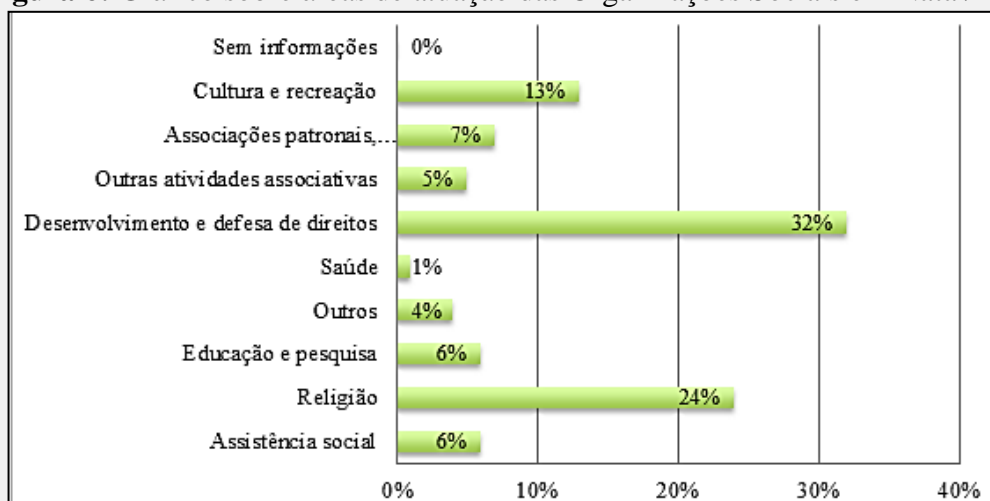
Fonte: CNPJ/SRF/MF 2016, Representante de OSC, RAIS/MTE, OSCIP/MJ.

A própria crise de legitimidade do governo militar desencadeou o surgimento de movimentos sociais e organizações que atuam em um cenário, que além de repressão política, evidenciava o próprio agravamento das questões sociais. Nos anos 2000, assim como verificado em Mossoró, ocorreram mudanças em torno da participação e a gestão urbana no Brasil, que diretamente está relacionado com a chegada do PT ao governo, momento em que os movimentos vislumbraram no Estado uma forma de pautar a sua agenda, assim como o governo viu nos movimentos a possibilidade de se alicerçar politicamente.

Em outras palavras, houve uma redefinição na forma de relacionamento do Estado com as organizações. Destacam-se novas relações com as políticas públicas e outros atores. (Avritzer, 2016; Abers & Von Bulow, 2011). O governo Lula, por seu perfil e abertura, possibilitou a ampliação da organização de setores e segmentos da sociedade civil organizada. Dessa forma, os movimentos e as organizações passaram a influenciar as políticas governamentais (Avritzer, 2016).

Quando analisamos a partir dos dados do Ipea (2018) verificamos que as organizações em Natal, atuam mais em duas frentes: em desenvolvimento e defesa dos direitos com 32% e as de dimensão religiosas com 24% (figura 06).

Figura 6: Gráfico sobre áreas de atuação das Organizações Sociais em Natal/RN



Fonte: com base em LIE/MESP 2017, Censo SUAS 08/2017, Representante de OSC, RAIS/MTE, CNEAS/MDS, CEBAS/MEC 10/2017, OSCIP/MJ, CNEAS/MDS 2017, CNPJ/SRF/MF 2016, CADSOL/MTE, CNES/MS 2017, CADSOL/MTE 2017, CEBAS/MS 2017.

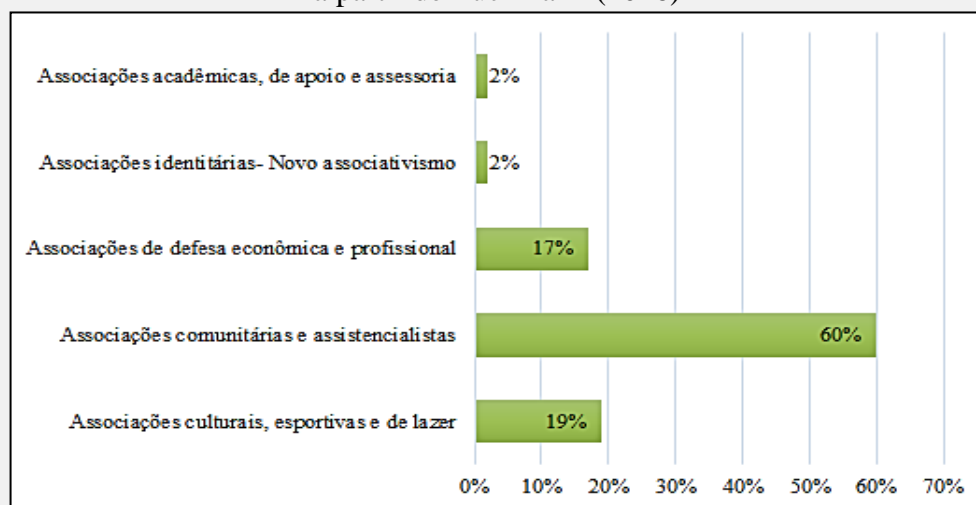
A influência da religião também foi muito importante na década de 1970. O trabalho da igreja estava relacionado à atuação da Arquidiocese de Natal através da Pastoral de Juventude do Meio Popular e da Comissão de Justiça e Paz, que tinha também

como proposta, entre outras, organizar o movimento comunitário (Andrade, 1990, p.156). Nessa década, as igrejas também se institucionalizam, das 115 organizações criadas de 1970 a 1980, 79 estão ligadas à religião.

A área desenvolvimento e defesa de direitos contemplam uma ampla rede de organizações, porém considerando a categorização do Ipea (2018) não é possível conhecer as minúcias. As modificações na pauta de luta das organizações e movimentos sociais no século XXI centralizaram-se frente a novas demandas: ambientais, gênero, ético-rationais assim como demandas na própria participação na estrutura político-administrativa (Gohn, 2010).

Ao usarmos as categorias de Luchmann (2016), separamos as áreas assistenciais e comunitárias dos Novos Movimentos Sociais a fim de perceber a diversidade. Na figura 07 verificamos a predominância das Associações Comunitárias e Assistenciais em 60% sobre as demais.

Figura 7: Gráfico sobre áreas de atuação das Organizações Sociais em Natal/RN a partir de Luchmann (2016)



Fonte: Elaborado com base em Ipea (2018).

O legado de associações de caráter comunitário e assistenciais persiste no histórico das organizações em Natal. Mesmo com o grande crescimento destas nos anos 2000 verificamos a mesma predominância de associativismo. A inserção de associações e novas pautas de lutas não foram suficientes para criar laços de confiança entre a população e novos projetos democráticos. Na verdade, a simples existência de instituições democráticas não é suficiente para acostumar os cidadãos às exigências dos procedimentos democráticos.

Os bairros periféricos com seus problemas diários ainda padecem de atenção junto ao poder público. Muitas vezes, as próprias lideranças comunitárias atuam mais a serviços de trocas políticos-eleitorais do que da própria comunidade (Albuquerque, 2010). O crescimento das organizações não resultou em um engajamento cívico local que mudasse o histórico da cidade.

Para o presente trabalho, a fim de destacar como as organizações atuam nos bairros de Natal, separamos por zonas administrativas como forma de melhor evidenciar. A cidade de Natal é dividida por quatro zonas administrativas de acordo com a Lei Ordinária nº 3.878/89.

A zona oeste é formada por 10 bairros, com uma população de 21.8405 hab., de acordo com o Censo 2010, o que corresponde a 27,17% da população de Natal. Apresenta renda mensal de 0,99 , ficando, inclusive, abaixo da média municipal que é de 1,78. A zona norte é a maior das quatro zonas da cidade, teve sua expansão urbana iniciada na década de 1980 resultante dos conjuntos habitacionais assim como os loteamentos informais (Prefeitura Municipal do Natal, 2009), composta por 7 bairros, no último censo, tinha uma população de 303.543 pessoas correspondendo a 37,77% da cidade, com uma população estimada, em 2017, de 360.122 hab. reforçando a sua dimensão populacional. No que diz respeito ao rendimento, a média é 0,92, no entanto, possui o bairro Salinas com média inferior (0,46).

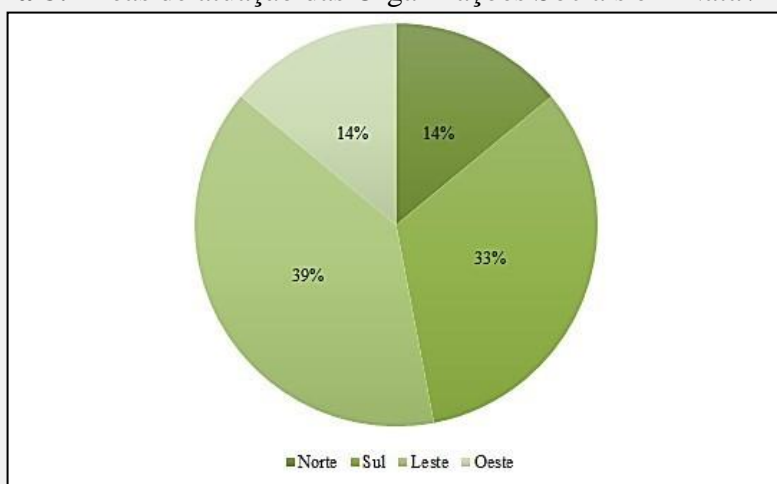
A zona leste, composta por 12 bairros, vem presenciando um decréscimo populacional desde 2007. De acordo com o último censo (2010), a população era de 115.297 hab., com uma população estimada, em 2017, de 114.649 pessoas, com média salarial de 2,86. Por fim, a zona sul possui 7 bairros, com 166.491 habitantes e uma população estimada, para 2017, de 179.325 hab. Possui o maior rendimento médio mensal da cidade, 3,45 salários mínimos, teve sua expansão inicial associada também aos conjuntos habitacionais (Prefeitura do Natal, 2017).

Na pesquisa constatamos que as zonas Leste (39%) e Sul (33%), além de possuírem bairros com as melhores condições sociais, são as que possuem maior número de organizações. Já as regiões Norte (14%) e Oeste (14%) tem menor quantitativo, sendo, igualmente, as regiões que abrigam os bairros mais periféricos na cidade, demonstrando que não são, necessariamente, os bairros com maiores necessidades de serviços públicos e ausência do Estado na prestação desses que possuem a maior quantidade de associações.

Em todas as regiões, predominam associações comunitárias e assistenciais, chegando a 74% na zona Norte e 72% na Oeste.

A institucionalização da participação, já problematizada no presente trabalho, criou um perfil de organizações que administram recursos públicos, assumindo um caráter mais técnico na relação com o Estado. Muitas vezes, aparelhando as associações numa relação de parceria junto ao Estado, retirando a própria característica mobilizadora e autônoma dessas (figura 08).

Figura 8: Áreas de atuação das Organizações Sociais em Natal/RN



Fonte: Elaborado com base em Ipea (2018).

O que percebemos é que, mesmo com aumento nos últimos anos, as experiências e espaços participativos, se não apresentarem resultados, acabam por gerar frustração junto à sociedade. Em consequência, o furor do início, cede lugar, ao desencanto, à apatia e, mesmo, à hostilidade frente à democracia.

Para trabalhos futuros sentimos a necessidade de acompanhar essas organizações mais de perto, a fim de verificar que como elas se organizam em um cenário político nacional mais adverso no desenvolvimento de suas atividades. Além da necessidade de realizar uma nova tipologia que procure detalhar a natureza dessas.

5. Conclusão

A trajetória do associativismo em Mossoró e em Natal aumentou consideravelmente nos últimos anos, principalmente nas áreas assistenciais e comunitárias. Mas, verificar se são realmente canais consistente de participação social, necessitaria de um trabalho de magnitude qualitativa, visto que a criação de espaços participativos com caráter pedagógico está relacionada a organizações sociais com

relativa autonomia, capacidade de mobilização, enraizamento e reconhecimento social, o que historicamente as duas cidades não possuem, tendo em vista a grande inserção do Estado nas organizações populares locais.

Reconhecemos em nossa pesquisa que a tipologia de Lüchmann (2016) possibilita maior detalhamento da análise, mas para entender esse campo complexo que são as associações, seria necessária uma maior fragmentação na classificação. Generalizações podem gerar inferência precipitadas, por isso, a criação de uma própria tipologia poderia ajudar a compreender a natureza e atuação dessas com mais propriedade nas duas cidades.

Referências

Abers, R., & Von Bülow, M. (2011). Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, 13(28), 52-84.

Albuquerque Neta, T. C. (2010). Entre a potência e o ato: atitudes políticas e percepções de mobilização em Natal e Porto Alegre. (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil.

Andrade, I. (2006). As organizações populares em Natal: entre o controle do poder público e as tentativas de autonomia (1975-1989). In: G. P. de Oliveira, & Â. L. de A Ferreira. (Org). Natal intervenções urbanísticas, morfologia e gestão da cidade. Natal: EDUFRN.

_____ (1988). Movimentos sociais urbanos no NE: o início de um debate. *Encontro Anual da ANPOCS*, Águas de S. Pedro, SP, Brasil, 7.

_____ (1989). Estado, poder local e organizações populares: a trajetória das políticas públicas na organização do consenso. *Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu, MG, Brasil, 8.

_____ (1990). *Projeto Estado e Movimentos Sociais Urbanos: o caso Natal. Relatório Parcial. Universidade Federal do Rio Grande do Norte*. Natal: FINEP/FUNPEC.

Diamond, L. (1993). *Political culture and democracy in developing countries*. Boulder: Lyenne Rienner.

Dagnino, E. (2002). Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: E. Dagnino (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil* (pp. 279- 301). São Paulo: Paz e Terra.

Almeida, Neta Barros & Silveira. *A Organização do Associativismo nas Cidades de Natal e Mossoró (RN)*

Felipe, J. L. A. (2001). A reinvenção do lugar: os Rosado e o “País de Mossoró. In: C. A. de S. Rosado, & I. A. R. Maia (Org.). *Os Rosado em Tese* (Vol. 2, pp. 17-46). Mossoró, RN: Coleção Mossoroense, série “C”.

Gohn, M. G. (2001). *Conselhos gestores e participação sociopolítica* (Coleção questões da nossa época, vol. 84). São Paulo: Cortez.

Guimarães, M. C. R. (2013). *Movimentos Sociais e Organização Popular em Natal/RN: enquanto morar for privilégio* (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil.

Queiroz, R. (2012). *Política urbana e desigualdades socioespaciais em Mossoró: uma investigação acerca das políticas de implantação da rede de esgotamento sanitário* (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, CE, Brasil.

_____ (2017). *Território, cidade informal e resistência sertaneja: Um olhar sobre a cidade de Mossoró* (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, Brasil.

Lima, F. (2006). *A polis circense: poder local e espetacularização do político em Mossoró/RN* (Tese de Doutorado). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, Brasil.

Lucas, A. M. B. (2001). O mandonismo rosadista em Mossoró. In: C. A. de S. Rosado, & I. A. R. Maia (Org.). *Os Rosado em Tese* (Vol. 2, pp. 47-82). Mossoró, RN: Coleção Mossoroense, série “C”.

Lüchmann, L. H. (2016). *Associativismo e democracia: um estudo em Florianópolis*. Florianópolis: Ed. UFSC.

Nascimento, L. C. (2009). Notas sobre poder local: a família Rosado e a política em Mossoró/RN. *Cadernos de campo (Revista Brasileira de Ciências Sociais)*, 12, 61-73.

Pateman, C. (1992). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Prefeitura Municipal do Natal. (2009). *Bairros de Natal*. Natal: Secretária Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo/SEMURB.

_____ (2017). *Conheça melhor o seu bairro: Revisão Plano Diretor de Natal. Região Administrativa Norte*. Natal: Secretária Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo/SEMURB.

_____ (2017). *Conheça melhor o seu bairro: Revisão Plano Diretor de Natal. Região Administrativa Sul*. Natal: Secretária Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo/SEMURB.

Almeida, Neta Barros & Silveira. *A Organização do Associativismo nas Cidades de Natal e Mossoró (RN)*

_____ (2017). *Conheça melhor o seu bairro: Revisão Plano Diretor de Natal. Região Administrativa Leste*. Natal: Secretária Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo/SEMURB.

_____ (2017). *Conheça melhor o seu bairro: Revisão Plano Diretor de Natal. Região Administrativa Oeste*. Natal: Secretária Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo/SEMURB.




Putnam, R. D. (2006). *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV.

Rocha, A. P. B. (2005). *Expansão urbana de Mossoró (período de 1980 a 2004): geografia dinâmica e reestruturação do território*. Natal, RN: EDUFRN, 2005.

Silva, L. (2004). *Os Rosados encenam: estratégias e instrumentos da consolidação do mando*. Mossoró: Ed. Queima Bucha.

O Papel da Burocracia de Médio Escalão na Implementação Local do PMAQ-AB: Um Estudo com Diretores de UBS do Município de Natal/RN

The Role of Mid-Level Burocracy in the Local Implementation of PMAQ-AB: A Study with Basic Healthcare Unit Directors in the Municipality of Natal/RN

Jaedson Gomes dos Santos¹ 
Francymonni Yasmim Marques de Melo² 
Ana Vitória Araújo Fernandes³ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n2.52572

Recebido em: 16/05/2020
Aprovado em: 31/07/2020

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar de que forma os burocratas de médio escalão, nos processos de interação com a burocracia de nível de rua, influenciam na implementação local de uma política nacional de saúde. Para isso, tomou-se como objeto de estudo a implementação do Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB) e, por meio da aplicação de técnicas metodológicas qualitativas, foi conduzido o estudo no município de Natal/RN. Os resultados globais demonstraram que os burocratas de médio escalão, na figura dos(as) diretores(as) das UBS, têm um papel determinante em transmitir e traduzir o que foi previamente formulado no desenho normativo da política para os agentes implementadores na ponta, representados pelos integrantes das equipes da atenção básica que atuam nas UBS. Além disso, identificou-se que a forma como se dá essa transmissão e tradução do desenho normativo, bem como a atitude em promover transmissão e tradução é variante e condicionada por aspectos técnicos, cognitivas e político-relacionais referentes ao perfil do(a) diretor(a) da UBS.

Palavras-chave: Burocratas de médio escalão; Implementação; PMAQ-AB; Diretores de UBS; Burocratas de nível de rua.

Abstract: The objective of this article is to analyze how mid-level bureaucrats, in the processes of interaction with street-level bureaucracy, influence the local implementation

¹ Universidade Federal da Paraíba (UFPB) – E-mail: jaedson_2029@hotmail.com.

² Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – E-mail: francymonni@gmail.com.

³ Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – E-mail: Avitoriaaf@gmail.com.

of a national health policy. To this end, the implementation of the *Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica* (PMAQ-AB) was taken as a study object and, through the application of qualitative methodological techniques, the study was conducted in the city of Natal/RN. The global results showed that mid-level bureaucrats, in the figure of BHU directors, have a determining role in transmitting and translating what was previously formulated in the policy's normative design for implementing agents at the front, represented by the members of the primary care teams working in the BHU. In addition, it was identified that the way in which this transmission and translation of the normative design occurs, as well as the attitude in promoting transmission and translation, is variant and conditioned by technical, cognitive and political-relational aspects related to the profile of the director from BHU.

Keywords: Mid-level bureaucrats; Implementation; PMAQ-AB; BHU directors; Street-level bureaucrats.

1. Introdução

Os estudos acerca do papel da burocracia estatal na implementação de políticas públicas nacionais têm sido importantes para se compreender como se dão os diferentes resultados das políticas públicas mesmo em contextos similares, partindo das discussões amplamente difundidas em escala internacional que classificam a burocracia em três categorias: burocratas de alto escalão, burocratas de médio escalão (BME) e burocratas de nível de rua.

Contudo, apesar dos esforços produzidos pela academia nesse campo, percebe-se a ausência de abordagens teóricas que englobem os BME (Lotta, Pires & Oliveira, 2014). Nesse sentido, este estudo insere-se nesse universo temático e objetiva analisar, a partir de suas visões, percepções, práticas e sentidos, de que forma os BME, nos processos de interação com os burocratas de nível de rua, influenciam na implementação local do Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB), a partir da análise do caso dos diretores de UBS do município de Natal/RN.

O PMAQ-AB foi criado pelo Ministério da Saúde (MS), por meio da Portaria nº 1.654 de 19 de julho de 2011 e complementado pela Portaria nº 1.645 de 2015, com o objetivo de assegurar a ampliação do acesso e da melhoria da atenção básica, a partir de “[...]um padrão de qualidade comparável nacional, regional e localmente de maneira a permitir maior transparência e efetividade das ações governamentais direcionadas à Atenção básica em Saúde em todo o Brasil” (Brasil, 2015, p. 2).

Em síntese, é um programa que visa instituir um conjunto de boas práticas e procedimentos na gestão das unidades básicas de saúde (UBS) e nas formas de provisão

dos serviços de saúde, integrando diferentes atores para fortalecer a gestão e a qualidade da atenção básica nacional. O ponto focal de sua implementação consiste nas equipes da atenção básica, formadas por médicos, enfermeiros, agentes comunitários de saúde, etc., assumirem junto com a gestão das UBS compromissos em realizar procedimentos e atingir determinados resultados, para que assim, quando forem bem avaliadas, as equipes sejam recompensadas com acréscimos salariais.

Dada essa configuração, o PMAQ-AB se apresenta como uma política pública complexa, que necessita de governança e coordenação não só entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal), mas também entre toda a cadeia de atores envolvidos no nível da gestão municipal, por envolver praticamente todas as camadas da burocracia governamental, desde o alto escalão a aqueles da linha de frente. Assim, os burocratas são um ativo fundamental para a implementação efetiva do PMAQ-AB.

Por este programa se materializar mais fortemente nas UBS, é preciso destacar um ator chave, que é o diretor de unidade de saúde básica. Neste sentido, o diretor de UBS enquadra-se na tipologia teórica do burocrata de médio escalão (BME), que é aquele tipo de burocrata que se caracteriza como um ator presente nas posições intermediárias da administração pública municipal e que funciona como elo entre o topo e a base da burocracia (Lotta, Cavalcanti & Yamada, 2018a).

No contexto do PMAQ-AB, há diversos BME envolvidos, sejam aqueles trabalhando com o planejamento das ações nas secretárias municipais de saúde ou nos órgãos de coordenação regional, até os diretores das UBS. Assim, os gestores das UBS se destacam por gerenciarem a organização que provê o serviço de forma direta, interagindo constantemente com outro tipo de burocrata também fundamental na implementação do PMAQ-AB, que é o burocrata de nível de rua (os médicos, enfermeiros, agentes comunitários de saúde, etc.), ou, o funcionário que lida diretamente com o público na oferta dos serviços (Lipsky, 1980). Considerando que no contexto do PMAQ-AB o diretor de UBS destaca-se em relação a outros BME por interagir diretamente e cotidianamente com a burocracia de nível de rua, é relevante analisar o papel, as ideias, as motivações e as maneiras de interagir desses atores, e de como esses elementos são relevantes para a sua influência no processo de implementação da política pública.

Portanto, este artigo está dividido em cinco seções, sendo a primeira esta introdução, a segunda, em que procuramos discutir os pressupostos teóricos sobre

implementação de políticas públicas e burocracia de médio escalão, a terceira, no qual é apresentado o método aplicado a este estudo, a quarta, em que versa sobre os resultados encontrados, e por fim, a quinta, com as considerações finais.

2. Referencial teórico

Os primeiros estudos sobre implementação de políticas públicas contribuíram para romper com o paradigma da implementação vista como um processo de execução automática após a formulação, ou seja, um evento meramente sequencial, no qual se entendia que ao desenhar determinados tipos de políticas, automaticamente se chegaria a determinados resultados (Pressman & Wildavsky, 1973; Dalfior, Lima & Andrade, 2015; Pires, 2016). Essa mudança se deu muito em função da transição de compreensão, no qual o processo de implementação, antes visto como uma caixa preta entre a formulação e avaliação, passou então a receber atenção analítica e ser considerado como um processo complexo e interativo (Hill, 2005; Hill & Hupe 2002).

Considerando esses pressupostos, é possível dizer que o campo de estudos sobre implementação é fundamentado pelos questionamentos sobre determinadas políticas públicas, em determinados contextos ou condições, darem certo ou não. Assim, a literatura especializada aponta duas abordagens de análises hegemônicas (Lima & D'ascenzi, 2013; Hill, 2005), sendo essas as abordagens de cima para baixo, ou *top-down*, e a de baixo para cima, ou *bottom-up*.

Na abordagem *top-down*, leva-se em consideração o processo de formulação, reconhece-se que os implementadores são executores das políticas em uma visão estrita, em que devem implementá-las de forma sequencial, exatamente igual à sua formulação, e há também um enfoque nas instituições formais e de como a materialização da política pública é mediada e estruturada por estas (Lima & D'ascenzi, 2013; Lotta, Pires & Oliveira, 2014). Caso haja assimetria entre o que foi previamente estabelecido nas normas e o que é efetivamente implementado, essas alterações são consideradas desvios de rota que podem acabar afetando os resultados esperados (Pressman & Wildavsky, 1973).

Já na abordagem *bottom-up*, foca-se nos atores implementadores e defende-se o processo de implementação como contínuo e interativo. Nessa perspectiva, os implementadores também são tomadores de decisão que modificam as políticas (Hill, 2005). Essa visão considera que estes atores possuem relativa autonomia, que pode ser usada tanto para realizar modificações na política pública, corrigindo possíveis falhas de

formulação, como também para acentuar os efeitos adversos oriundos das dificuldades de computo de informação e de absorção dos reais objetivos formulados (Lotta, 2014).

Se os estudos *top-down* focam nos burocratas do alto escalão e os *bottom-up* nos burocratas de nível de rua (Oliveira & Abrucio, 2018), há ausência de abordagens que contemplem os burocratas do médio escalão, tendo em vista que esses burocratas são colocados à margem nas duas abordagens (Page, 2007; Lotta, Pires & Oliveira, 2014). Por essa ótica, os BME podem ser definidos como atores que ocupam uma posição intermediária na gestão das políticas públicas, desempenhando diferentes papéis e funções, desde aqueles mais próximos da ponta a aqueles com alto poder de decisão, além de serem articulados e possuírem uma alta capacidade de influenciar decisões (Lotta, Pires & Oliveira, 2014; Cavalcante, Lotta & Yamada, 2018b).

Oliveira e Abrucio (2018) definem, sinteticamente, os BME como funcionários públicos que detém comando e controle sobre a burocracia de nível de rua, mas que não integram o alto escalão dos governos, exemplificando com o caso dos diretores de hospitais e de escolas. Já Lotta, Pires e Oliveira (2014) pontuam que as posições intermediárias que os BME ocupam podem ser as de gerência, coordenação, supervisão ou direção

Dadas essas definições, o pressuposto da heterogeneidade é a marca nas análises sobre os BME (Lotta, Pires & Oliveira, 2014; Cavalcante, Lotta & Yamada, 2018b; Cavalcante, Lotta & Yamada, 2018a; Cavalcante, Camões & Knopp, 2015). Entretanto, algumas características que marcam a atuação dos BME devem ser destacadas. Inicialmente, é preciso dizer que os BME não são diferentes entre si apenas pelas diversas funções e posições que ocupam dentro da estrutura do Estado, mas também por serem atores que variam em diversos aspectos, como perfil, formação, experiências, as maneiras de trabalhar etc. (Cavalcante, Lotta & Yamada, 2018).

Uma outra característica relevante é a apontada por Oliveira e Abrucio (2018), a respeito dos BME não terem o poder de determinar quais são as orientações gerais e os serviços ofertados pelas organizações públicas que estes gerenciam e nem mesmo atuarem ofertando diretamente os serviços, como por exemplo, fazem os médicos, enfermeiros e professores. Além disso, os autores também indicam que os BME são marcados por terem grande autonomia no controle de recursos disponíveis para implementar políticas públicas. Essa característica da autonomia também nos leva a pensar em uma outra particularidade dos BME, que é aquela que diz respeito aos critérios

e julgamentos individuais que esses atores fazem para tomar determinadas decisões, em situações do cotidiano de suas atuações que não são previstas pelas normas, ou seja, o exercício do poder discricionário (Lipsky, 1980; Lotta & Santiago, 2017).

Da mesma forma que Lipsky pontuou para os burocratas de nível de rua, a discricionariedade também torna os BME *policy makers* no processo de implementação, pois, de acordo com Page e Jenkins (2005), todos os atores que estão envolvidos com o governo são tomadores de decisão, independentemente do nível em que se encontram, sejam os políticos, os burocratas do alto e médio escalão e os de nível de rua. Dessa forma, segundo os autores, é possível pensar que todos são dotados de algum grau de discricionariedade.

Assim, por se situarem em posições intermediárias no corpo burocrático do Estado, os BME também têm particularidades que são determinantes para os resultados das políticas públicas. Uma dessas particularidades se refere às suas capacidades de influenciar decisões, uma vez que os BME são atores com um papel chave em também transformarem decisões e objetivos em programas executados. É fundamental também, a atuação destes burocratas como conectores entre as fases de formulação e implementação, fazendo também as conexões entre as necessidades do público alvo de uma política ou serviço com as prioridades levantadas pelo alto escalão da burocracia (Cavalcante, Lotta & Yamada, 2018b; Oliveira & Abrucio, 2018).

Diante da ausência de teorias consolidadas para análise dos BME na produção de políticas públicas, Lotta, Pires e Oliveira (2014) apresentam como alternativas três abordagens que possibilitam a investigação de como e sob quais condições os BME influenciam decisões nas organizações públicas provedoras e implementadoras de serviços. Sendo estas a abordagem estrutural, a abordagem da ação individual e a abordagem relacional.

Na abordagem estrutural procura-se compreender a atuação do burocrata como um produto gerado pela estrutura organizacional na qual este ator está situado e pelas normas que regem a sua atuação, bem como aquelas que regulam o funcionamento da organização pública em que o burocrata atua. Há, portanto, nesta abordagem, um enfoque nos ordenamentos formais. Pensar os BME através das normas, em conjunto com outras ferramentas analíticas, possibilita pensar as formas como se dá o seu comportamento diante de instrumentos abstratos de regulação e coordenação do trabalho desses funcionários.

As normas, que em tese, têm também uma aplicabilidade de garantia de impessoalidade na atuação das burocracias (Peters, 2001), podem também resultar em pontos de modificação das políticas públicas. Caso sejam amplas demais, vagas e imprecisas nos detalhes, irão deixar, em última instância, a definição de como o burocrata deve agir como agente público, sob critérios subjetivos e pessoais do próprio burocrata (Page, 2007; Page & Jenkins, 2005), ou, quando muito rígidas e com um caráter conflitante entre controle e performance, podem resultar também em busca de liberdades não desejáveis por parte do burocrata, ante os estatutos e a estrutura hierárquica (Peters, 2001; Meier & O'toole Jr., 2006; Lipsky, 1980).

Para além do enfoque nos estatutos formais, tem-se, a partir da abordagem da ação individual, possibilidades de maior aprofundamento da ação dos BME. Esta abordagem é direcionada para o entendimento de como a atuação dos BME resulta de cálculos racionais sobre possíveis recompensas e sanções a partir de decisões e ações individuais. Resumidamente, é uma abordagem que reconhece que os burocratas seguem uma lógica de agência (Peters, 2001), no qual tendem a se comportarem em busca de maiores orçamentos e recursos para as suas organizações, ainda que esses recursos excedam o necessário para a provisão dos serviços (Lotta, Pires & Oliveira, 2014).

Ainda por essa lógica, há uma noção de que os BME também têm diversos objetivos individuais, como poder, renda, estabilidade, prestígio, excelência no trabalho, orgulho em servir o público geral e que esses objetivos muitas das vezes advêm de elementos contextuais, que podem constranger ou estimular determinados comportamentos (Cavalcante, Lotta & Yamada, 2018a). Em termos de análises, é uma abordagem que pode ser utilizada com base em pressupostos das teorias da escolha pública e do problema principal-agente (Lotta, Pires & Oliveira, 2014; Cavalcante, Lotta & Yamada, 2018a), na verificação de objetivos e interesses contrastantes entre burocracias e atores políticos eleitos, ou, entre burocracias e cidadãos. Contudo, a abordagem da ação individual possibilita compreender outras facetas do BME, como as suas motivações, a iniciativa e o protagonismo destes atores, além do potencial destes de empreender politicamente na produção de políticas públicas (Lotta, Pires & Oliveira, 2014).

A terceira e última abordagem, a relacional, supera algumas deficiências da abordagem da ação individual na compreensão da atuação dos BME diante de tecidos sociais complexos. É uma abordagem que enfoca as relações sociais dos BME com os

atores que estão ao seu entorno, considerando as responsabilidades cognitivas e emocionais destes nas atividades de transmissão e disseminação de informações entre o topo e a base na gestão das políticas públicas. Há nessa abordagem o reconhecimento de que o BME é um ator interativo e centralizador de informações, que tem, por papel, procurar reconciliar as distintas perspectivas entre os níveis superiores e inferiores da burocracia governamental (Lotta, Pires & Oliveira, 2014; Cavalcante, Lotta & Yamada, 2018a; Huising & Silbey, 2011). Por essa lógica, a compreensão da importância da atuação dos BME no processo de implementação por uma perspectiva das relações sociais se faz cada vez mais importante, ainda mais nos contextos atuais, que as políticas públicas são marcadas por arranjos de implementação complexos, muitas das vezes envolvendo mais de um nível de governo, ou mesmo atores que estão fora do governo (Hill & Hupe, 2002).

Em cenários em que há significativo distanciamento entre os agentes formuladores e os implementadores, os BME, pela perspectiva relacional, são caracterizados como uma ferramenta de fundamental importância por suas possibilidades de fomentar a cooperação entre os subordinados, regular o comportamento dos burocratas de nível de rua para que estes sigam as diretrizes das políticas públicas, além de também poderem traduzir ou readaptar as diretrizes para o contexto local das organizações geridas (Lotta, Pires & Oliveira, 2014).

3. Procedimentos metodológicos

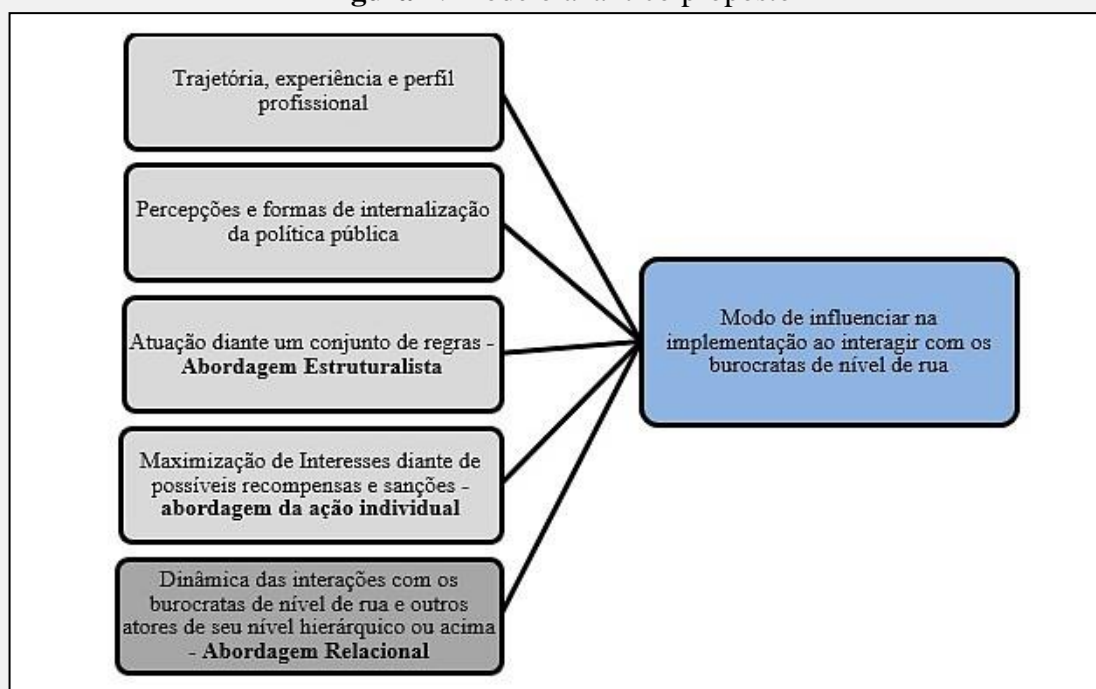
Este estudo sustenta-se numa perspectiva metodológica qualitativa e segue uma abordagem exploratória, a partir do método do estudo caso. No que toca ao levantamento dos dados, foi utilizada como técnica a entrevista semiestruturada, estas foram realizadas com oito diretores(as) de UBS, visando assim, a obtenção de dados qualitativos sobre a trajetória dos diretores(as), suas motivações, as formas como entendiam e internalizavam o PMAQ-AB e também sobre o planejamento das atividades, a delegação de ordens e as formas como avaliavam o desempenho dos funcionários na UBS.

Desse modo, em um total de trinta e três UBS contempladas pelo PMAQ-AB no município de Natal/RN, a escolha dos oito entrevistados se deu por dois critérios: 1) a questão regional, na qual priorizamos obter entrevistas de diretores de UBS das quatro regiões do município, totalizando assim, duas entrevistas do Distrito Sanitário Sul, duas do Distrito Sanitário Norte I, uma do Distrito Sanitário Norte II, uma do Distrito Sanitário

Leste e duas do Distrito Sanitário Oeste e 2) A classificação de desempenho das equipes de cada UBS a constar nas certificações do terceiro ciclo do programa e divulgadas pelo MS, na qual priorizamos entrevistar diretores cujas UBS tiveram desempenhos contrastantes.

O roteiro aplicado nas entrevistas além de possuir um total de treze perguntas, tinha como base o modelo analítico proposto, a partir dos fundamentos encontrados na literatura, sobre a atuação dos BME. Dessa forma, este modelo, que pode ser visto por meio da Figura 1, direcionou as perguntas para cinco dimensões, que tratam: **1)** dos aspectos relacionados à trajetória e perfil profissional dos diretores **2)** suas percepções e formas de internalização da política pública **3)** a atuação dos diretores diante de um conjunto de regras e normas **4)** A maximização dos seus próprios interesses diante das possíveis sanções e recompensas decorrentes da política pública, e por fim, **5)** A dinâmica das interações com os burocratas de nível de rua e outros atores acima do nível hierárquico, como dimensão foco deste estudo.

Figura 1: Modelo analítico proposto



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Lotta, Pires e Oliveira (2014), Page e Jenkins (2005), Page (2007); Peters (2001), Cavalcante, Lotta e Yamada (2018), Lipsky (1980), Huising e Silbey (2011).

As Entrevistas foram realizadas ao longo de vinte e oito dias entre os meses de junho e julho do ano de 2019 e tiveram duração média de dezesseis minutos e quarenta e dois segundos. Ao fim do processo de coleta de dados, as entrevistas somaram um total

de duas horas, dez minutos e cinquenta e dois segundos e após transcritas resultaram num total de trinta e nove laudas. É importante ressaltar que a análise dos dados foi feita com base no modelo descrito anteriormente na Figura 1, mas conforme o objetivo do artigo, a dimensão referente à abordagem relacional acabou por ter maior destaque. Sendo assim, a observação multidimensional do modelo permitiu caracterizar algumas nuances das formas como os diretores das UBS influenciam o processo de implementação do PMAQ-AB ao interagir, sobretudo, com os burocratas de nível de rua.

O conjunto das entrevistas, uma vez estruturado em formato de corpus textuais (Bauer, 2002; Bauer & Aarts, 2002) para cada dimensão analítica, foi explorado por meio da técnica da análise de conteúdo (Bardin, 2002; Bauer, 2002). Esta análise além de ser baseada nas dimensões do modelo analítico proposto também seguiu as etapas sugeridas por Bardin (2002), que são: 1) pré-análise; 2) exploração do material e tratamento dos resultados; 3) inferência e interpretação.

Por fim, cabe dizer também que a análise do conteúdo se deu com o suporte do software IRAMUTEQ⁴, que possibilitou, a partir do processamento de estatísticas textuais, gerar as similitudes dos relatos dos entrevistados, isto é, a identificação de ocorrências, bem como as conexões e associações entre palavras num determinado corpus textual. Das cinco dimensões que compõem o nosso modelo analítico, em apenas duas não foram geradas análises de similitude, que foram a dimensão 1, que trata apenas de dados objetivos, como formação, idade, tempo de profissão etc., e a dimensão 2, em que o corpus específico para esta dimensão não se apresentou como representativo na análise (58% dos segmentos de texto aproveitados) e optou-se por utilizar a técnica da nuvem de palavras, de modo a apresentar os principais elementos descritos nos relatos dos entrevistados.

4. Resultados da pesquisa

De modo a ilustrar os perfis dos diretores de UBS envolvidos na pesquisa, a Tabela 1 tem a função de apresentar algumas características dos entrevistados. A priori, as informações apresentadas demonstram que há uma diversificação de perfis que se exprime no sexo, na idade, na formação, no tempo de atuação na área da saúde e no tempo de atuação como diretor. Apesar de não ser representativo, dentro do universo de diretores

⁴ Sigla para *Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*.

que atuam dentro do PMAQ-AB a nível regional ou nacional, este dado introdutório se faz relevante por indicar consonância com o apontado no referencial teórico, sobre os BME serem heterogêneos, inclusive em termos de perfil profissional e trajetória (Cavalcante, Lotta, & Yamada, 2018).

Tabela 1: Perfil dos diretores de UBS entrevistados

Diretor(a)	Sexo	Idade	Formação	Tempo total que atua como funcionário na área da saúde	Tempo total que atua como diretor de UBS	Tempo que atua como diretor da atual UBS que dirige
D1	M	40	Publicidade e Propaganda	16 anos	2 anos	4 meses
D2	F	62	Ciências Contábeis	30 anos	20 anos	3 anos
D3	M	42	Administração	21 anos	6 meses	6 meses
D4	M	48	Pedagogia	15 anos	3 anos	2 anos
D5	M	46	Gestão Pública	Não respondido	3 anos	3 anos
D6	M	43	Gestão Pública	11 anos	1 ano	1 ano
D7	F	60	Administração	6 anos	5 anos	5 anos
D8	M	56	Administração	33 anos	21 anos	2 anos

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa.

De maneira mais específica, a Tabela 1 evidencia ainda que, no que tange à formação, todos os entrevistados possuem nível superior, ainda que não necessariamente na área correlata em que atuam. Apesar da predominância em formações orientada para gerenciamento como administração e gestão pública, há relativa heterogeneidade nas áreas de formação, por exemplo, desde publicidade à gestão pública, além de surpreendentemente nenhum dos diretores terem formação na área de saúde.

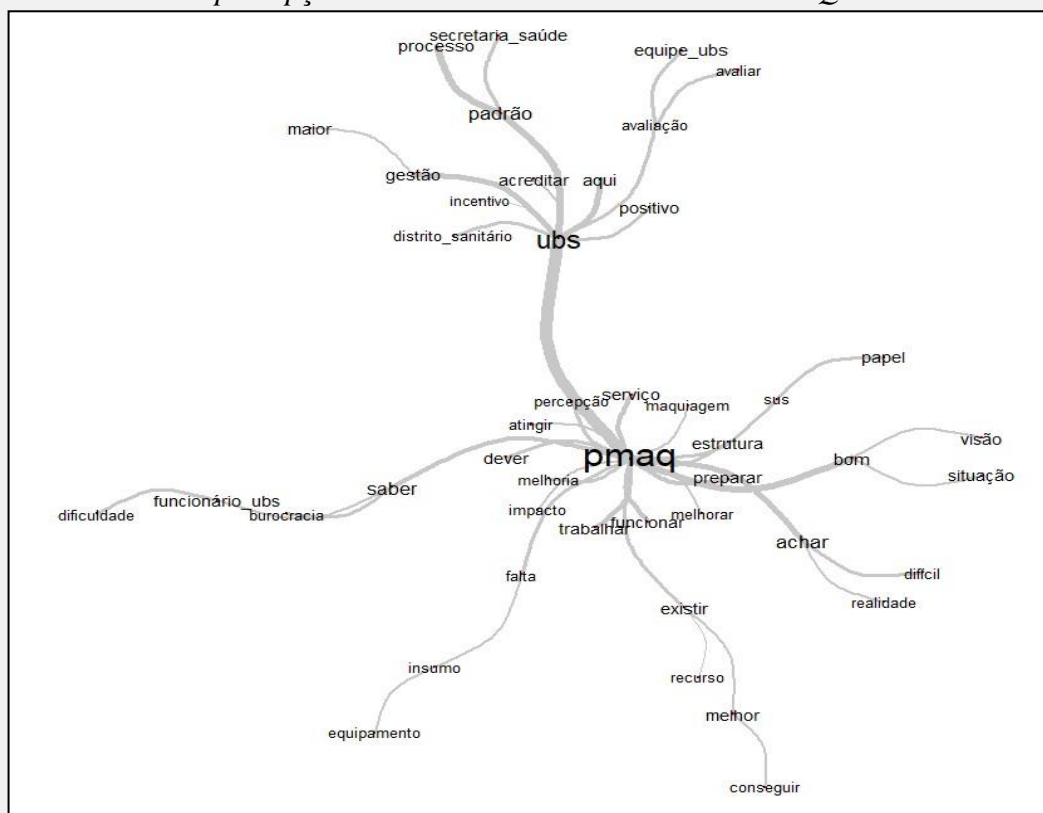
No que diz respeito ao tempo de experiência profissional, todos os diretores entrevistados possuem uma experiência considerável na área da saúde, embora possuam, de modo geral, menos anos de experiência como diretores de UBS. Este dado se revela como um achado interessante, pela indicação de que estes entrevistados ocuparam outros cargos antes de atuarem como diretores de UBS, seja como burocratas de nível de rua, nos casos em que eram anteriormente citados como agentes comunitários de saúde, ou nos casos em que eram citados como ocupantes de outros postos de trabalho de gestão, nos casos daqueles que eram BME, em diferente função. Assim, esse tipo de trajetória nos faz pensar que, em termos comportamentais, cognitivos e de concepções, os diretores acabam por incorporar e enraizar atributos, competências e valores prévios, referentes aos

cargos anteriormente exercidos, traços que podem, então, afetar o modo de gerenciar uma UBS, além de gerarem implicações sobre a internalização de uma política pública como o PMAQ-AB.

4.1. Percepções e formas de internalização da política pública

Sobre as formas como os diretores de UBS internalizam e compreendem o PMAQ-AB enquanto política pública, os entrevistados possuem diferentes visões acerca da política pública. Visões estas que transitam entre um extremo de acreditar no que preza o programa e o outro extremo o programa de uma forma negativa. Assim, a Figura 2 apresenta a análise de similitude voltada para os relatos que compreendiam este tópico na entrevista.

Figura 2: *Análise de similitude: As percepções dos diretores de UBS sobre o PMAQ-AB*



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa.

Conforme exibido na Figura 2, há no conjunto de palavras apresentado, duas com maior destaque: “PMAQ” e “UBS”. Destas palavras surgem ramificações que indicam os termos associados a estas duas palavras principais. A palavra “PMAQ”, naturalmente, é um dos centros deste grafo por ser o objeto de referência neste tópico das

entrevistas, no qual os entrevistados emitem opiniões a respeito desta política pública. Já a palavra UBS, ganha centralidade pelo fato dos entrevistados, tomarem como base para suas respostas, questões relacionadas a esta organização no qual eles gerenciam, além de que, estes também reconhecem que é a UBS o local de implementação do PMAQ-AB.

Da palavra “PMAQ” surgem ramificações expressivas a respeito de como estes diretores compreendem o programa. Apesar dos termos relacionados como “melhoria”, “melhorar” e “bom”, as visões dos entrevistados sobre o PMAQ-AB, em geral ressaltam elementos pessimistas. As palavras, ramificadas, “falta”, “insumo” e “equipamento”, por exemplo, indicam desafios estruturais associados ao trabalho nas UBS, quanto a situações em que se há menos recursos materiais para se desempenhar as ações da atenção básica, tanto é que, corroborando com essas percepções, há, a partir do termo significativo “achar” a relação entre “difícil” e “realidade”. Merece destaque ainda, o termo ramificado “maquiagem”, usado, dentro do contexto das entrevistas, para se referir a uma possível inefetividade, não captada nas avaliações do PMAQ-AB.

Do termo “UBS”, por outro lado, ramificam-se palavras que caracterizam, em partes, o ecossistema de ações e atores que interagem com o diretor ou com a UBS, enquanto organização, no âmbito do PMAQ-AB. As palavras “gestão” e “maior” são indicativos de percepção do papel das instâncias superiores em coordenar as ações e promover estratégias. Nesse mesmo sentido, a partir do termo significativo “padrão”, observa-se a relação entre “processo” e “secretaria de saúde”. Palavras como “positivo” e “incentivo” podem indicar os impactos percebidos que o PMAQ-AB tem gerado na UBS. Por fim, a palavra “avaliação” tem no extremo de sua ramificação as “equipes da UBS”, demonstrando assim, que os diretores têm ciência de que o desempenho dos burocratas de nível de rua é importante na implementação do programa.

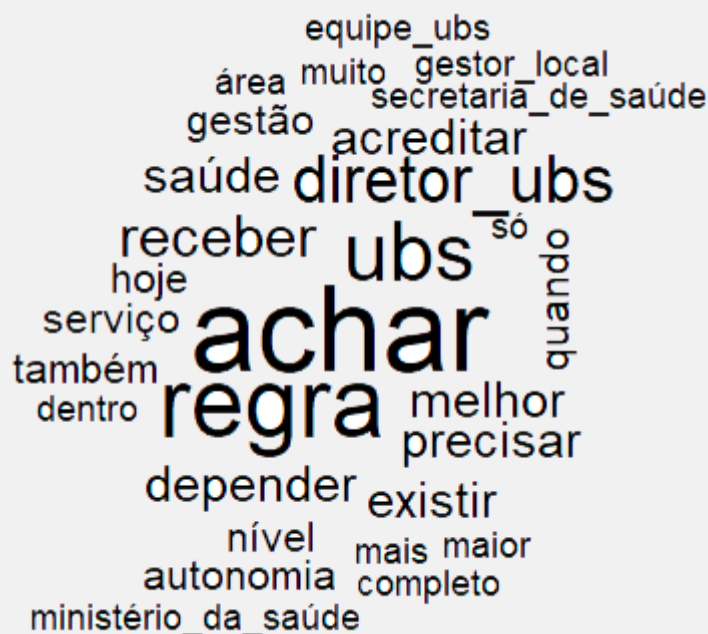
A análise de similitude realizada nos faz pensar que esses tipos de percepções sobre como os diretores internalizam o PMAQ-AB são possivelmente moldadas pela influência de fatores políticos, sociais e administrativos, inerentes à gestão na saúde pública e por problemas estruturais das comunidades em que estas UBS estão inseridas. Por seu caráter complexo e dependente de múltiplas interações, os diretores também podem atribuir determinados obstáculos de implementação efetiva do programa à gestão maior, isto é, a nível de distrito sanitário, secretaria municipal de saúde ou mesmo a nível de governos municipais, estaduais e federal. Por ser uma política pública com considerável complexidade, os diretores entrevistados demonstraram ter expectativas de

maior suporte dos níveis superiores, seja em termos de recursos para implementação das ações, ou mesmo em termos de maiores direcionamentos e capacitações. Uma visão justificável, pelas possibilidades de assimetria informacional entre os diversos níveis de atores envolvidos, dada a complexidade do PMAQ-AB.

4.2. Abordagem estruturalista

A análise a partir da abordagem estruturalista permitiu uma compreensão de como os diretores entrevistados reagem às normas e diretrizes colocadas pelo PMAQ-AB. Conforme foi mencionando na seção metodológica deste trabalho, a nuvem de palavras foi empregada como técnica de análise, diferentemente das outras categorias analíticas, em que foi feito uso da análise de similitude. Sendo assim, a Figura 3 representa a nuvem de palavras que compreende os principais elementos compreendidos nos relatos dos entrevistados, sobre este tema em específico.

Figura 3: Nuvem de palavras:
Percepções dos diretores de UBS sobre as normas, no contexto do PMAQ-AB



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa.

De acordo com a Figura 3, destacam-se na nuvem de palavras os termos: “achar”, “regra”, “UBS” e “diretor de UBS”. De maneira geral, pelo que foi observado nas entrevistas, os diretores das UBS, dentro de suas realidades cotidianas ao implementarem o PMAQ-AB, enfrentam constante impasse entre preferir: 1) depender, de acordo com o

contexto e situação, de uma maior ordenamento normativo para tomada de decisão, seguindo regras contidas na formulação do PMAQ-AB, ou 2) no caso de situações emergenciais, ou mesmo aquelas onde há muita margem para discricionariedade por falta de normas específicas do programa para determinadas situações, preferirem ter mais autonomia nas suas tomadas de decisão.

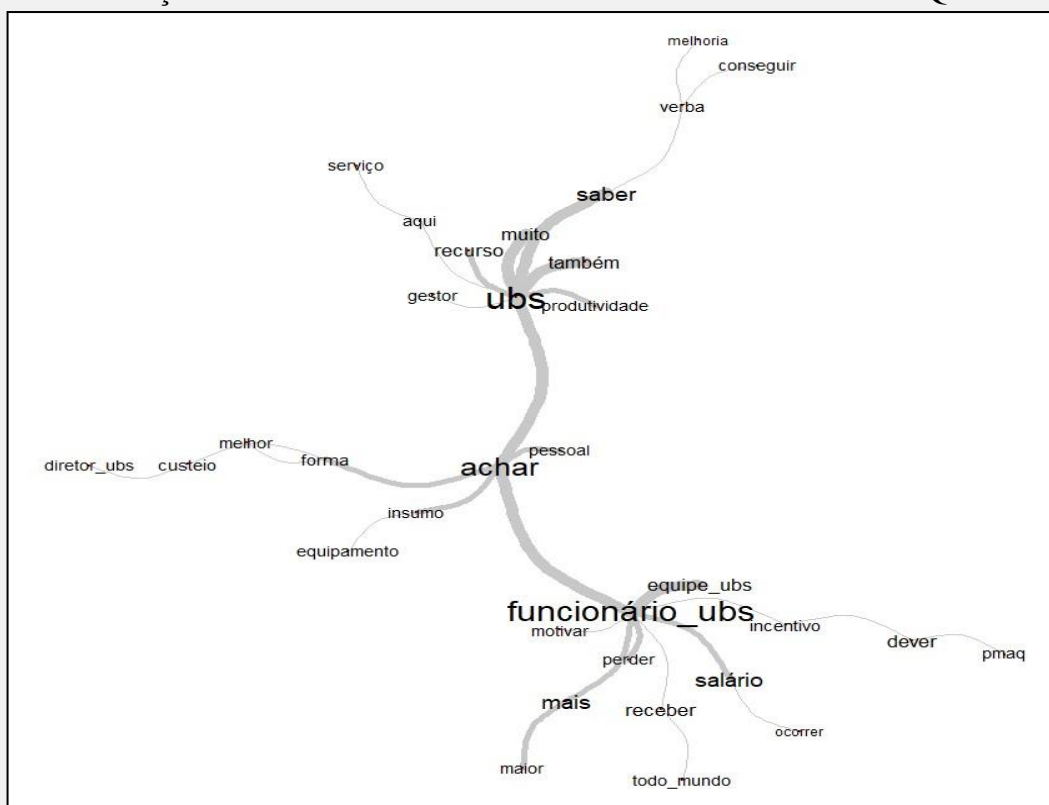
Os relatos demonstram que os recursos e as condições organizacionais disponíveis para se desempenhar as atividades da atenção básica são fatores que impactam a percepção dos entrevistados. Neste sentido, diretores podem considerar que se houvesse uma infraestrutura adequada para execução do PMAQ-AB nas UBS, a autonomia do gestor não seria tão crucial, mas que, em contexto de ausência de recursos, podem desejar maior flexibilidade para produzir adaptações e melhor atender a população.

Aliado a estes pontos, a ambiguidade entre preferir mais ou menos regras para sua atuação, ou, maior ou menor autonomia, pode ser decorrente desde questões de trajetória e perfil, onde por exemplo, diretores menos experientes podem procurar seguir, de maneira mais estrita, o que prezam as normas, enquanto que, os mais experientes poderão preferir ter mais autonomia por conhecerem melhor as especificações da gestão de uma UBS e também terem conhecimento mais profundo sobre suas funções e responsabilidades. Questões como o relacionamento com os níveis superiores de gestão também podem pesar nesse aspecto, sobretudo pela necessidade dos diretores de UBS em receber orientação e coordenação sobre o que é decidido no alto escalão governamental.

4.3. Abordagem da ação individual

A abordagem da ação individual aprecia as motivações dos burocratas, considerando que os BME buscam maximizar os recursos das organizações que eles gerem, assim como, as condições que dizem respeito aos interesses do próprio burocrata, quando estes buscam por mais recursos, mais reconhecimento, mais poder decisório etc. Desse modo, para a análise com os diretores de UBS, implementadores do PMAQ-AB, temos, a partir da Figura 4, a análise de similitude do corpus textual específico para esta categoria analítica.

Figura 4: Análise de similitude:
Motivações e interesses dos diretores de UBS no contexto do PMAQ-AB



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa.

No contexto das entrevistas realizadas, as respostas dos entrevistados giravam em torno da questão do incremento salarial direcionado para as equipes da atenção básica bem avaliadas durante um ciclo do PMAQ-AB. A Figura 4 nos mostra que, na análise de similitude realizada, há três palavras com maior destaque, que são: “achar”, “UBS” e “funcionário da UBS”.

O termo “achar” indica preferências dos diretores e dele se ramificam expressões como “insumo” e “equipamento”. Nesta mesma linha, há outra ramificação com as palavras “forma”, “melhor”, “custeio” e “diretor de UBS”. Isto é, há uma preferência expressa dos diretores para que os repasses financeiros, do PMAQ-AB, também se direcionassem mais recursos para as UBS geridas.

Da palavra “UBS” surgem algumas ramificações que sugerem os impactos positivos gerados pelo PMAQ-AB na organização, a partir dos acréscimos salariais, como por exemplo com a palavra “produtividade”, assim como ocorre com a relação entre as palavras “melhoria” e “conseguir”, nas extremidades do termo significativo “saber”.

Nestas ramificações ainda, palavras como “verba” e “recurso” podem indicar que estes aspectos positivos são decorrentes desta dimensão financeira, presente no PMAQ-AB.

Por fim, a partir da expressão “funcionário da UBS” ramificam-se palavras como “incentivo” e “motivar”, denotando que o acréscimo salarial tem um papel importante em promover melhores desempenhos dos funcionários que compõem as equipes da atenção básica da UBS. Outro ponto que merece ser chamado atenção se dá a partir dos termos ramificados “receber” e “todo mundo”. Junto com os termos ramificado “salário” e “ocorrer”, estas palavras, no contexto das entrevistas, apontam para uma aparente insatisfação dos diretores com o programa, por também não serem incluídos no incentivo financeiro. Esse arranjo implica em dificuldade de autoidentificação do diretor como agente implementador do PMAQ-AB e membro da equipe, resultando, portanto, em ausência de motivação para realização de ações de planejamento e coordenação das equipes que impactam diretamente nos resultados da política pública, sobretudo porque pressupõem-se que o diretor exerce a função de traduzir e transmitir os princípios e diretrizes do PMAQ-AB para os demais membros da equipe.

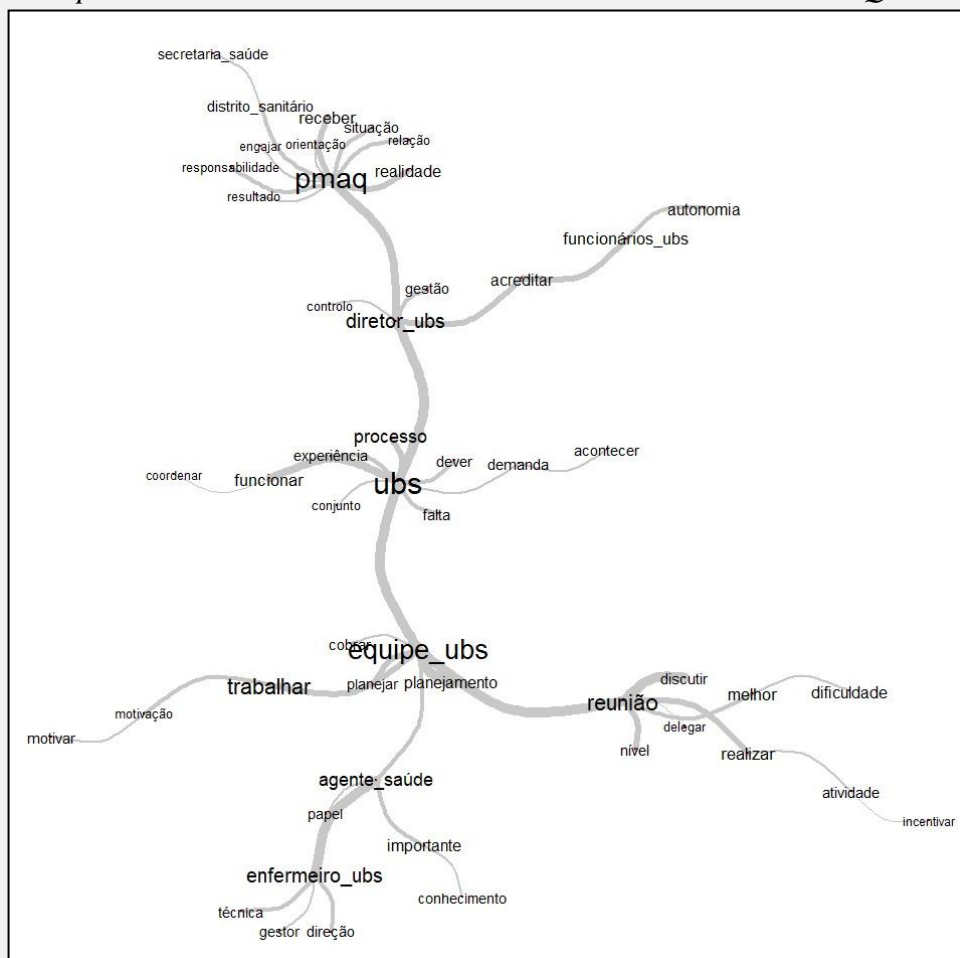
Diante do que é apresentado na Figura 4, pode-se inferir que os entrevistados têm motivações que se enquadram nos pressupostos da abordagem da ação individual por dois pontos de vistas, sendo o primeiro, de um cálculo racional auto interessado, e o segundo, como um cálculo racional utilitarista. Em relação ao cálculo racional auto interessado, os diretores demonstram inquietações por também não receberem acréscimos salariais decorrentes de sua atuação na implementação do PMAQ-AB, assim como ocorre com os demais funcionários que integram as equipes da UBS. No que tange ao cálculo racional utilitarista, percebe-se que, uma vez que não são incluídos, há uma preferência dos diretores para utilização dos recursos provenientes do programa, tanto para custeio das UBS, como para complemento dos salários dos funcionários da UBS.

4.4. Abordagem relacional

Com a abordagem relacional, o foco passa a ser direcionado às formas e os elementos que caracterizam as interações dos BME. Cabe, porém, dizer que os elementos destacados nas demais categorias analíticas importam e podem ser fatores de influência para os modos de como os diretores de UBS, enquanto BME, interagem com os atores ao seu redor. Ou seja, entende-se que, a maneira como os BME lidam com as normas e diretrizes, a sua trajetória e perfil, suas concepções e o relacionamento com os burocratas

do nível de rua e do alto escalão são questões que estão interligadas. Diante dessas colocações, foram analisados os relatos dos entrevistados que abordavam questões relacionais dos diretores. O resultado desta análise pode ser visto através da Figura 5.

Figura 5: Análise de similitude:
Aspectos relacionais dos diretores de UBS no contexto do PMAQ-AB



Fonte: elaboração própria, com base nos dados da pesquisa.

A partir da Figura 5, observamos que, da análise de similitude, quatro palavras são destacadas: “PMAQ”, “equipe da UBS”, “UBS” e “diretor da UBS”, todavia, é preciso destacar também os termos significativos “reunião” e “agente comunitário de saúde”, ramificados do termo “equipe da UBS” e com grande importância nos relatos dos entrevistados.

Com a palavra “UBS”, relacionam-se termos como “processo”, “falta”, “experiência”, “acontecer”, “funcionar” e “demanda”, termos estes que complementam, de certo modo, as percepções dos diretores sobre o programa, já apresentadas na categoria analítica específica para tal.

Já do vocábulo “PMAQ”, tem-se as palavras, ramificadas, “secretaria de saúde” e “distrito sanitário”, que indicam, numa relação de proximidade com as palavras “orientação”, “relação” e “responsabilidade”, que os diretores julgam a necessidade de interações constantes com níveis superiores na gestão, compreensível, do ponto de vista que, para que os diretores traduzam o desenho normativo da política pública em ação dos seus funcionários, integrantes das equipes da atenção básica, é preciso que exista um canal de interlocução entre a gestão da UBS e o alto escalão, bem como com as instâncias superiores do médio escalão.

Para a expressão “diretor de UBS”, de suas ramificações nos chama a atenção, primeiramente, o termo “controle” em que, no contexto das entrevistas, era apresentado como um atributo do perfil dos diretores, no qual, estes tinham a percepção de controle sob a atuação de seus funcionários da UBS. Por outro lado, o termo “controle” se choca com o ramo onde há relação entre as palavras “acreditar”, “funcionários da UBS” e “autonomia”. Isto é, embora os diretores afirmem que, no gerenciamento da UBS tenham controle sob seus funcionários, sugere-se que, contraditoriamente, estes burocratas de nível de rua subordinados, tenham considerável margem para discricionariedade no exercício de suas atividades, conforme o nível de autonomia dado a eles. Esta face da questão relacional é particularmente importante, devido as suas possíveis implicações para gestão da implementação do PMAQ-AB, conduzida pelos diretores das UBS. Considerando que é papel dos diretores regularem, no nível local, a atuação dos integrantes das equipes da atenção básica, é possível inferir que os incentivos institucionais postos no PMAQ-AB podem não serem suficientes para induzir este tipo de posicionamento.

Por último, o termo “equipe da UBS”, é aquele dentre os termos destacados, onde há maiores ramificações no grafo. Neste ponto, a palavra “reunião”, uma de suas ramificações, associada a outras palavras como “discutir”, “delegar”, “realizar”, “atividade”, “incentivar” e “dificuldade”, indica o modo como o planejamento das ações do PMAQ-AB é construído dentro das UBS. Das ramificações, outra que merece destaque é a que surge a partir da expressão “agente de saúde” (agente comunitário de saúde). Primeiramente, o “agente de saúde” aparece nos relatos associado a elementos de *expertise*, vide associação com as palavras “importante” e “conhecimento”, sobretudo por ser o agente comunitário de saúde o burocrata mais próximo de cidadão, na oferta dos serviços de saúde pública.

Uma segunda ênfase sobre a figura dos agentes comunitários de saúde presente nos relatos dos entrevistados, se dá com a palavra derivada “papel”, que tem na extremidade de seu ramo o termo significativo “enfermeiro da UBS”. No termo “enfermeiro da UBS” chama a atenção a relação entre as palavras “técnica”, “direção” e “gestão”, relação que indica assim, que o papel de atuação dos agentes comunitários de saúde é mediado pela figura do enfermeiro que atua na UBS. Sendo assim, é possível inferir que os diretores de UBS, que, na implementação da política pública, têm como o papel gerenciar e regular a atuação dos trabalhadores da linha de frente podem acabar delegando funções e transferindo responsabilidades de gestão para outros burocratas de nível de rua específicos.

Apesar das falas sobre haver controle e papel de gestão para o diretor da UBS ao mesmo passo em que há horizontalidade nas formas de planejamento das atividades, as similitudes podem sugerir que a busca por maior horizontalidade pode decorrer de uma lógica diferenciada para o diretor de UBS enquanto BME, pois, devido ao seu alto grau de interação e de inserção no cotidiano dos burocratas de nível de rua, o diretor da UBS pode acabar não se vendo como um ator acima, em termos hierárquicos e atuar em certa medida como burocrata de nível de rua também, sobretudo aqueles que têm trajetória de atuação na ponta. Dessa forma, embora os BME estejam localizados em uma posição intermediária entre o alto escalão e os burocratas de nível de rua, no caso dos diretores de UBS fica evidente uma relação mais próxima com os burocratas de nível de rua como resultado do alto grau de interação cotidiano proporcionado pelo desenho institucional do PMAQ que prevê ações pensadas e executadas em equipe.

Paralelamente, embora os diretores de UBS tenham o sentimento de pertencimento a equipe, eles podem não se enxergarem como responsáveis por coordenar a atuação dos burocratas de nível de rua. Nos relatos dos entrevistados, esse papel realizado, por delegação, pelos enfermeiros que compõem as equipes da atenção básica, em termos práticos, representa que esses burocratas de nível de rua atuam como BME, sendo responsáveis por delegar tarefas, lidar com os procedimentos e pensar alternativas para o contexto local, dispondo de uma discricionariedade que é inerente aos gestores das UBS.

Pensando ainda no relacionamento entre diretor de UBS e funcionários, se houver desmotivação entre ambas as partes e essa desmotivação resultar em menor comprometimento em atingir os objetivos do PMAQ-AB, os resultados tendem a ser

afetados negativamente. Portanto, o diretor é uma peça ainda mais fundamental nestes cenários em que há desmotivação e desalinhamento dos funcionários, ainda mais pensando no alto nível de discricionariedade desses burocratas de nível de rua.

5. Considerações finais

Este artigo buscou lançar luzes sobre a atuação dos burocratas de médio escalão no processo de implementação do PMAQ-AB, a partir de estudo de caso com diretores de UBS do município de Natal/RN. As análises desenvolvidas permitiram compreender, em primeiro lugar, que as dimensões contidas no modelo analítico sugerido importam para entender a atuação e o papel do diretor de UBS neste processo. O estudo também permitiu a compreensão de que análises voltadas especificamente para elementos de apenas uma dessas dimensões pode dizer pouco sobre as formas como os diretores de UBS influenciam na implementação do PMAQ-AB e quais as razões que os levam a influenciar de tais formas, sendo necessário a condução de uma análise multidimensional, conforme a tentativa deste estudo.

Levando em conta o objetivo do PMAQ-AB, essas variáveis, com diferentes formas de manifestação em cada diretor de UBS, podem implicar, em perfis de atuação de burocratas mais ou menos envolvidos com a implementação no âmbito da UBS. Sendo assim, efeitos negativos nos resultados do programa podem ser esperados, tendo em vista que, as atuações dos diretores que se distanciam dos aspectos formulados podem resultar em reprodução das desigualdades de acesso e qualidade na atenção básica, se consideramos que os BME, assim como os burocratas de nível de rua, podem provocar modificações em programas a partir do exercício da discricionariedade.

Esse conjunto de fatores somados à elementos como a complexidade do desenho institucional, dos arranjos de governança do PMAQ-AB e as desigualdades regionais existentes no país, apontam para dificuldades de se atingir o objetivo do programa, uma vez que a heterogeneidade das formas de atuação podem resultar em diferentes modos de implementação e conseqüentemente em resultados que reproduzam desigualdades já existentes. Sobretudo, pelas análises aqui realizadas indicarem que os diretores, em geral, pouco assumem o seu papel de elo entre o alto escalão e a ponta.

Associado a isso há também duas questões encontradas na análise que merecem destaque: 1) a questão dos diretores apresentarem pouca disposição, em geral, de controle e coordenação das equipes da atenção básica, deixando isto a cargo dos enfermeiros, por

exemplo, enquanto priorizam se envolver com os aspectos mais procedimentais, no que diz respeito ao funcionamento da UBS e 2) o fato do diretor de UBS não se enxergar como parte integrante da política pública e nem como agente implementador do PMAQ-AB.

As falas dos entrevistados possibilitaram tirar ainda, conclusões sobre como as expectativas dos burocratas, mediante suas motivações, se não forem atingidas podem levar a uma diminuição da capacidade de liderança na implementação dentro da UBS, de forma que, por não serem contemplados com o incentivo financeiro previsto no programa, podem se colocar à margem da execução cotidiana do PMAQ-AB na UBS. Assim, essa desmotivação pode acabar gerando a ausência de um planejamento efetivo, pouca cobrança por resultado, além de pouca mobilização para que as equipes das UBS vejam o PMAQ-AB para além dos acréscimos salariais que o programa pode trazer.

Essas considerações servem para enfatizar que um diretor pouco engajado no processo de implementação, que não internalize bem o que é formulado e que não traduza e transmita efetivamente as normas para os funcionários pode acabar gerando resultados inesperados e negativos para a política pública. Isso pode resultar em cenários no qual os burocratas de nível de rua usem de sua discricionariedade de forma que se prejudique o processo de implementação.

No entanto cabe destacar ainda que, por objetivar captar aspectos mais subjetivos e inerentes aos modos de interação dos BME, este artigo apresenta limitações e necessita de pesquisas complementares posteriores para uma maior compreensão do tema abordado. Dentre essas limitações pode-se citar a questão da amostragem, que da forma como foi selecionada não possibilita a realização de generalizações para além do plano municipal. Além disso, o estudo não captou a compreensão dos burocratas de nível de rua acerca do processo de interação com a gestão da UBS, limitando-se apenas a visão dos diretores de UBS.

Ainda assim, as contribuições desta pesquisa abrem uma interessante janela de futuros estudos sobre a atuação de burocratas de médio escalão no processo de implementação de políticas públicas e as suas formas de interação com os diferentes níveis hierárquicos, especialmente para entender mais do diretor de UBS dentro desta tipologia de burocracia.

Referências

- Bardin, L. (2002). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Bauer, M. W. (2002). Análise de Conteúdo Clássica: uma revisão. In: M. W. Bauer, G. Gaskell. *Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um manual prático* (pp. 189-217). Petrópolis: Vozes.
- Bauer, M.W., & Aarts, B. (2002). A Construção do Corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In: M. W. Bauer, G. Gaskell. *Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um manual prático* (pp. 189-217). Petrópolis: Vozes.
- Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção a Saúde. (2015). *Manual Instrutivo do PMAQ para as Equipes de Atenção Básica (Saúde da Família, Saúde Bucal e Equipes Parametrizadas) e NASF*. Brasília: Departamento de Atenção Básica.
- Cavalcante, P.L, Lotta, G.S., & Yamada, E.M. (2018a). Explorando a burocracia de nível intermediário: uma tipologia experimental. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (26), 187-222.
- _____(2018b). O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades. *Cadernos EBAPE*. BR, 16(1), 14-34.
- Cavalcante, P., Camões, M. R., & Knop, M. N. (2015). Burocracia de médio escalão nos setores governamentais: semelhanças e diferenças. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*, 57-90.
- Dalfior, E. T., Lima, R. C. D., Andrade, M. A. C. (2015). Implementação de políticas públicas: metodologia de análise sob o enfoque da política institucional. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 39, p.283-297, 1.
- Hill, M. (2005). *The Public Policy Process* (4ª Ed.). Londres: Pearson Education Limited.
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy: governance in theory and in practice*. Sage.
- Huisin, R., & Silbey, S. S. (2011). Governing the gap: Forging safe science through relational regulation. *Regulation & Governance*, 5(1), 14-42.
- Lima, L. L., & D'ascenzi, L. (2013). Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de sociologia e política*, 21(48), 101-110.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lotta, G. S. (2014). Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 19(64), 186-206.

Santos, Melo & Fernandes. *O Papel da Burocracia de Médio Escalão na Implementação Local do PMAQ-AB*

Lotta, G.S., & Santiago, A. (2017). Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, 83, 21-42.

Lotta, G. S., Pires, R. R. C., & Oliveira, V. E. (2014). Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, 65(4), 463-492.

Meier, K. J., & O'Toole Jr., L. J. (2006). Inside the Bureaucracy: Principals, Agents, and Bureaucratic Strategy. In: K. J. Meier, L. J. O'toole Jr.. *Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective* (pp. 93-120). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Oliveira, V. E. de, & Abrucio, F. L. (2018). Burocracia de Médio Escalão e Diretores de Escola: um novo olhar sobre o conceito. In: R. Pires; G. Lotta, & V. E. de Oliveira. *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas* (pp. 207-226). Brasília: Ipea.

Page, E. C.; Jenkins, B. (2005). *Policy bureaucracy: Government with a cast of thousands*. Oxford University Press on Demand.

Page, E. C. (2007). Middle level bureaucrats: policy, discretion, and control. In: *The Civil Service in the 21st Century* (pp. 152-168). Palgrave Macmillan, London.




Peters, B. G. (2014). The politics of bureaucracy. In: *The Politics of Bureaucracy*. Routledge.

Pires, R. C. (2016) Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos. In: A. L. M. Delgado, C. I. Gatto, M. S Reis, & P. A. Assumpção. *Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea*. Brasília: ENAP.

Presman, J., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: how great hopes in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.

O Limite Difuso entre Militante e Gestor: Um Estudo sobre o Ativismo Institucional no Governo do Rio Grande do Norte, Brasil¹

The Diffuse Limit between Militant and Manager: A Study on Institutional Activism in the Government of Rio Grande do Norte, Brazil

Marcos Aurélio Freire da Silva Júnior² 
Shesby André Nascimento³ 
Joana Tereza Vaz de Moura⁴ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n2.51095

Recebido em: 11/03/2020
Aprovado em: 31/07/2020

Resumo: O artigo tem como objetivo central compreender o processo de entrada de militantes no campo burocrático estatal e como atuaram dentro do governo do estado do Rio Grande do Norte, em 2019. Utilizamos a discussão mais recente sobre a relação entre movimentos sociais e Estado a partir do conceito de ativismo institucional (Banaszak, 2010; Cayres, 2015; Abers & Von Bulow, 2011). Através de dez entrevistas com militantes que passaram a ocupar cargos na Secretaria de Estado das Mulheres, Juventude, Igualdade Racial e Direitos Humanos (SEMJIDH), buscamos traçar suas trajetórias para entender as formas de recrutamento empreendidas pelo Governo. Além disso, procuramos fazer uma análise dos discursos sobre o processo de entrada, os desafios colocados e as tensões entre ser militante e ser gestor. Assim como outras pesquisas já apontaram, os governos petistas escolhem pessoas que têm trânsito em diversos tipos de militância (igreja, sindicatos, movimento estudantil, entre outros). No nosso caso, em especial, esses ativistas institucionais compreendem o papel de militante, tentando separá-lo do papel de gestor, mas acreditam que contribuem significativamente com a entrada de temáticas específicas na agenda pública.

Palavras-chave: Ativismo Institucional; Movimentos Sociais; Políticas Públicas; Estado.

¹ Artigo derivado de trabalho apresentado no IV Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, realizado em 2019, com melhorias e continuidade da pesquisa.

² Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – E-mail: marcosaureliojunior@gmail.com.

³ Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – E-mail: shesby@gmail.com.

⁴ Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – E-mail: joanateresa@gmail.com.

Abstract: The central objective of the article is to understand the process of entry of militants into the state bureaucratic field and how they acted within the state government of Rio Grande do Norte in 2019. We used the most recent discussion on the relationship between social movements and the state based on the concept of institutional activism (Banaszak, 2010; Cayres, 2015; Abers & Von Bulow, 2011). Through ten interviews with militants who have taken up positions in the Secretariat of State for Women, Youth, Racial Equality and Human Rights (SEMJDH)⁵, we sought to trace their paths to understand the forms of recruitment undertaken by the Government. In addition, we seek to make an analysis of the speeches about the entry process, the challenges posed and the tensions between being a militant and being a manager. As other surveys have already pointed out, the petitioner governments choose people who have transit in various types of militancy (church, unions, student movement, among others). In our case, these institutional activists understand the role of militant, trying to separate it from the role of manager, but they believe that they contribute significantly with the entry of specific themes in the public agenda.

Keywords: Institutional Activism; Social Movements; Public Policies; State.

1. Introdução

No Brasil, vivenciou-se, nos últimos anos, uma forte presença de militantes dentro do aparato burocrático do Estado, conceituados pela literatura como ativistas institucionais (Cayres, 2015). A ampliação da entrada desses atores no cenário institucional deveu-se, especialmente, a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder, em 2003, reafirmando a necessidade de participação social. Esse contexto impôs uma série de desafios para a gestão pública, seja pela maneira como esses ativistas pautavam as políticas públicas, seja como a burocracia limitava a ação deles. Esses fatores foram motivos de estudos acadêmicos e reavaliações na literatura dos movimentos sociais, que passaram a buscar compreender as novas dinâmicas impostas a partir dessa relação socioestatal.

No estado do Rio Grande do Norte, nas últimas eleições para o pleito estadual, o Partido dos Trabalhadores (PT) consegue pela primeira vez a casa do executivo, elegendo a professora e ex-senadora Fátima Bezerra ao governo do estado. Anteriormente, na gestão de Robinson Faria do PSD (2015-2018), houve uma tentativa de inserção de militantes dentro do governo, através da participação do PT e do PCdoB no processo de construção da campanha política e na participação durante o início da gestão. Alguns militantes vinculados ao PT ocuparam cargos nas secretarias estaduais,

⁵ The acronym refers to the name of the Secretariat in Portuguese, as well as the other acronyms during the text.

inclusive no alto escalão, como por exemplo, na Secretaria Estadual de Juventude e na Secretaria Estadual dos Direitos da Mulher.

Entretanto, devido às divergências políticas à época, realçadas pelo apoio do partido de Robinson ao impeachment de Dilma Rousseff, o PT rompe com o governo Robinson e os militantes que faziam parte do governo deixam suas pastas. Com o PT encabeçando a chapa em 2018 e vencendo as eleições, há um retorno de um quadro, e nesse momento, expressivamente maior, da militância para dentro do governo. Mantendo boa parte dos cargos técnicos e efetivos, a governadora Fátima Bezerra optou pela exoneração de cargos comissionados dando espaço para parte da militância compor sua gestão.

O desmembramento da Secretaria de Justiça e Cidadania do Rio Grande do Norte (SEJUC) para formar a nova Secretaria de Estado das Mulheres, Juventude, Igualdade Racial e Direitos Humanos (SEMJIDH), em 2019, é reflexo dessa atuação forte dos movimentos sociais na campanha da atual governadora Fátima Bezerra. Essa relação de proximidade, também compreendida a nível nacional, conferiu aos diversos movimentos um poder de barganha na escolha de cargos nas secretarias de estado, mas também na criação de novas secretarias que tivessem como prioridade a atenção aos grupos que não possuíam expressiva visibilidade em outros governos, como, por exemplo: as mulheres, negros, quilombolas, LGBTs, agricultores familiares etc. Neste sentido, em 10 de maio de 2019, Fátima sanciona a lei que cria duas novas secretarias: a SEMJIDH e a Secretaria de Agricultura Familiar (SEDRAF), fruto das pressões dos movimentos sociais urbanos e rurais.

Analisar a inserção de militantes provenientes dos movimentos sociais no RN - os ativistas institucionais - e suas trajetórias nos permite compreender de que forma esses movimentos estão se organizando, quais são suas bandeiras e as estratégias na construção de ações através de um viés institucional no contexto de um estado tradicionalmente caracterizado por governos conservadores. Assim, este estudo pretende entender como esses militantes são escolhidos para compor as pastas da secretaria e que estratégias esses movimentos/ativistas que se inserem na burocracia vêm utilizando.

Nesse sentido, o artigo tem como objetivo explorar os padrões de relação entre movimentos sociais e Estado, mediados por partidos políticos, pensando em compreender o processo de entrada de militantes no campo burocrático estatal e como atuaram dentro do governo do estado do Rio Grande do Norte, em 2019. Para explorar as possibilidades

dessa configuração, o fio condutor da análise compreende explorar a trajetória e o perfil dos militantes engajados em movimentos sociais, que se inseriram na atual gestão da Governadora Fátima Bezerra no estado do Rio Grande do Norte, através da Secretaria de Mulheres, Juventude, Igualdade Racial e Direitos Humanos (SEMJDH).

Para responder o objetivo, partimos da reflexão contemporânea sobre as relações entre movimentos sociais e Estado, especialmente a partir do conceito de ativismo institucional desenvolvido por Banaszak (2010) e mais recentemente por outros pesquisadores (Cayres, 2015; Abers & Von Bulow, 2011; Zanolli, 2019), que procuraram compreender as dinâmicas de atuação dos militantes inseridos dentro da estrutura burocrática do Estado.

O artigo faz parte de pesquisas que vêm sendo desenvolvidas por um dos autores e dos quais os demais fazem parte e estão relacionadas às discussões sobre interações entre movimentos sociais e Estado nos governos petistas a partir das narrativas. Assim, a análise é qualitativa e utilizamos como técnica de coleta de dados entrevistas em profundidade a fim de nos fornecer um panorama satisfatório das narrativas dos militantes que ingressaram na gestão governamental e sobre suas trajetórias políticas antes de inseridos no governo. As entrevistas foram gravadas e transcritas de maneira literal para melhor processo de análise.

A inserção dos autores no campo se deu através do conhecimento prévio de que alguns militantes provenientes do movimento estudantil da UFRN adentraram no governo, mais especificamente na Subsecretaria de Juventude. A partir das primeiras entrevistas com estes novos gestores, solicitamos indicações dos demais componentes da Secretaria, utilizando a técnica de amostragem conhecida como “bola de neve”. O período de realização das entrevistas se deu nos meses de abril, maio e junho de 2019. Foram entrevistadas dez pessoas que estavam ocupando cargos no governo: duas representações da Subsecretaria de Mulheres; duas da Subsecretaria de Juventude; duas da Coordenadoria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; duas da Subsecretaria de Promoção e Defesa de Direitos Humanos; uma da Coordenação de Diversidade Sexual e Gênero, e; uma da Coordenadoria de Pessoas com Deficiência. O fato de realizarmos somente uma entrevista nas duas últimas subsecretarias se dá pela disposição das cadeiras nas respectivas pastas, onde em ambas há somente uma representação de coordenação. Para análise, as entrevistas são enumeradas de 01 a 10.

Cabe destacar também que, mais do que analisar de que forma os movimentos sociais colocam as respectivas temáticas na agenda governamental, a ideia é compreender a inserção dos próprios militantes na esfera estatal, vinculados a partidos políticos, e a criação de múltiplos diálogos e ações para e com os movimentos sociais que dão sustentação à política em si.

O texto está estruturado em quatro partes essenciais, a primeira sendo esta introdução. A segunda parte discute a relação dos movimentos sociais com o Estado, buscando entender os exercícios da militância no interior da gestão pública entendidos pela literatura como ativismo institucional. Já na terceira, reconstruímos o processo de criação da SEMJIDH na escolha de seus atores até o contexto político na qual está inserida, apresentando as trajetórias dos militantes e as formas de recrutamento dos mesmos para, na quarta parte, analisar a atuação destes ativistas dentro da gestão na Secretaria. E ao final, apresentar as considerações de como a inserção desses ativistas institucionais impacta na gestão pública da SEMJIDH no Rio Grande do Norte.

2. O ativismo institucional como categoria analítica e os efeitos na gestão

A discussão sobre o ativismo institucional tem se feito presente na agenda de pesquisa dos movimentos sociais no Brasil muito recentemente. Mas especificamente, essa literatura tem sido trabalhada por alguns pesquisadores (Abers & Von Bülow, 2011; Cayres, 2015, Carlos, 2017, entre outros) particularmente buscando entender a atuação de militantes que entram na estrutura do Estado, seja como cargos comissionados, seja como concursados. O que os estudos procuram mostrar, de maneira geral, é como esses atores lidam com a burocracia estatal, modificando a maneira de elaborar e implementar as políticas públicas, mas também alteram as suas percepções sobre o funcionamento do próprio Estado. Essas discussões foram exploradas com mais ênfase a partir de 2003, como forma de compreender as dinâmicas das relações entre Estado e os movimentos sociais, a partir da entrada do Partido dos Trabalhadores no poder.

Entretanto, essa discussão não deixou de abarcar reflexões feitas em âmbito internacional. Nos Estados Unidos, alguns estudiosos dos movimentos sociais procuraram compreender a inserção de militantes dentro do Governo. Banaszak (2010) explorou a relação de ativistas feministas dentro do governo federal norte-americano, mostrando que essas militantes, ao entrarem para a burocracia estatal, possibilitaram que novas organizações feministas fossem criadas e conseguiram desenvolver e implementar

políticas em diversas áreas específicas incluindo educação, saúde da mulher e políticas estrangeiras.

Segundo Backwith (2011, p. 1064) o livro de Banaszak (2010) explora os processos que levaram essas ativistas para dentro do Estado, ou seja, “como elas operam enquanto atores do movimento social dentro e fora da burocracia, a variedade de táticas que conseguem empregar e o impacto que essas mulheres tiveram (...) para promover políticas públicas feministas”. Pettinicchio (2012), analisando também o caso americano, compartilha o entendimento de que lideranças de movimentos sociais que estão inseridas na dinâmica “por dentro” da política podem ser compreendidas a partir do conceito de ativismo institucional. Basicamente, para ele, ativistas institucionais são “indivíduos que afetam a mudança (de mudanças nas normas organizacionais à reforma política) de dentro das organizações e das instituições” (Pettinicchio, 2012, p. 501).

Assim, os ativistas podem ser caracterizados por quatro especificidades: 1) tais servidores públicos não agem apenas de forma reativa, pelo contrário, são proativos e trabalham por causas que se sobrepõem às pautas oriundas de movimentos sociais; 2) esses burocratas têm acesso a recursos institucionais e possuem alguma influência no processo de formulação e/ou implementação de políticas públicas; 3) eles não apenas acreditam nas causas que promovem como também estão dispostos a trabalhar por tais bandeiras, mesmo quando a mobilização por elas está em declínio; 4) esses profissionais tentam advogar em prol de políticas favoráveis às causas que eles promovem, mesmo sem ter o incentivo externo ao governo (Pettinicchio, 2012).

Portanto, o autor entende que os ativistas institucionais são aqueles militantes que criam suas ações “dentro” do Estado, tendo acesso a recursos e poder que não teriam se não estivessem nessa estrutura burocrática e mantêm relações estreitas com os movimentos dos quais são simpatizantes ou fazem parte. E ainda, eles atuam baseados em suas experiências e trajetórias anteriores à entrada no aparato estatal, muitas vezes se tornando um empreendedor da política.

Ajustar nossa lente analítica para essas questões possibilita entender que esses movimentos contribuem para a formação de quadros na burocracia estatal ao ascender ao poder. O conceito de ativismo institucional possibilita compreender os militantes de movimentos sociais dentro do Estado com vínculos inclusive com atores estatais. Portanto, esse conceito permite dialogar com os aspectos relacionais entre atores sociais e políticos. Segundo Santoro e McGuire (1997, p. 504), o conceito de ativismo

institucional pode ser definido como "participantes do movimento social que ocupam *status* formais no governo e no movimento social, através de canais burocráticos convencionais".

Rebecca Abers (2015) avança na reflexão propondo entender o ativista como alguém que tem relação direta com a militância. Para ela, “entendo-o como um tipo de ação que visa promover projetos políticos ou sociais percebidos pelo ator como de natureza pública ou coletiva” (Abers, 2015, p. 148). Destacamos que isto não quer dizer que a mudança de posição institucional – de membro de um movimento para gestor na burocracia estatal – não traga consigo dilemas e contradições na medida em que há variadas razões para não ser possível transformar todas as demandas dos movimentos sociais em políticas públicas.

Em outras palavras, como veremos, quando representantes dos movimentos se tornam gestores enfrentam as limitações e constrangimentos de variados tipos, próprios de instituições estatais, e o dilema do que é viável propor. Contribuindo com a discussão de ativismo institucional, Rech e Silva (2016) ampliam os estudos acerca das práticas políticas dos movimentos sociais no Brasil a partir de pesquisas que buscam compreender as relações dos movimentos sociais com seus diversos interesses e demandas e o Estado.

Os autores se atentam para dois pontos relevantes: o desafio de se pensar os processos empíricos marcados por especificidades nas relações movimento-Estado, e; como os militantes incidem através do ativismo institucional nos processos decisórios dentro do Estado. Outra questão que nos parece relevante quando ativistas estão dentro da estrutura do Estado é compreender os efeitos desse ativismo para as políticas públicas.

De acordo com Carlos, Dowbor e Albuquerque (2017), apesar dos estudos sobre os efeitos políticos dos movimentos terem crescido consideravelmente, os desafios metodológicos permanecem e sabemos pouco sobre os efeitos não intencionais dessas ações. As autoras apresentam quatro modelos que buscam explicar os efeitos de movimentos sociais na política e nas políticas públicas.

O primeiro modelo, focando na estrutura de mobilização de recursos, “analisa os efeitos intencionais dos protestos e ações disruptivas e o papel das variáveis organizacionais e de ação como causas do sucesso dos movimentos (Gamson, 1990, 1995; apud Carlos, Dowbor & Albuquerque, 2017, p. 366). O segundo modelo introduz o ambiente externo político, enfatizando o papel da opinião pública e da estrutura de oportunidades políticas. Para este último, destacam-se: i) o sistema de alianças e

opositores, e; ii) as instituições do Estado. O terceiro modelo combina a estrutura de mobilização do movimento e sua interação com o contexto político. O modelo avança quando ressalta que o resultado do movimento só se concretiza quando a opinião pública e/ou os aliados políticos se combinam com as mobilizações do movimento (Gamson, 1990, 1995; apud Carlos, Dowbor & Albuquerque, 2017, p.367). Por fim, o último modelo tem como ênfase a interação da estrutura de mobilização combinada ao contexto político, “dado que o máximo de capacidade de organização e mobilização do movimento não gerará efeitos se não for combinado a oportunidades políticas favoráveis”.

Esses modelos podem ser utilizados de maneira híbrida para a compreensão de diferentes processos de ativismo institucional em contextos diferenciados. Tomamos emprestado a ideia de Abers, Silva e Tatagiba (2018) ao entender que o contexto político não é algo objetivado e externo as ações dos movimentos sociais, mas sim que “os movimentos sociais estão inseridos em relações de interdependência com os diversos atores e instituições com quem interagem rotineiramente, constituindo o que denominamos de estruturas relacionais” (p. 16). Portanto, para entender os desafios imprimidos na gestão pública a partir da inserção de militantes de movimentos sociais no governo do estado do Rio Grande do Norte de maneira mais sistemática em 2019, buscamos compreender as dinâmicas políticas da configuração da Secretaria Estadual de Mulheres, Juventude, Direitos Humanos e Igualdade Racial (SEMJIDH).

3. O contexto político de criação da SEMJIDH e o recrutamento dos ativistas

O processo de criação da Secretaria Estadual de Mulheres, Juventude, Direitos Humanos e Igualdade Racial se deu em um contexto político atípico no Rio Grande do Norte. Com a eleição da professora Fátima Bezerra (PT) para o cargo de governadora em 2018, a expectativa dos movimentos sociais e de partidos de esquerda foi de um avanço de iniciativas e de pautas progressistas no âmbito governamental a nível estadual. Militante histórica do Partido dos Trabalhadores, Fátima Bezerra que já foi deputada estadual (1995 - 2002), deputada federal (2003 - 2015) e senadora (2015 - 2018), possui um histórico expressivo de atuação sindical, em especial, através de sindicatos e associações de professores.

A única governadora eleita no Brasil em 2018 traz, a partir do contexto político e social em que passa o país em meio ao avanço conservador, desafios para o Poder Executivo do estado. Nesse cenário, no primeiro semestre de 2019, o governo se propôs

a alterar seu tecido organizativo através de uma reforma administrativa proposta pela atual gestão na Assembléia Legislativa em 11 de fevereiro de 2019. No dia 10 de maio, os deputados estaduais aprovaram a reforma administrativa. Com isso, a antiga Secretaria de Justiça e Cidadania (SEJUC) deixou de existir e deu lugar a duas novas pastas: a SEAP (Secretaria de Administração Penitenciária) e a SEMJIDH (Secretaria Estadual de Mulheres, Juventude, Igualdade Racial e Direitos Humanos).

Antes da aprovação na Assembleia, a gestão estadual iniciou as articulações para a criação da SEMJIDH. Ainda sem nome e sigla definidos à época, o governo começou as negociações com os atores, movimentos sociais e partidos políticos para a construção do que seria uma secretaria que aglutinasse pautas dos Direitos Humanos, especificamente pautas de movimentos sociais feministas, de juventude e igualdade racial.

Assim, tratada anteriormente pelo governo, funcionários e militantes como “a futura secretaria”, a SEMJIDH oficializada no primeiro semestre de 2019, passou a atuar de forma mais incisiva dentro do governo estadual. No dia 31 de março do mesmo ano, a governadora Fátima Bezerra realizou um ato na antiga Casa do Estudante, prédio utilizado como moradia por estudantes do interior do estado, alterando o antigo nome do prédio para "Emanuel Bezerra", um estudante assassinado e torturado em 1973 pelo regime militar. A troca de nome do prédio somado a designação do local como o futuro espaço físico da nova secretaria, representou para a militância que compõe a SEMJIDH, um simbolismo importante:

[...] nós não temos ainda um local físico de trabalho, já foi aprovado, a secretaria vai funcionar na antiga Casa do Estudante na Cidade Alta, lá vai ser montada a secretaria, vai se iniciar a construção com o recurso que estamos tentando conseguir pra lá ser um espaço físico (E10).

Segundo o E10, o espaço também poderá abrigar órgãos colegiados, comitês e programas sociais cuja linha de atuação esteja relacionada com as demandas da Secretaria. Além disso, a coordenação titular da pasta de Diversidade Sexual e Gênero afirma que “pretendemos ocupar a Casa com mobilizações culturais, memorial, arte e outras manifestações que sejam voltadas para as minorias”. Entretanto, o prédio destinado para a secretaria precisa passar por reformas e até a finalização desta pesquisa, a SEMJIDH não possuía local físico próprio, operando em espaços cedidos por outras secretarias e órgãos governamentais.

Diante do decreto da situação de calamidade financeira existente no estado do Rio Grande do Norte no governo de 2019, a nova secretaria foi aprovada na condição de não criar cargos novos e, sim, utilizar o quadro de cadeiras já existentes em outras secretarias, realocando-as para a SEMJIDH. Assim, a SEMJIDH surge da realocação de cargos já existentes em duas secretarias distintas - Secretaria de Estado do Esporte e Lazer e a Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania.

Para estruturação da SEMJIDH foram criadas três Subsecretarias: Subsecretaria de Mulheres; Subsecretaria da Juventude, e Subsecretaria de Direitos Humanos. Sendo que, dentro dessa última, existem quatro coordenações: 1) Diversidade Sexual e Gênero; 2) Pessoas com Deficiência; 3) Coordenadoria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (COEPPIR), e; 4) Promoção e Defesa de Direitos Humanos.

Para a composição da nova secretaria, a equipe de transição do governo foi composta por pessoas do partido da governadora e dos partidos aliados, juntamente com movimentos sociais e grupos apoiadores da campanha eleitoral. Após reuniões de diálogos e negociações, governo, partidos e movimentos sociais iniciaram então o recrutamento dos quadros que viriam a compor a SEMJIDH. De acordo com os entrevistados, os convites feitos pela equipe de transição priorizaram suas trajetórias enquanto militantes das pastas juntamente com a proximidade das pautas fundamentais da secretaria, além da forte atuação desses atores em partidos políticos.

Como Cayres (2105), em sua tese de doutorado sobre o ativismo institucional na Secretaria Geral da República no Governo Dilma, identificamos que existe um certo padrão de recrutamento de ativistas que incluiu “pessoas qualificadas, reconhecidas, com bom trânsito e diálogo com os movimentos sociais” (Cayres, 2015, p. 117). No nosso caso em específico, todos os entrevistados que assumiram as coordenações e subcoordenações têm relações com movimentos sociais (feminista, sindical, estudantil, negro, pessoas com deficiência ou LGBT) e a maioria está vinculada a partidos políticos. Assim, a forma de recrutamento tem a ver com essa trajetória, conforme apresentamos na tabela 01.

Tabela 01: Trajetórias dos entrevistados, vinculação partidária e recrutamento

Entrevista	Subsecretaria/ função	Trajetória nos movimentos	Filiação partidária	Recrutamento
E01	Juventude/Subcoordenadora de Articulação Social da SEJUV	Movimento estudantil	PCdoB	Nome colocado pelo PCdoB (partido da coligação da governadora). Ex-presidente da UJS estadual.
E02	Mulheres/ Subsecretária	Grupo de igreja; movimento estudantil; sindicato (CUT) e associação de professores; movimento feminista	PT	Ex-funcionária do mandato de Fátima e ex-secretária de mulheres do PT
E03	Juventude/Subsecretário	Movimento estudantil; juventude partidária	PT	Nome colocado pelo Partido. Foi dirigente partidário municipal, estadual e nacional.
E04	Mulheres/Subsecretária	Movimento estudantil; movimento sindical; movimento feminista	PCdoB	Convite feito pela equipe de transição, dada a sua trajetória na militância feminista.
E05	Direitos Humanos/Coordenação de Pessoas com Deficiência	Movimento de pessoas com deficiência	Avante	Convite feito pela própria governadora pelo reconhecimento por estar à frente do movimento de deficientes no RN.
E06	Direitos Humanos/ Coordenadora de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (COEPPIR)	Movimento negro; movimento de mulheres negras	Sem partido	A indicação foi construída pelo movimento negro junto à Fátima, no momento de transição.
E07	Direitos Humanos/ Coordenadora de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (COEPPIR)	Movimento LGBT; movimento negro partidário	PT	Indicação do próprio partido, pois era da coordenação LGBT
E08	Direitos Humanos/ Coordenadora de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos	Movimento de Igreja; Movimento estudantil; movimento de economia solidária	PT	Indicação do próprio partido pois fazia parte da frente de Economia Solidária, Mulheres e População em situação de rua.
E09	Acompanha a pauta dos Direitos Humanos na (SEMJIDH através do Gabinete Civil)	Movimento estudantil; movimento LGBT	PT	Indicação do próprio partido pois fazia parte da frente estudantil, juventude e LGBT.
E10	Direitos Humanos/ Coordenação Diversidade Sexual e Gênero	Levante Popular da Juventude; movimento estudantil (DCE); movimento LGBT, Frente Brasil Popular.	Faz parte da Consulta Popular	Indicado pela atuação no movimento estudantil e pela causa LGBT.

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas (2019).

Na tabela 01, destaca-se o fato de nove das dez pessoas entrevistadas pertencerem a partidos políticos, sendo cinco do partido da governadora (PT), três de partidos aliados de esquerda e um de partido de direita, que tem tido posições conservadoras a nível nacional. Este último, é o que foge à regra dos demais. Com isso, podemos perceber no caso de E05 que a sua trajetória, liderança e organicidade com o movimento social de pessoas com deficiência possibilitaram um convite feito pela própria governadora para ingressar no governo do PT. O entrevistado afirma que além de ter sido candidato a deputado estadual em outra chapa, não esperava que o novo governo eleito fosse abarcar as demandas do movimento.

Tive a experiência de tentar o mandato de deputado estadual, mas só pra questão partidária [...]. Eu peguei todas as propostas dos trinta movimentos, o que eu queria mesmo era divulgar as pautas. A gente fez uma reunião, coletamos 68 assinaturas de entidades e eu tive a ideia de entregar o documento para a Fátima. Ia entregar por entregar, eu nunca imaginei nada dela (E05).

A E06, única ativista não ligada a nenhum partido, afirma que a sua proximidade com a governadora se iniciou ainda no período de campanha, enquanto militante do movimento negro.

O processo de articulação com a gestão da atual governadora se deu antes dela ser eleita. Ele se deu quando ela estava candidata. Foi o momento em que nós, o movimento negro e as mulheres negras, apresentamos as demandas para a política de promoção de igualdade racial. [...] Então esse processo de diálogo ele antecede a eleição. No momento em que ela foi considerada eleita para o governo do estado, nós tínhamos o entendimento que era preciso em especial, na gestão da governadora Fátima Bezerra que a coordenação de promoção de igualdade racial fosse ocupada por alguém que fosse oriundo do movimento negro (E06).

A aproximação do movimento negro do estado com a campanha de Fátima Bezerra possibilitou o ingresso de militância orgânica para ocupar a Coordenação de Promoção de Igualdade Racial, criada em 2007. Nesse sentido, a entrevistada passa a ver a eleição de Fátima como uma janela de oportunidades para a coordenação – um espaço proveniente da luta do movimento – e assim, se coloca à disposição da nova gestão e continua o diálogo iniciado anteriormente, agora como governo eleito.

Então nosso processo de articulação se deu a partir disso, de pleitear esse espaço [da coordenação]. Colocamos essa proposta de ocupação do espaço enquanto gestão, mas quetivesseesse recorte, de alguém que fosse oriundo do movimento negro (E06).

É importante destacar também a relação da coluna “Trajetória nos movimentos” com a coluna “Subsecretaria/função”, onde se percebe que a maioria da trajetória dos entrevistados está ligada ao cargo da coordenação ou pasta em que estão inseridos na atual secretaria. Por exemplo, os ativistas atuantes na subsecretaria de juventude possuem atuação no movimento estudantil, as que estão na subsecretaria de mulheres têm trajetórias ligadas ao movimento feminista, as de direitos humanos têm relação com a agenda e assim respectivamente.

O PT, como partido da governadora Fátima, indicou a metade dos quadros para compor a Secretaria, conforme apresentado acima. Assim, mesmo de grupos diferentes dentro do Partido, os entrevistados têm relações fortes com lideranças partidárias petistas no estado, como E07 e E08 que foram assessores de deputados estaduais e E03 que ocupou cargos de direção partidária a nível municipal e estadual. A influência da escolha da governadora para alguns cargos fica demonstrada na fala de uma da E02:

Fui assessora de Fátima desde deputada estadual. Comecei no primeiro mandato de Fátima, (...) ela foi eleita em 92, a partir de 96 eu comecei a trabalhar com Fátima. Nós trabalhávamos no sindicato, depois fui trabalhar no mandato dela, assessorei ela, (...) eu também trabalhava com a questão das mulheres (E02).

Entretanto, por se tratar de uma Secretaria que abarca uma série de demandas dos movimentos sociais, não poderia ser diferente que as escolhas dos nomes tivessem a ver com as trajetórias dessas pessoas enquanto militantes da temática. Assim, dois nomes foram indicados para fazer parte da cúpula dirigente da SEMJIDH. Essas duas pessoas também vêm de trajetórias semelhantes aos demais, uma vez que fazem parte de um partido de esquerda tradicional no país. Uma delas (E04) conta que fazia parte da militância petista quando era jovem, mas depois quando começou a trabalhar, começou a participar do movimento sindical, de uma vertente ligada ao PCdoB, que fez com que ela se aproximasse do partido. Nas falas dela:

No movimento sindical dos Correios era muito forte uma corrente chamada CSC, era uma corrente sindical classista. As correntes no movimento sindical elas não são partidárias, mas

elas têm uma hegemonia de um determinado grupo. Então a hegemonia do CSC era comunista e assim eles investiram muito em mim, eu tive muitas oportunidades (...) fui diretora de mulheres do PCdoB estadual por dois mandatos, né? Então assim essas relações vão sendo construídas (E04).

No campo da esquerda, a E04 conta que sua indicação foi sendo reconhecida pela sua atuação, e no período de transição para o Governo de Fátima. Ainda, segundo a representante, “durante a transição nós recebemos o convite da secretária, ela foi convidada pela Fátima para ser secretária e ela convidou eu e Larissa para compor a secretaria” (E04).

Nota-se que nem sempre esses recrutamentos são consensuais, ainda mais em governos de coalizão. A E10, coordenadora de diversidade sexual e gênero afirma: “fui o único nome consensualizado pelo governo, todo nome LGBT alguém tinha algo contra, debatia, disputava, quando chegou meu nome ninguém, da coligação, tinha nada contra”. Seu processo de recrutamento, nesse sentido, ocorreu de maneira diferente dos demais. Apesar de seu nome surgir nos diálogos da equipe de transição, E10 afirma que o governo não dialogou com o movimento LGBT, assim como fez com outros movimentos:

Eu não esperava porque é muito comum que se tenha uma pré - articulação pra algum cargo, isso não aconteceu comigo, eu não tinha uma articulação com o mandato de Fátima pra esperar esse cargo, nem sabia que esse cargo iria existir [...]. Eu não fui indicada pelo movimento, ele me reconhece, sempre estava acompanhando as pautas pelo Levante, mas eu fui uma escolha de governo e não de movimento. O governo se sentou com o movimento de pessoas com deficiência pra que o movimento indicasse quem é a pessoa, ele não sentou com o LGBT, eu não sou indicada pelo movimento LGBT do RN [...]. Meu nome chegou pelo meu histórico e por ser uma pessoa de confiança política (E10).

Corroborando com a literatura, percebemos que ao entrar no governo, os agora ativistas institucionais, não são seres impessoais, mas carregam muito fortemente para a gestão os valores, práticas e condutas dos seus movimentos ou partidos. A E10 afirma ainda que a decisão de ingressar no governo não se deu de forma individual, mas antes de aceitar a proposta, levou a pauta para seu partido e dialogou com ele:

Eu levei para o meu partido o debate, não aceitei de primeira, levei o debate para o partido, tinha que sair do jornal, tinha que abrir mão, levei para o partido, foi decisão coletiva, não era somente emprego, não estou indo ocupar um emprego, estou indo construir um projeto político de

governo, deixei muito nítido pra gestão, não estou vindo aqui ocupar um cargo pra receber uma grana, estou vindo aqui para construir um projeto (E10).

Nesse contexto, a SEMJIDH surge como uma possibilidade de inserção das demandas sociais por atores das respectivas causas. Antes como militantes de movimentos sociais externos ao Estado e agora como gestores públicos ocupando cadeiras de subsecretarias e coordenações que demandam capacidade política e técnica para conseguir concretizar pautas relevantes para suas agendas. Mesmo que de maneira incipiente, o próximo item busca destacar os desafios impostos a esses ativistas quando têm que lidar com a burocracia do Estado.

4. Os ativistas na gestão da Secretaria: Potencialidades e limites na gestão de políticas públicas

Conforme já destacamos, a literatura sobre o ativismo institucional busca compreender a conjunção entre o cargo institucional e a contestação militante "o termo institucional aborda o posicionamento dos agentes no interior de determinadas estruturas organizacionais" (Rech & Silva, 2016, p. 381). Para duas das dez pessoas entrevistadas, o militante é aquele que inserido na burocracia estatal consegue pautar as demandas do movimento e modificar a maneira de se elaborar e implementar políticas públicas. As E01 e E08 ressaltam esse aspecto: "tendo gestores comprometidos com a realidade social, tem como construir um trabalho muito bacana e muito concreto nesse sentido de sociedade civil, movimento social, junto com gestão" (E01). Para esses ativistas "quando você consegue unir movimento social e executivo, você consegue gerir boas políticas públicas [...] agora quando você se aparta fica muito complicado, se tornam políticas públicas mortas, não andam" (E08).

Conforme destaca Banaszack (2010), ao invés de analisarmos a relação militante-Estado a partir do conceito de cooptação, podemos observar essa relação através das redes de colaboração e interação entre os movimentos sociais, seus militantes e o Estado. Para a autora, os ativistas adquirem aptidão suficiente para se articularem com os atores que são externos ao Estado, e isso inclui os próprios movimentos sociais, aproveitando assim as oportunidades políticas criadas dentro da lógica do Estado. Corroborando com a ideia da autora, a E01 afirma:

Eu acho que a partir desse processo de estar inserida agora dentro do contexto da gestão, a gente precisa mudar a visão. Tem sido desafiador, mas ao mesmo tempo a gente tem que está lá dentro, aproveitar esse espaço pra transformar o espaço [...] eu vejo a militância como uma coisa justa, aliada a gestão pública, que tem como trabalhar em consonância, claro, sem deixar os interesses da militância que, muitas vezes, correspondem aos interesses do povo, de forma mais ampla, que os interesses de quem está lá na gestão (E01).

É fundamental considerarmos as dinâmicas que se dão dentro do Estado como resultados do ativismo institucional (Cayres, 2015) por parte de militantes agora dentro da gestão. Além disso, compreender de que maneiras esses ativistas tentam combinar suas ações baseadas na militância dos movimentos sociais, com os trâmites da burocracia.

É um paradoxo todos os dias [...] a gente é governo e hoje tem que lidar com o que era a gente a dias atrás [movimento social], eu acho que é um paradoxo da implementação da política mesmo [...] apesar que a gente batalha muito para que ela seja efetivada, mas orçamento, burocracia, tudo mais, isso é desafiador, mas, ao mesmo tempo, é um desanimador [...] É ver coisas que a gente tanto defendia, [e que hoje] a gente se sente esbarrado nessa dificuldade de orçamento e tudo mais (E09).

É um grande desafio, nunca ocupei um cargo enquanto instituição nesse sentido. Estou aprendendo todos os dias, aprendo ali nos limites, o que posso o que não posso, mas aprendo todos os dias o que é gestão pública. O ponto positivo é que eu sempre tive na construção das pautas de luta do movimento LGBT. Então quando perguntam “o que o LGBT quer para a educação, para a saúde?” Eu sei dizer, “o que quer para a segurança pública?” Eu sei dizer (E10).

Enquanto movimento a gente acredita que tudo pode sim, e é rápido, e é tudo no tempo que a gente quer e acredita. E dentro da estrutura de gestão a gente começa a compreender que as coisas não são bem assim. Que os processos de articulação funcionam em rede e que não depende só de uma coordenação para que as coisas possam acontecer. Inclusive, quando a gente entra na gestão a gente consegue enxergar melhor qual é o limite de atuação que uma coordenação tem, diferente de quando a gente está na militância, que acredita que uma coordenação é capaz de resolver tudo e não é (E06).

Alguns movimentos sociais, no entanto, demonstram certo desconforto na entrada de militantes para a burocracia estatal. Seja por questões de representatividade, ou de como esses ativistas passam a ser vistos pela militância que está de fora do governo, muitos decidem por sair dos seus movimentos ao entrarem para o Estado. Talvez, tal decisão tenha como objetivo central “legitimar” algumas ações dos ativistas enquanto

governo, como também abster o movimento social da responsabilidade das ações tomadas pelo próprio governo.

Inclusive não estou mais no movimento porque quem é de governo na minha concepção tem que sair do espaço do movimento, por mais que seja um espaço de esquerda nós não podemos confundir ser movimento ou governo, quando falo pra fora não falo mais como movimento, falo como governo (E10).

A decisão de não “ser mais movimento” não é a mesma, no entanto, em relação aos partidos políticos. Pelo contrário, há uma preocupação por parte dos ativistas partidários, de construir essa nova forma de atuação em conjunto com a coletividade do partido do qual faz parte. Apesar da E10 optar por se afastar do movimento, isso não significa necessariamente um afastamento das pautas defendidas, o distanciamento se dá nesse caso, principalmente pela concepção da existência de uma dicotomia entre o lugar de fala enquanto movimento e o lugar de fala enquanto governo.

Os impactos que a entrada dos militantes na SEMJIDH teve nas políticas públicas ainda não é algo substancialmente perceptível, tendo em vista que o presente estudo se iniciou ainda nos primeiros meses de gestão. Porém, é possível perceber que mesmo em pouco tempo, o desenho da política já vai tomando forma na Secretaria.

[...] porque não precisa inventar a roda, eu sei quais são as demandas, a gente só precisa criar instrumentos pra que a demanda de fato se concretize e vire política pública, deixede ser demandae vire realidade. Acho que ao longo prazo eu vou conseguir ter um reflexo melhor do que é ser gestora, o que é gestar, o que é governança, a longo prazo a gente consegue ter percepção melhor desse processo (E10).

Como principal tarefa de início de gestão, os novos gestores estaduais passaram a criar redes de colaboração com os gestores do nordeste a fim de conhecer as experiências dos estados que possuem atuação nas áreas das pastas da SEMJIDH. O chamado Consórcio Nordeste, grupo que reúne os governos progressistas da região visa firmar parcerias entre os estados. Essa rede não se restringe apenas aos governadores, as secretarias e demais gestores também se reúnem para discutir as políticas públicas a nível regional.

Essa articulação do nordeste tem acontecido bastante, não é só dos governadores, tem acontecido dos gestores de coordenação. Essa conversa de fortalecimento de nordeste tem acontecido, do fortalecimento das políticas públicas (E09).

Existe o exemplo que é consórcio nordeste, mas já houve, por exemplo, a reunião dos coordenadores de política racial do nordeste, já se reuniam vários coordenadores, Pernambuco, Recife, Paraíba, Ceará, onde tem cargo de igualdade racial, se reuniram pra debater como tá o nordeste na política nacional. A ideia é que também aconteça isso (com lgbt) também (E10).

Em setembro de 2019 a Subsecretaria de Juventude realizou ainda, em Natal, o Encontro de Gestores Estaduais de Juventude do Nordeste com o propósito de discutir projetos e parcerias regionais no âmbito das políticas públicas de juventude. Essa rede de cooperação entre os gestores abre uma série de possibilidades para se pensar ações a nível estadual baseadas em experiências já existentes de formulação, implementação e gestão de políticas públicas de outros estados.

Existe um fórum dos Gestores da Juventude do Nordeste, até o momento foi o que conseguiu ser construído, e quem tá lá representando nossa Subsecretaria é nosso Subsecretário. Ele já participou de algumas reuniões fora do estado, pra articular essa questão a nível de região e nacional também (E01).

A Coordenação de Diversidade Sexual e Gênero através de troca de experiências com gestores do nordeste e em parceria com a SESAP (Secretaria de Estado de Saúde Pública) deu início ao processo de implantação do primeiro Ambulatório Estadual de Saúde Integral de Transexuais e Travestis no Rio Grande do Norte, sendo o quarto estado do Nordeste a instituir um ambulatório para a população trans.

Eu estou trabalhando coma SESAP pra construir um ambulatório trans, o que a gente fez? Uma equipe de técnicos da SESAP foi conhecer *in loco*, foi ao local conhecer o ambulatório trans da Paraíba, foi ver lá passo a passo como a Paraíba fez o ambulatório trans funcionar lá, esse é um exemplo da articulação da política lgbt (E10).

Após a criação da SEMJIDH as pautas identitárias passam a não mais permear somente os discursos dos movimentos sociais e começam a emergir dentro da burocracia estatal. As políticas públicas a nível estadual voltadas para as mulheres, igualdade racial, juventude e direitos humanos começam a ganhar forma no Rio Grande do Norte através das parcerias firmadas pela Secretaria. As demandas dos movimentos sociais se encontram com o ativismo institucional presente mais fortemente agora no governo estadual e começam a produzir resultados práticos. Dessa forma, aliando demandas dos

movimentos com a atuação institucional, os gestores passam a modificar o desenho das políticas públicas de Governo.

Não tinha pasta [lgbt] específica, era uma coisa muito paliativa, era uma coisa muito fictícia. Um exemplo disso era historicamente o espaço da coordenadoria de política para mulheres que era uma pasta que sempre existiu, mas não fazia política, era pra dizer que tinha, dizer que tem a gente não quer mais (E10).

Assim, os ativistas institucionais em atividade na Secretaria Estadual de Mulheres, Juventude, Igualdade Racial e Direitos Humanos vêm tentando modificar as formas de atuação dentro da gestão pública, com distintas estratégias e articulações. Além de serem novos gestores, a nova secretaria impõe desafios que conta com limitações físicas e orçamentárias que somente com o decorrer do tempo será possível analisar quais os resultados das iniciativas tomadas, e que impactos essa gestão vai ter para consolidar a influência desses gestores nas políticas públicas estaduais implementadas.

Entretanto, ressaltamos que, apesar de os entrevistados possuírem a percepção de que seu ativismo pode afetar positivamente as políticas públicas, isso precisará ser melhor investigado em futuras pesquisas.

5. Considerações finais

Este artigo objetivou analisar o processo de entrada de militantes no campo burocrático estatal e como eles atuaram dentro do governo do estado através da SEMJIDH. A nossa lente analítica que compreende as trajetórias desses ativistas institucionais, nos possibilitou compreender as formas de convocação desses atores para as respectivas pastas. Essa abordagem foi relevante por facilitar a visualização de como esses militantes se acendem para compor a Secretaria. Ademais, permite entender melhor a forma na qual a gestão do PT distribuiu as cadeiras, de acordo com critérios distintos. Esse quadro reflete um equilíbrio partidário mostrando que a diversidade de ativistas pode colaborar para conceber ações públicas mais pluralizadas.

Podemos destacar que a escolha dos militantes para ocupar os cargos da nova Secretaria se deu prioritariamente pela proximidade que eles tinham com a titularidade das coordenações e subsecretarias (juventude, mulheres, pessoas com deficiência, diversidade sexual e igualdade racial) através de seus históricos de militância em partidos políticos e demais movimentos. A atuação dos ativistas em partidos políticos mesmo sendo significativa, não representou fator determinante para a escolha.

A análise das entrevistas evidenciou ainda que esses ativistas institucionais criam suas relações “dentro” do Estado, com acesso a mobilização de recursos e poder que não teriam se não estivessem dentro da estrutura burocrática, conforme apontou inicialmente a literatura da área. Esses ativistas mantêm, em sua maioria, relações com os movimentos dos quais são oriundos e retificam a ideia de ainda “ser militante”. Os novos gestores reafirmam suas trajetórias e mesmo pretendendo atender as reivindicações dos movimentos, entendem a necessidade de incidir na política pública não mais exclusivamente como militantes, mas também enquanto gestores.

Quanto aos efeitos desse ativismo para as políticas públicas, apesar das análises feitas não possibilitarem uma compreensão substancial devido ao pouco tempo de gestão que compreendeu a presente pesquisa, podemos destacar que a cooperação entre as secretarias a nível estadual e regional está sendo fundamental para superação das limitações de recursos e do pouco tempo de experiência na nova gestão da SEMJIDH, tendo em vista que para a maioria desses ativistas institucionais essa é a primeira atuação dentro da gestão pública.

Nesse sentido, pesquisas futuras podem analisar a atuação desses ativistas compreendendo um período de tempo maior que possibilite discutir o impacto dessa atuação na gestão interna e nas políticas públicas. Além do mais, sugerimos realizar análises comparativas entre as ações da SEMJIDH com outras Secretarias do Governo que também tiveram a inserção significativa de militantes dos movimentos sociais em sua estrutura.

Referências

Abers, R. N., Silva, M. K., & Tatagiba, L. (2018). Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. *Lua Nova*, São Paulo, 105, 15-46.

Abers, R., & Von Bulow, M. (2011). Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, 13/28, 52-84.

Banaszak, L. A. (2010). *The Women's Movement Inside and Outside the State*. Cambridge.

Beckwith, K. (2011, março). The Women's Movement Inside and Outside the State (review). *Social Forces*, 89(3), 1064-1066. Recuperado de <https://muse-jhu.edu.ez18.periodicos.capes.gov.br/article/430717/pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.

Carlos, E., Dowbor, M., & Albuquerque, M. do C. (2017, maio/agosto) Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas. Balanço do debate e proposições analíticas. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, 17(2), 360-378.

Carlos, E. (2017). Cooperação e conflito na relação movimentos sociais e estado. *Política & Sociedade*, 16(35), 321-350.

Cayres, D. C. (2015). *Ativismo Institucional no coração da Secretaria Geral da Presidência da República: A Secretaria Nacional de Articulação Social no Governo Dilma Rousseff (2011-2014)* (Tese de Doutorado em Sociologia Política). Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Brasil.

Pettinichio, D. (2012). Institutional activism: reconsidering the insider/outsider dichotomy. *Sociology Compass*, 6(6), 499-510.

Rech, C. M., & Silva, M. K. (2016). Ativismo institucional como categoria analítica para o estudo das práticas políticas dos movimentos sociais no Brasil. *Anais do Seminário Nacional de Sociologia da UFS*, Aracajú, SE, Brasil, 1.

Santoro, W. A.; McGuire, G. M. (1997). Social Movement Insiders: The Impact of Institutional Activists on Affirmative Action and Comparable Worth Policies. *Social Problems*, 44(4), 503-519.

Zanoli, Vinicius. (2019). “Mais ativista do que gestora”: ativismo institucional no campo do movimento LGBT em Campinas. *Sociologia & Antropologia*, 9(2), 495-517.

Avaliação axiológica do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal: Explorando o Público da acessibilidade

Axiological evaluation of the Urban Transport Program of the Federal District: Exploring the Public of accessibility

Camilla de Moura Alves¹ 
Rosana Boullosa² 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n2.53442

Recebido em: 19/06/2020
Aprovado em: 20/06/2020

Resumo: Este artigo problematiza de forma avaliativa a acessibilidade como uma dimensão importante da mobilidade urbana, considerando-a como um problema público (Dewey, 1927; Blumer, 1971), a partir do estudo de caso da sua qualidade para pessoas com deficiência (PCD) física, no âmbito do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal (PTU-DF), no que concerne os modais rodoviário e metroviário. Do ponto de vista do método, tratou-se de uma avaliação de tipo axiológica (Fischer, 2016; Boullosa, 2017; 2019), por ter buscado revelar a matriz de valores implicada no processo de provisão e uso de tais serviços. Foram utilizados análise de contexto, entrevistas semi-estruturadas e estruturadas (tipo questionário), cujos achados foram tratados a partir da análise de similitude (com o auxílio do software IramuteQ) e estatística descritiva. Como resultado ou síntese avaliativa, observou-se uma alta incongruência e desacordos entre os valores presentes nas percepções dos diferentes atores, o qual parece estar fortemente relacionado ao modelo de gestão por transversalidade não coordenada da acessibilidade para pessoas com deficiência de tipo física.

Palavras-chave: Avaliação de Políticas Públicas; Acessibilidade; Problema Público.

Abstract: This article evaluatively discusses accessibility as an important dimension of urban mobility, considering it as a public problem (Dewey, 1927; Blumer, 1971), from the case study of its quality for people with physical disabilities, in the within the scope of the Federal District Urban Transport Program (PTU-DF), with regard to road and subway modes. From the point of view of the method, it was an evaluation of axiological

¹ Universidade de Brasília (UnB) – E-mail: camilla.moura.alves@gmail.com.

² Universidade de Brasília (UnB) – E-mail: zanzanzan@gmail.com.

type, based on values (Fischer, 2016; Boulosa, 2017; 2019), for having sought to reveal the matrix of values involved in the process of providing and using such services. Context analysis, semi-structured and structured interviews (type questionnaire) were used, whose findings were treated based on the similitude analysis (from IramuteQ software) and descriptive statistics. As a result or evaluative synthesis, it was observed high incongruity and disagreements between the values present in the perceptions of the different actors, which seems to be strongly related to the “transversal response, without coordination” management model of accessibility for people with physical disabilities.

Keywords: Public Policy Evaluation; Accessibility; Public Problem.

1. Introdução

Com a crescente complexidade que envolve o campo de estudos e práticas em políticas públicas no país, cada vez mais percebemos a necessária correlação entre problemas públicos e suas alternativas de solução (Boulosa, 2019; Secchi, 2016). Dentre as diferentes dimensões implicadas nesta correlação, encontra-se um importante debate sobre a interseccionalidade e transversalidade na compreensão da diversidade compositiva dos públicos para os quais são formulados e dirigidos os instrumentos de políticas públicas. E neste debate, situa-se, com gradativa importância, o público formado pelas pessoas com deficiência. Este público, que vem se organizando há algumas décadas, conformam, como outros públicos, um objeto próprio de estudos, ao redor do qual se articulam atores que ajudam na defesa da sua importância, bem como na produção de argumentos que o sustentam, na formação de agendas e na ativação de muitas ações de visibilidade e consolidação de uma arena própria (Hillesheim et al., 2019; Barbosa, 2016; Amaral et al., 2012).

E, neste caso específico, esta arena, muito densa e vigorosa, vem produzindo um conjunto importante de estudos, instrumentos e normas para a inclusão do público das pessoas com deficiência. Como evidência da pluralidade e alcance de tal conjunto, podemos citar desde a inclusão de tal temática no censo demográfico do país, que contabilizou que 23,9% dos brasileiros possuem algum tipo de deficiência (IBGE, 2010)³, passando pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência, aprovado em 2015, representando um avanço concreto no marco legal, mas também pela criação de instituições, associações, e

³ Utilizando a mesma base de microdados, o IBGE modificou 2016 a fórmula para o cálculo do percentual da população com deficiência, priorizando desta vez o grau de dificuldade no desempenho de funções básicas, o que resultou em um novo percentual, muito mais reduzido, equivalente à 6,7%.

instrumentos de políticas públicas específicos para tais públicos, chegando até a reserva de vagas em concursos públicos e a obrigatoriedade da inclusão desta temática em todo e qualquer concurso público no âmbito do Poder Judiciário⁴. E as redes sociais também tem se mostrado um importante espaço de construção e atuação de grupos de pressão, como são os casos de blogs temáticos, muitos dos quais interseccionam mobilidade e pessoas com deficiência (Barbosa, 2016).

Se olharmos, porém, os avanços mais específicos em termos de setores de políticas públicas, encontramos o da mobilidade urbana, que hoje, de modo geral, possui serviços que se limitam em grande parte a reduzir a compreensão de deficiência à deficiência física, seguindo as normas de acessibilidade estabelecidas pela Associação Brasileira de Normas e Técnicas (ABNT) para os meios de transporte público e seus equipamentos ou ambientes de acesso. Em algumas localidades, como é o caso do Distrito Federal e outras capitais do país, a acessibilidade se estende também à dimensão econômica, com a garantia da gratuidade para tal público.

Mas será que esta compreensão limitada do que é deficiência, como se esta fosse exclusivamente *física*, bem como do que é chamado de serviço, como se este fosse exclusivamente referido ao *acesso físico ao transporte*, poderia significar um alto grau de qualidade no serviço prestado, inclusive do ponto de vista de quem o utiliza? Para ajudar a responder a esta complexa questão, esta pesquisa avaliativa buscou discutir valorativamente uma compreensão mais plural de acessibilidade, a partir da assunção de desafios de pesquisa que analiticamente se situam em diferentes planos. Um primeiro, o ontológico, por assumir o desafio de inserir esta pesquisa avaliativa no campo de estudos em políticas públicas (e não em ciência política, administração, economia ou urbanismo, por exemplo) (Boullosa, 2019); um segundo, epistemológico, por assumir a centralidade do conceito de *público* na discussão sobre políticas públicas (Dewey, 1927); e, por fim, metodológico, por pretender realizar uma avaliação de matriz axiológica, ou seja, baseada em valores, assumindo aqueles que permeiam os fluxos de políticas públicas, conformados por uma pluralidade de atores e de argumentos (Fischer, 2016).

Estes desafios foram enfrentados em um caso concreto de avaliação: o Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal (PTU-DF), assumindo, porém, como objeto, a qualidade da oferta e prestação dos serviços de mobilidade para o público de pessoas com

⁴ Resolução nº 230/2016 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

deficiência. Para isto, (a) buscamos compreender a acessibilidade para pessoas com deficiência como um *problema público*, mesmo com foco na física, o que significou também compreender o seu marco legal como um conjunto de argumentos que foi sendo construído e socialmente compartilhado em termos valorativos; (b) problematizamos a *gestão* do PTU-DF como um processo que, por sua dimensão pública, não é neutro em seu quadro valorativo; (c) mapeamos avaliativamente as percepções, argumentos e valores de um conjunto específico de atores envolvidos (gestores, associações voltada a tal fim e público específico); e, por fim, (d) apresentamos os resultados desta avaliação axiológica baseada metodologicamente na ponderação dos achados de tais mapeamentos.

A divisão do presente artigo ocorreu de forma a apresentar o problema de pesquisa nesta parte introdutória, que é sequenciada pelo referencial teórico sobre problemas públicos e a construção da história da pessoa com deficiência no Brasil. No tópico seguinte é apresentado o Programa de Transporte Urbano e seu funcionamento, seguido do caminho metodológico percorrido, exposição e discussão dos resultados da pesquisa e, por fim, considerações finais.

2. Afinal, o que é um problema público?

Problemas públicos podem ser interpretados de diferentes formas; no entanto, há duas grandes vertentes que acabam por distinguir um conjunto razoavelmente heterogêneo de interpretações: de um lado, autores que defendem que o problema só se torna mesmo público quando é reconhecido pela sociedade; do outro, aqueles que atribuem ser esta uma condição outorgada somente pelo Estado. Este trabalho alinha-se ao primeiro grande conjunto, pois compreende o Estado como a sociedade organizada para tratar de seus próprios problemas (Dewey, 1927). Neste sentido, a sociedade é mais ampla do que o Estado, pois o contém. Nesta primeira vertente, a expressão: *problema público* se aproxima da noção de problema social, todavia, não podem ser tratados como sinônimos (Blumer, 1971; Gusfield, 1984).

Ao considerar a teoria das políticas públicas influenciada pelo pragmático John Dewey, problemas públicos não nascem caracterizados de problema ou de público, mas são construídos socialmente. Para Dewey (1927), a diferença entre o privado e o público no que toca a ação humana é o alcance das consequências das transações, isto é, das interações sociais. Nesta perspectiva, a necessidade de atenção estatal surge quando cresce o número de pessoas que não estão envolvidas diretamente na transação em questão, mas

que são indiretamente afetadas e acabam por constituir “O público” da ação ou situação. Conseqüentemente, se não há público, não há problema público, pois, o primeiro condiciona o estado de reconhecimento do segundo. Tal público se organiza em múltiplas frentes, inclusive por meio de agentes do Estado que se mobilizam em vista da defesa de seus interesses.

Atualmente e no Brasil, cabe mencionar a noção de experiência pública desenvolvida por Boulosa (2013), para quem os regimes de ação e argumentação dos atores envolvidos nos processos de políticas públicas implica em reorganização avaliativa quase que contínua de tais envolvidos no que consideram como problemas públicos, com suas prováveis alternativas de solução. A compreensão das reorganizações avaliativas pode ser ancorada nas matrizes de significado e valores subjacentes. Neste sentido, tanto a construção do problema como a busca por uma solução são construções sociais.

3. Como a nomenclatura “Pessoa com deficiência” vem sendo construída no Brasil?

Os esforços na construção da nomenclatura ou etiqueta (*label*) “Pessoa com deficiência” (PCD) começou há décadas no Brasil, podendo talvez remeter o seu início mais institucionalizado à criação do Instituto Benjamin Constant e do Instituto Nacional de Educação de Surdos logo no início da segunda metade do século XIX (Júnior & Martins, 2010). A partir da década de 1930, associações e conselhos foram se formalizando, como é o caso da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), criada inicialmente no Rio de Janeiro em 1954, mas que hoje está presente nas 27 unidades federativas do país em 2.201 instituições e organizações filiadas (Apae Brasil, 2020).

De acordo com o livro História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil, publicado pela Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência em 2010, é em 1970 que a mobilização ganha força tal que institui-se no país o Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil, com sequenciais conquistas e articulações de maneira integrada e a nível nacional. O movimento foi ganhando força e a temática da deficiência foi se expandindo em diferentes graus, ambientes e direções. No esporte, por exemplo, passaram a emergir organizações (em sentido formal e informal) tendo em vista a prática esportiva adaptada (Ribeiro, 2017). Até hoje, como é o caso da Comissão Jovem Gente Como a Gente, associação

voltada para pessoas com deficiência em Planaltina-DF, o basquete em cadeira de rodas atua há mais de 30 anos.

Em termos de legislação e normas, desde a Constituição de 1988, na qual é prevista a assistência e integração social da PCD (arts. 7, 23, 24, 203 e 227), diversos são os instrumentos normativos que contemplam tal público. Aqui, cabe mencionar a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Decreto nº 3.298/1999), que acarretou a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade); o Plano Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012); e o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015).

No Distrito Federal, no âmbito da mobilidade urbana, o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal – PDTU/DF, instituído pela Lei Distrital nº 4.566/11, exigência do Estatuto das Cidades, norteia o Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal (PTU), objeto desta pesquisa, e possuía como um de seus objetivos a acessibilidade enquanto “humanização dos espaços públicos e dos serviços de transporte, estabelecendo-se condições para que sejam utilizados com segurança, equidade, economia e autonomia total ou assistida” (art. 2º, inciso II).

Em 2017, foi promulgada a Lei Distrital nº 5.984 que torna todos os assentos do ônibus e metrô preferenciais para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, idosos e gestantes. Além disso, é assegurada gratuidade no uso do Serviço Básico do Sistema de Transporte Público do Distrito Federal - STPC/DF desde 2008, por meio do Decreto Nº 29.245. Para além da esfera estatal, existem atualmente mais de 20 instituições não-governamentais voltadas para PCD em diversos segmentos, muitas delas existem há mais de 20 anos.

Do ponto de vista técnico, a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) é a responsável por estabelecer os padrões de acessibilidade no transporte público coletivo, terminais, pontos de parada (NBR 14022), edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos (ABNT NBR 9050). Na definição da ABNT, que estipula o desenho universal, barreira arquitetônica, urbanística ou ambiental corresponde a “qualquer elemento natural, instalado ou edificado que impeça a aproximação, transferência ou circulação no espaço, mobiliário ou equipamento urbano” (ABNT NBR 9050).

Com relação à delimitação conceitual, adota-se a estipulada pela Convenção Sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência realizada em 2007⁵, bem como o Estatuto da Pessoa com Deficiência nela baseado que consideram “pessoa com deficiência é aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas”.

Desta forma, considerando o Estatuto da Pessoa com Deficiência, acessibilidade consiste na “possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida”. Vale ressaltar a diferença entre PCD física e pessoa com mobilidade reduzida, sendo a última aquela que tenha dificuldade de movimentação permanente ou temporária por qualquer motivo, a exemplo de grávidas, pessoas obesas e idosas.

Adentrando discussões mais profundas, Bernardes e Araújo (2012), em estudo realizado com participantes do Conselho Nacional de Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade) e especialistas em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG), apresentam os dois modelos de abordagem da deficiência que diferenciam as visões e guiam as políticas públicas voltadas para PCD: o modelo médico e o modelo social. O modelo médico é norteado pela centralidade da deficiência, característica esta atribuída ao indivíduo, como aspecto impedidor da vivência plena do meio. Já o modelo social busca dissociar a deficiência da pessoa e atribuí-la ao ambiente, inadequado para a circulação e uso de todos. Nesta perspectiva, as barreiras físicas e institucionais dão resultado à deficiência.

Segundo as autoras, as políticas públicas são majoritariamente baseadas em valores do modelo médico, ainda que tenham sofrido influência do modelo social nos últimos dispositivos legais. Neste sentido, não deve ser banalizado o papel da ciência no mundo político, pois o discurso científico, ligado à técnica, qualifica o discurso político,

⁵ A Convenção Sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência e seu Protocolo Facultativo foram ratificados pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo Nº 186 de 9 de julho de 2008.

possuindo grande efeito sobre este e abrindo novas possibilidades, especialmente dentro do modelo social.

4. Como estrutura-se o Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal?

O Programa de Transporte Urbano do DF consistiu em uma das ações de responsabilidade da Secretaria de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal (SEMOB), pasta responsável pelo planejamento, coordenação, execução e avaliação da gestão e das políticas de mobilidade do Distrito Federal. A coordenação do PTU ficou a cargo da Unidade Especial de Gerenciamento do PTU (UEGP), exigência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), subordinada ao gabinete da SEMOB, ramificada na Coordenação de Execução do Programa de Transporte Urbano (COEXE) e na Coordenação de Monitoramento e Avaliação do Programa de Transporte Urbano (COMAV). Além da UEGP, foram criadas três unidades de gerenciamento local nos órgãos co-executores, sendo eles o Departamento de Estradas e Rodagens (DER), Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap) e o Transporte Urbano do Distrito Federal⁶ (DFTrans).

O histórico do Programa de Transporte Urbano do DF teve início em abril de 2004 com uma carta-consulta enviada do Governo do Distrito Federal ao BID se candidatando ao contrato de financiamento. Posteriormente, técnicos vieram na chamada Missão do BID à Brasília para analisar a estrutura, áreas arborizadas e orçamento e deixaram recomendações. Em 2007, foi feita a radiografia do DF, o zoneamento do DF, levantamento dos desejos de deslocamento da população e finalidades do uso, que deram origem à rede de transporte público coletivo. Juntamente à rede, foi feita a avaliação da tecnologia mais adequada (micro-ônibus, ônibus convencional, BRT e metrô), previsão da demanda a médio e longo prazo e meios de viabilização.

Os esforços denominados de Estudos e Projetos Preparatórios à Implantação do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal deram origem a 23 produtos. A formalização do PTU ocorreu em 2008, após a realização dos estudos. De acordo com o Produto 01, relatório de planejamento dos trabalhos, as ações realizadas no âmbito do programa poderiam ser de natureza institucional, operacional ou física. Foram, ainda,

⁶ O DFTrans foi extinto com a promulgação da Lei nº 6.334, de 19 de julho de 2019.

definidos como componentes do programa: a) engenharia e administração; b) investimentos para a modernização do transporte; e c) fortalecimento institucional.

Com relação à avaliação das ações do PTU, o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) foi escolhido pelo BID para ser Auditor Independente e, em 2017, foi realizada a oitava auditoria do programa. Além das auditorias do TCDF, a própria UEGP elaborou três relatórios de execução do PTU referentes ao 2º semestre de 2013, ao 1º semestre de 2016 e ao 1º semestre de 2017. Também no primeiro semestre de 2017, a Subsecretaria de Fiscalização, Auditoria e Controle da Secretaria de Transporte e Mobilidade emitiu 196 autos de infração por problemas de acessibilidade em ônibus e micro-ônibus durante a operação Hefesto, na qual 96 veículos foram recolhidos, retidos ou apreendidos (SEMOB, 2017). Por fim, após ser prorrogado cinco vezes, em dezembro de 2018 o contrato com o BID chegou ao final e o programa foi encerrado.

5. O que entendemos por avaliação axiológica e qual o método utilizado?

A escola axiológica se distingue das demais escolas de avaliação, tais como a experimental, a gerencialista, a antropológica e a participativa, por assumir as questões valorativas como seu principal material de pesquisa, bem como por assumir a si própria como uma ação dentro do contexto ou do fluxo de políticas públicas ao qual “pertence” o seu próprio objeto de avaliação, o que também exige olhar a si mesma explicitando a matriz valorativa a qual se vincula, agregando diversas técnicas e métodos em seu desenvolvimento (Boullosa, 2018; Boullosa & Peres 2020). Nesta perspectiva, o avaliador assume a conjugação dos papéis técnico e político, uma vez que compreende que à sua própria matriz avaliativa subjaz uma matriz valorativa, reconhecendo e explicitando as escolhas que nortearão a condução e uso da avaliação segundo as suas concepções, mas também utilizando tanto instrumentos de mapeamento, mensuração e análise.

Ademais, possui como impulso à forte crítica ao positivismo, além de conceber a avaliação como um bem público, pois esta possui uma dimensão pública, seus resultados são capazes de gerar argumentos de natureza científica (ou não científica) e é capaz de conceber outros sujeitos de aprendizagem além do próprio avaliador. Um dos métodos de referência é proposto por Frank Fischer, que considera os argumentos e valores deles retirados por meio do discurso.

Além disso, esta pesquisa, caracterizada como de natureza avaliativo-qualitativa, de cunho exploratório e descritivo (Gil, 2008), no que concerne às representações sociais

(Becker, 2008), se particulariza, além da sua vinculação axiológica, por desenvolver-se em uma escala *mezzo* de análise, pois considera tanto os grandes *players* (gestores públicos) quanto grupos muito específicos da sociedade civil, em suas individualidades representativas. Separadamente, analisar somente os grandes players consistiria em uma escala macro de análise, como em uma peneira de aberturas grandes, onde todos os jogadores menores passam por ela sem que sejam percebidos, como normalmente ocorre nas avaliações gerencialistas. Por outro lado, a escala micro, grande aliada das avaliações de matriz qualitativa ou antropológica, consegue identificar de maneira profunda aspectos de um grupo escolhido, mas que corre o risco de não ser representativa. Portanto, a escala *mezzo* visa adequar os dois pontos de vista durante a avaliação.

Do ponto de vista do método, foi assumido o formato de uma avaliação de percepção sobre um objetivo muito específico, a qualidade da oferta e prestação de serviço do PTU/DF para pessoas com deficiência física. Os instrumentos de pesquisa utilizados consistem em observação não participante, mapeamentos, análise bibliográfica e documental, entrevistas semi-estruturadas e não estruturadas, realizada com gestores e usuários do serviço (Alves, 2018).

5.1. Quais foram os três conjuntos de atores pesquisados?

O universo amostral da pesquisa foi composto por três conjuntos específicos e diferentes de atores que estão fortemente e diretamente envolvidos com o objeto em avaliação (qualidade da acessibilidade na oferta dos serviços de mobilidade para pessoas com deficiência física). São estes: i) Presidentes e coordenadores de associações voltadas para pessoa com deficiência física (ou que a contemplam); ii) Pessoas com deficiência física, membro ou não de alguma associação; iii) Gestores do Programa de Transporte Urbano do DF. De modo geral, buscou-se observar as percepções de qualidade da acessibilidade em oferta e prestação de serviço do PTU. Em extensão, cada universo amostral possui pontos importantes a serem considerados.

Com o primeiro grupo, presidentes ou coordenadores das instituições voltadas para pessoa com deficiência, buscamos mapear as gramáticas de justificação das principais liderança de associações que ajudam a conformar o movimento das pessoas com deficiência do DF, particularmente no que concerne à mobilidade urbana, e identificar o engajamento de tais instituições em assuntos de relevância para o público colocado. Este mapeamento foi construído a partir do levantamento das instituições

realizado em dois movimentos de pesquisa: no primeiro, foram identificadas por meio de pesquisa em sites de busca 15 instituições que possivelmente lidariam com a deficiência física (por cruzamento das palavras/expressões “pessoa com deficiência” e/ou “associação”, “Distrito Federal” e/ou “Brasília” e/ou “organização”).

Com os resultados deste primeiro levantamento, num segundo movimento, as instituições foram localizadas e questionadas sobre o público de suas atividades e envolvimento com o tema da mobilidade urbana. Não foi possível contato com algumas instituições devido a telefones e redes virtuais desatualizadas, o que poderia mostrar uma certa fragilidade em suas permanências e esforços de visibilidade. Finalmente, retiradas as instituições que não lidam diretamente com a deficiência física e/ou que seus membros não utilizam transporte público e/ou que se recusaram ou não puderam participar, restaram quatro associações⁷, com as quais foram realizadas um total de seis entrevistas semiestruturadas presenciais, ocorridas entre 05 de setembro e 24 de outubro de 2018 — dos entrevistados, somente um não era PCD.

O segundo conjunto, o das pessoas com deficiência física, teve o objetivo de aumentar a representatividade, uma vez que nem todos os presidentes de associações são pessoas com deficiência e/ou utilizam o transporte público regularmente. Para tanto, foram entrevistadas 18 PCD, oito mulheres e dez homens, em formato de questionário, em dois tipos de situação: durante as visitas às associações (cinco entrevistas), pois eram parte do público que as frequentava; em visitas exploratórias na Rodoviária do Plano Piloto no centro de Brasília (treze entrevistas), com os passantes que eram explicitamente PCD, ocorridas em diferentes dias durante o mês de outubro de 2018. Neste conjunto, a maioria dos entrevistados encontrava-se na fase adulta (27% entre 41 e 50 anos; 27% com mais de 50 anos); vinham de diferentes regiões administrativas do Distrito Federal (12⁸ das 31⁹ existentes); 44,5% possuía formação de nível médio completo ou acima; e somente a metade (50%) participava de uma ou mais associações.

⁷ Foram elas: Comissão Jovem Gente Como a Gente; Movimento Habitacional e Cidadania para Pessoas com Deficiência do DF – MOHCIPED; Associação de Mães, Pais, Amigos e Reabilitadores de Excepcionais – AMPARE; e Associação dos Portadores de Deficiência do Distrito Federal – APDDF.

⁸ Os participantes moravam nas regiões administrativas mais periféricas em relação ao centro da cidade (Plano Piloto), sendo elas Planaltina, Samambaia, Paranoá, Itapoã, Sobradinho I, Sobradinho II, Guará, Santa Maria, Ceilândia, Taguatinga, Gama e Recanto das Emas.

⁹ Após a realização da pesquisa, foram criadas duas novas Regiões Administrativas: Sol Nascente (32^a) e Arnieiras (33^a), ambas em 2019.

Por fim, o terceiro conjuntos, composto por gestores públicos do PTU, foi construído para buscar compreender como este instrumento de política pública, especialmente no que concerne às ações de acessibilidade, interpretava a qualidade no serviço prestado. Participaram o chefe da Unidade Especial de Gerenciamento do Programa (UEGP), no cargo há menos de um ano à época, e o coordenador de execução do PTU, presente direta ou indiretamente desde a concepção do PTU. As entrevistas ocorreram presencialmente nas instalações do Anexo do Palácio do Buriti em 04 de setembro. Houve, também, um esforço para contato com as unidades locais de gerenciamento do PTU em três diferentes órgãos públicos, a saber, o Departamento de Estradas e Rodagens (DER), Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap) e o Transporte Urbano do Distrito Federal (DFTrans) por indicação da própria coordenação do programa. Contudo, após muita procura, observamos que as unidades supostamente dedicadas ao PTU em tais órgãos teriam sido inativadas ou dissolvidas, pois não foi possível encontrar seus responsáveis ou mesmo servidores que tivessem conhecimento a respeito.

5.2. Quais as técnicas de análise dos dados?

Esta pesquisa utilizou de três técnicas para a análise de dados: 1) análise de conteúdo a partir da Análise de Similitude do software IramuteQ. A Análise de Similitude é baseada na teoria dos grafos e teve como objetivo indicar a relação entre as palavras contidas ao longo do corpus textual, isto é, a compilação de todas as entrevistas transcritas. Para a análise, foram consideradas categorias ativas os adjetivos, formas não identificadas, formas não comuns e pronome possessivo; 2) estatística descritiva para a análise de resultados do instrumento questionário a fim de indicar frequência, média e desvio-padrão; 3) matriz de valores a partir dos argumentos contidos nas entrevistas e com base nos resultados das análises anteriores.

6. E quais os resultados avaliativos construídos axiologicamente?

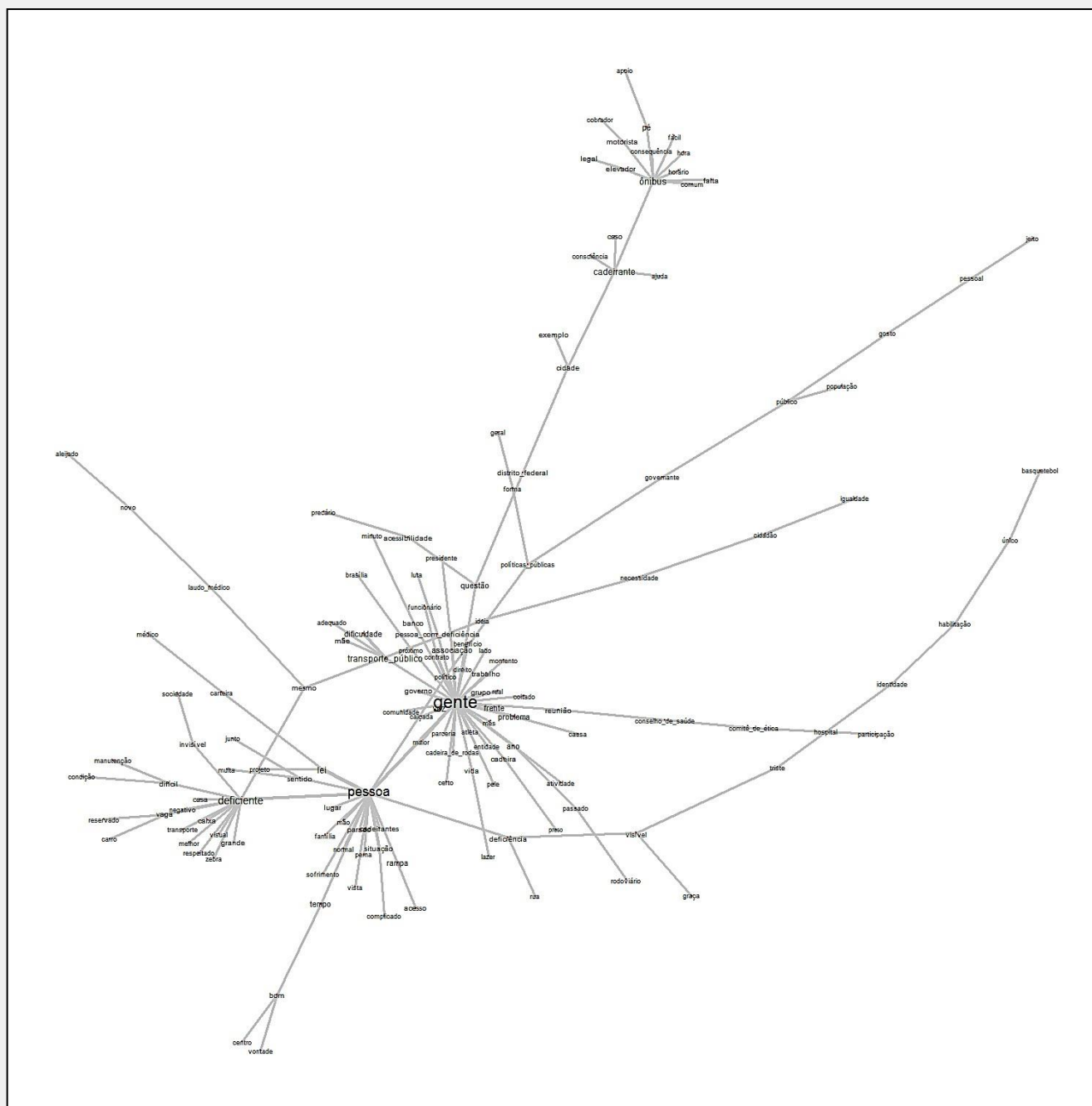
A avaliação axiológica assume como principal material de pesquisa os valores presentes o objeto em avaliação. Por valores compreende-se as interpretações e juízos de um conjunto muito pequeno de preferências e de interesses dos atores quando estão em situação de ação. Por isto, preferimos falar que as ações carregam consigo uma matriz de significado que está ancorada em quadros de valor muito específicos dos sujeitos sociais

em ação, ativos por meio das gramáticas de ação e justificação de tais atores, configurando-se quase como quadros de valorativos (Boullosa, 2019).

Para conhecer estes valores é preciso um exercício de reconstrução analítica dos mesmos. E um dos caminhos para isto é partirmos das falas destes sujeitos, para chegarmos às suas essências, que seriam os argumentos, e, só então, chegamos na reconstrução de seus valores. Desta compreensão, analisamos as falas dos atores, colhidas por meio das suas entrevistas, buscando seus pontos e estruturas em comum, com o auxílio da técnica da análise de similitude, realizada com software IramuteQ, que permitiu a conexão entre palavras com base em seus percentuais de ocorrências correlatas.

Em tal análise, foram agrupadas as falas de dois dos três conjuntos de atores: i) Presidentes e coordenadores de associações voltadas para pessoa com deficiência física (ou que a contemplam); e ii) Pessoas com deficiência física, membro ou não de alguma associação. Das falas destes dois conjuntos, então, em um primeiro momento, foram trabalhadas as palavras de maior destaque, isto é, das quais se originaram o maior número de ligações, foram “gente”, “pessoa” e “deficiente”, nesta ordem (gráfico 1).

Gráfico 1: Análise de Similitude



Fonte: Elaboração própria.

Desta forma, foram criadas três categorias com base nestas palavras, que incluíram suas principais ligações, levando em consideração a relevância com o tema da pesquisa. A primeira categoria, ligada a palavra “gente”, está relacionada ao coletivo. As conexões que surgem nesta categoria ligadas ao transporte e à acessibilidade possibilitam observar que a realidade é retratada como dificultosa. O transporte público está relacionado às palavras “dificuldade”, “adequado”, “mãe”, “necessidade”, “cidadão” e “igualdade”. Da palavra “cadeirante”, derivam “consciência” e “ajuda”. Há, ainda, outras

ramificações nesta categoria, tais como: A) gente — cadeira — preso; B) gente — pessoa com deficiência — luta; C) gente — vida — lazer.

A segunda categoria está relacionada ao indivíduo e teve como palavra principal “pessoa”. Esta categoria demonstra as conexões que foram direcionadas à pessoa com deficiência na sua individualidade, mas que advém também do Poder Público. Alguns dos ramos, por exemplo, é a palavra “lei” e a sequência “política pública — “governante” — “público” — “população”. Há também, nesta categoria, as ramificações que expressam a realidade diversa das pessoas com deficiência, tais como: a) Pessoa — rampa — acesso; b) Pessoa — cadeirantes — situação — complicado; c) Pessoa — sofrimento.

A terceira categoria diz respeito à condição do indivíduo inserido no coletivo, ou seja, à palavra “deficiente”. Em tal categoria, as ramificações apontam as dificuldades experimentadas em situações diversas, o desrespeito às vagas de estacionamento reservadas e o sentimento de invisibilidade decorrente da percepção da sociedade em geral a respeito de si mesmos, como descrito a seguir: a) Deficiente — casa; b) Deficiente — difícil — manutenção — condição; c) Deficiente — vaga — reservado/ carro; d) Deficiente — invisível.

Em seguida, foram analisadas as falas do terceiro conjunto de atores entrevistados: iii) Gestores do Programa de Transporte Urbano do DF. A entrevista teve como objetivo mapear a percepção dos gestores sobre nosso objeto de avaliação, além de conhecer mais detalhes sobre o próprio programa. A entrevista, inicialmente, seria somente com o chefe da UEGP, que logo disse que aquela era uma unidade mais técnica e chamou o coordenador de execução para participar, uma vez que este conhece muito bem a forma com que foi desenhado o objeto. O coordenador, então, contou como foi construído o PTU, que teve início com uma carta consulta ao BID, seguida de uma missão para analisar a estrutura, áreas de meio ambiente e orçamento. Em nenhuma destas falas espontâneas emergiu o problema da acessibilidade para PCD, muito menos para a qualidade dos serviços oferecidos para tal público.

Além da UEGP, o coordenador de execução narrou sua percepção acerca da existência de outras três unidades locais de gerenciamento do programa em outros órgãos do governo, a saber, o DFTrans, o DER e a Novacap, inclusive com detalhes sobre as dificuldades de gestão de pessoal devido ao acúmulo de funções. A acessibilidade só começou a fazer parte da entrevista como temática quando foi diretamente trazido pela entrevistadora. Como resposta, justificaram com veemência que esta, apesar de não ser

objeto de nenhuma ação específica, deveria estar em todas as obras realizadas, bem como em toda a frota de ônibus, evidenciando que o problema da qualidade da acessibilidade, mesmo que reduzida à sua dimensão física, não era uma tematização importante em suas narrativas.

Por fim, quando tematizados os limites que delimitam as responsabilidades do PTU e de outros programas de mobilidade do GDF, ou se o PTU agrega algum deles, argumentaram que não teriam abertura para falar de outros programas, mesmo porque estes apareceriam ou mudariam de nome com frequência, conforme o enfoque de cada governo que entra, diferentemente do PTU. Foi falado ainda que havia uma intenção de construção de uma nova versão para o PTU, uma continuação para fazer o que não se conseguiu, mas, nem mesmo com esta nova tematização a acessibilidade foi retomada espontaneamente por eles.

6.1. Mas qual a percepção dos PCD em relação à qualidade da acessibilidade do transporte público no DF?

A percepção dos usuários foi reconstruída a partir das suas falas, estruturadas pelo questionário. Para melhor compreendê-las, é preciso entender a intensidade e a motivação de tal uso. No que concerne à frequência semanal, a maioria dos entrevistados (50%) utilizam o transporte público de 2 a 3 dias, com somente 16% relatando a realização de viagens com duração inferior a meia hora, já que a totalidade mora fora do centro. No entanto, os tempos de deslocamento em sua maioria são muito superiores, pois envolvem as dificuldades de chegada aos pontos de ônibus desde as suas residências (de 30 minutos à 1h para 44,4%; e superior a 2h para 39%), bem como as condições efetivas das plataformas de acesso especial dos ônibus.

Os motivos de deslocamento são em sua maioria por necessidades médicas (46,2%), mas também se dão por trabalho (19,2%) e outros motivos, tais como lazer (7,7%) e estudo (7,7%), com possibilidade de múltiplas respostas. Quando perguntados sobre a necessidade de companhia para sair de casa, 38,9% responderam que não saem de casa sem companhia, a mesma porcentagem respondeu que não precisa de companhia para sair de casa e 22,2% responderam que saem sozinhos para alguns lugares. Ainda em relação à necessidade de companhia, 50% afirmou que a (baixa) qualidade do transporte influencia muito na necessidade de sair acompanhado.

Para compreender ainda mais a percepção sobre a qualidade por parte dos usuários, foram tematizadas novas questões. Quanto a perda de compromissos devido à acessibilidade do transporte, 55,6% disseram que nunca perderam nenhum compromisso, seja ele estudantil, profissional, familiar ou de qualquer natureza, 27,8% disseram que já perderam muitas vezes e 16,7% algumas vezes. De 1 a 5, a qualidade do transporte (ônibus ou metrô) foi avaliada da seguinte forma: 1= 27,8%; 3= 22,2%; 5= 22,2%; 4= 16,7%; 2= 11,1%, desta forma a média de avaliação da qualidade foi de 2,94, com desvio-padrão de 1,55. Ao definir a qualidade do transporte em duas palavras, os percentuais mais expressivos indicam que 38,3% citaram a palavra bom, muito bom e/ou ótimo; e 26,8% citaram a palavra ruim e/ou péssimo.

Com relação a qualidade da acessibilidade nos terminais, os entrevistados avaliaram banheiros (para 44,5% se tratava de um regular ou bom serviço), rampas de acesso (55,6% como regular ou bom), sinalização (50% indicaram ser regular ou boa), elevadores (38,9% avaliaram como regulares ou bons). No conjunto, a prestação de serviço nos terminais para 44,4% foi considerada como de boa qualidade.

Os modais escolhidos, ônibus e metrô, foram avaliados segundo a plataforma elevatória (como ruim ou muito ruim para 44%, regular para 22% e bom ou muito bom para 33%), sinalização (77,8% indicam ser regular, boa ou muito boa) e serviço (77,7% apontaram ser regular, bom ou muito bom). Já as vias foram avaliadas segundo os pontos de parada rampas de acesso (classificados por 72,2% como regulares, ruins ou muito ruins), calçadas (89% como regulares, ruins ou muito ruins) e sinalização (regular, ruim ou muito ruim para 50%).

Com relação a percepção de uma evolução da acessibilidade ao longo do tempo, 72,2% afirmaram que melhorou. Quando questionados sobre as facilidades que favoreciam a opção pelo transporte público, a maioria mencionou a falta de outras opções e o fato de não ter carro (33,3%), bem como nem sempre poder contar com a família para levá-los a certos lugares (27,8%). Outros motivos foram mencionados, como, por exemplo, o transporte público ser mais fácil que outros meios, como o transporte pirata (5,6%), a cadeira de rodas não caber no carro (5,6%), chegar de ônibus é mais rápido que de carro (5,6%), algumas empresas têm acessibilidade (5,6%), preço da gasolina e benefício da gratuidade da passagem (5,6%).

Por fim, com relação às barreiras encontradas pelos participantes salienta-se o mal ou não funcionamento da plataforma elevatória como principal adversidade (31,8%),

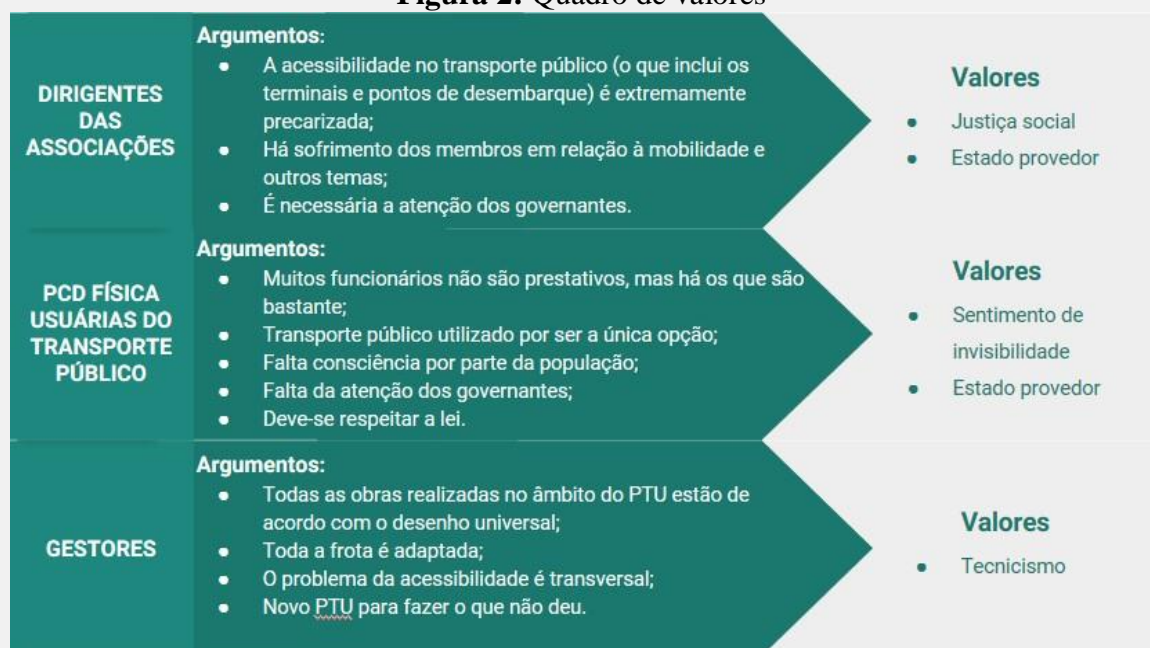
entre outras diversas, como problemas com o cinto de segurança (9,1%), a falta de rampas (9,1%) e a dificuldade para subir as escadas (9,1%). Os seguintes trechos de respostas dos entrevistados elucidam a questão: “plataforma elevatória quebrada, falta de rampas, não tem nada. Às vezes é preciso pedir ajuda”; “escadas deveriam ser mais baixas”; “freadas e arrancadas bruscas” e “as pessoas não cedem o lugar”.

6.2. E como condensamos estes achados em quadros de valores?

Dentro da macroescola axiológica de avaliação, a subjetividade intrínseca ao objeto avaliado não é deixada de lado, muito pelo contrário, tem papel fundamental. O sistema ideológico envolvido fornece dados básicos para a avaliação, uma vez que considerar os argumentos dos atores vai além de avaliar sua veracidade, mas também sua parcialidade, enquadramento seletivo dos problemas e significado simbólico (Fischer, 2006; 1993). Desta maneira, assumindo, por meio da reconstrução analítica, os argumentos presentes nas falas obtidas por meio das entrevistas, buscamos identificar os valores presentes, quase nunca ditos explicitamente, mas que sustentam e guiam as visões sobre os problemas públicos e, conseqüentemente, como enfrentá-los.

O quadro de valores foi construído a partir da análise das entrevistas e demonstra a divergência contida de argumentos e dos valores deles extraídos em relação aos três universos amostrais.

Figura 2: Quadro de valores



Fonte: Elaboração própria.

Os dirigentes das associações possuem, contidas em suas falas, como principais argumentos: a precariedade da acessibilidade no transporte público, sofrimento dos membros em relação à mobilidade, assim como também em outros temas adjacentes, e necessidade de atenção dos governantes. Portanto, os valores que sustentam a visão majoritária dos dirigentes são a justiça social e o Estado provedor, isto é, que tem o dever de desenvolver políticas de assistência e inclusão social.

Com relação às pessoas com deficiência física usuárias do transporte público os principais argumentos, contidos em suas falas, foram que os funcionários muitas vezes não são prestativos (com bastante ressalvas às exceções), transporte público como última escolha (uso por falta de opção), falta de consciência por parte da população, falta da atenção dos governantes e destaque à necessidade de se cumprir a lei. Os valores extraídos de tais argumentos consistem em sentimento de invisibilidade, como é observável também por meio da análise de similitude, e crença no Estado provedor.

Os gestores possuem como argumentos, contidos em suas falas, que todas as obras e toda a frota são devidamente adaptadas de acordo com as normas nacionais de desenho universal, que o problema da acessibilidade é transversal, o que não está explícito na fala, mas é um argumento observável pela prática de enfrentamento do problema. O valor norteador de tais argumentos é o tecnicismo, pois percebe-se que este é o lado priorizado, talvez o único. De fato, quanto tematizada, a acessibilidade é explicada como se perpassasse transversalmente o PTU, sem ações específicas para serem coordenadas, deixando que cada unidade “aplique” tecnicamente a solução de adaptação à norma de acessibilidade universal da ABNT.

Neste sentido, considerando a apresentação do objeto e a gestão do problema da acessibilidade, é possível notar que não há nenhum setor, gestor, ação (em relação ao planejamento) ou produto em que há a protagonização da pessoa com deficiência, apesar da amplitude do problema da acessibilidade e do próprio objeto. Por este motivo, podemos dizer que o problema da acessibilidade e da sua qualidade no PTU é tratado segundo um certo modelo de “resposta por transversalidade, sem coordenação”, sem tematização específica e limitada a um tecnicismo que nem mesmo ele é formalmente cumprido na percepção lida por meio das falas dos usuários, pois estes também consideram os aspectos humanos do serviço, mais relacionados com a qualidade da prestação, mesmo que estes (72%) tenham reconhecido uma melhoria de qualidade no tempo.

Os resultados das falas dos três conjuntos ou grupos mostraram também claramente como a nomenclatura “pessoa com deficiência”, defendida por especialistas, utilizada em normas jurídicas e em trabalhos acadêmicos, foi muito pouco utilizada - não por acaso, o peso do modelo médico de deficiência pode ser observado na fala de um dos entrevistados, quando relatou que “um dia iria se formar na Universidade de Brasília, apesar do médico ter dito para ela ‘ficar quietinha em casa’”. Com isto, observa-se que os modelos de abordagem podem também aproximar os valores envolvidos pelos três conjuntos de entrevistados, uma vez que, por exemplo, a noção de Estado provedor, que é o valor comum entre os dirigentes das associações e usuários, se encaixa no modelo social, em que o foco não é a deficiência, mas o ambiente. O tecnicismo, valor identificado nas falas dos gestores do programa, por sua vez, se encaixa no modelo médico, que não exclui a adaptação do ambiente, obviamente, mas que não a trata com alto grau de prioridade.

Do mesmo modo, com base nos valores identificados, pode-se conceber a problemática da acessibilidade enquanto um problema público, uma vez que há organização civil e mobilização de órgãos públicos em torno do tema. Sob visão pragmatista de John Dewey, o “público”, isto é, as pessoas que não são diretamente afetadas pela situação ou ação, mas que se sentem parte dela, é o que caracteriza o problema como público. No caso da acessibilidade, o público são pessoas que não possuem deficiência física ou mesmo precisam lidar com ela em seu cotidiano, mas que passam a ter uma experiência pública relacionada (Cefaï, 2011, 2017). Logo, é justamente a experiência indireta das pessoas com a acessibilidade na perspectiva da pessoa com deficiência, que incide sobre a qualidade do público do problema da acessibilidade e, conseqüentemente, sobre a proporção deste.

Isto posto, a dimensão da acessibilidade alcançada por esta avaliação ultrapassou as paredes do PTU, uma vez que a experiência apresentada vai além de pontos específicos objetos do programa. Portanto, é importante ressaltar que, o público em geral, suas concepções e atitudes também influenciam nos resultados de políticas públicas. As barreiras humanas, por exemplo, foram ressaltadas entre as dificuldades encontradas. Tais barreiras não se concentram apenas na prestação de serviço no metrô, ônibus ou terminais, mas envolvem a sociedade como um todo. Por isto, por mais que tenhamos objetificado a qualidade da acessibilidade no PTU nesta avaliação axiológica, é preciso não esquecer que, mesmo o considerando como um instrumento importante no processo de políticas

públicas de mobilidade para pessoa com deficiência no DF, não pode ser considerado isoladamente.

7. Considerações finais

Este artigo buscou apresentar uma avaliação axiológica sobre a qualidade da acessibilidade para pessoas com deficiência física no âmbito do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal, abordando percepções de diferentes públicos. Para isso, assumiu os desafios de inserir-se no campo de estudos em políticas públicas, de assumir a centralidade do conceito de *público* e a não neutralidade valorativa tanto dos instrumentos de políticas públicas, quanto dos próprios processos que os avaliam. Por esta última afirmação, estes desafios estavam ancorados em uma posicionalidade axiológica que compartilha de um projeto de sociedade democrática baseada nos valores de equidade, respeito às diferenças e participação social, possíveis por meio de ações transversais e intersetoriais que prestigiem espaços de fala dos diferentes grupos que compõem os públicos das políticas, programas, projetos e ações governamentais.

Os resultados desta avaliação mostraram que a compreensão dos significados acerca da acessibilidade é muito mais complexa para o público de usuários com deficiência e/ou pessoas envolvidas diretamente com eles do que para o Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal. De fato, para os cidadãos com deficiência que precisam utilizar o transporte público no Distrito Federal ainda persistem muitas barreiras técnicas e humanas. Este problema, assumindo a perspectiva de John Dewey (1927), indica que, embora não tenha a sua dimensão pública plenamente reconhecida, já é possível identificar os primeiros processos de ativação ou mobilização de um público, particularmente importante quando se trata do público indiretamente atingido por este problema.

Além destas dimensões valorativas-contextuais, a avaliação axiológica possibilitou perceber que a formação do quadro valorativo, que é intrínseco ao fluxo de políticas públicas, afetou tanto a concepção do programa por parte de quem o planeja e executa, como também por parte de quem usufrui de seus serviços, revelando diferentes compreensões sobre o papel do Estado na promoção da acessibilidade.

São diferentes dimensões que, combinadas, apontam também para os grandes desafios do próprio campo de avaliação em políticas públicas, desafios que dizem respeito a posicionalidade necessária de cada processo de avaliação empreendido

(problematização do que é avaliação, quanto dos seus métodos possíveis), o qual deve buscar seu compromisso com a reflexividade e a aprendizagem, haja vista a sua necessidade de pluralizar-se.

Por fim, considerando que, para realizar proposições de melhoria que concordem com a realidade institucional da política pública seja necessária uma análise mais ampla de seu desenho, com instrumentos voltados para esta finalidade, esta pesquisa avaliativa não teve como foco realizar propostas de mudanças no caso de uma segunda versão do programa, apesar de dar luzes a possíveis pontos a serem problematizados caso ocorra, tais como a gestão da qualidade da acessibilidade no âmbito do programa e limitado esforço de instrução a respeito do tema aos prestadores de serviço, como visto a partir das respostas dos participantes.

Referências

Alves, C. de M. (2018). *Avaliação do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal: Percepções sobre a qualidade na dimensão da acessibilidade* (Monografia de Conclusão de Curso). Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

Amaral, F. L. J. dos S., Holanda, C. M. de A., Quirino, M. A. B., Nascimento, J. P. da S., Neves, R. da F., Ribeiro, K. S. Q., & Alves, S. B. A. (2012). Acessibilidade de pessoas com deficiência ou restrição permanente de mobilidade ao SUS. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(7), 1833-1840.

Apae Brasil (2020). *Apae em Números*. Recuperado de <https://apae.com.br/>

Barbosa, A. S. (2016). Mobilidade Urbana para Pessoas com Deficiência no Brasil: um estudo em blogs. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 8(1), 142-154.

Becker, H. (2009). *Falando da sociedade: ensaios sobre as diferentes maneiras de representar o social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

Bernardes, L. C. G., & Araújo, T. C. C. F. (2012). Deficiência, políticas públicas e bioética: percepção de gestores públicos e conselheiros de direitos. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 17(9), 2435-2445.

Blumer, H. (1971). Social Problems as Collective Behavior. *Social Problems*, Winter, 18(3), 298-306.

Boullosa, R. (2013) Mirando ao Revés nas Políticas Públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. *Pensamento & Realidade*, São Paulo, 28(3), 67-84.

_____. (2017). *Avaliação em Políticas e Gestão Social (curso)*. Brasília, Brasil.

_____ (2019). Mirando ao Revés as políticas públicas: os desenvolvimentos de uma abordagem crítica e reflexiva para o estudo das políticas públicas. *Publicações da Escola da AGU*, 11, 89-106.

Boullosa, R., & Peres, J. (2020). *Análise, elaboração e gestão de programas e projetos* (1ª Ed., Vol. 1). Salvador: UFBA/SEAD, 1-123.

Cefai, D. (2011). Como uma associação nasce para o público: vínculos locais e arena pública em torno da associação La Bellevilleuse, em Paris. In: D. Cefai, M. A. S. Mello, F. B. Veiga, & F. R. Mota (Orgs.). *Arenas públicas. Por uma etnografia da vida associativa* (pp. 67-102). Rio de Janeiro, EdUFF.

Cefai, Daniel. (2017). Públicos, Problemas Públicos e Arenas Públicas: o que nos ensina o pragmatismo (parte I). *Novos Estudos* (Cebrap: São Paulo), 36(1), 187-213.

Dewey, John (1927). Em busca do público. In: L. A. Hickman, & T. Alexander (Orgs.) (1998). *The Essential Dewey: Pragmatism, Education, Democracy* (vol. 1, pp. 281-292). Bloomington: Indiana University Press.

Fischer, F. (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Duke University Press.

_____ (2016). Para além do empirismo: policy inquiry na perspectiva pós-positivista. *Revista NAU Social*, 7(12), 163-180.

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

Gusfield, J. R. (1984). *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order*. University of Chicago Press.

Hillesheim, D., Paiva, K. M. de, Rech, C. R., Vargas, J. C. B., Luiza Neto, I., Günther, H., & d'Orsi, E. (2019). Mobilidade urbana ativa de adultos com perda auditiva e a percepção sobre o ambiente: um estudo multicêntrico. *Cadernos de Saúde Pública*, 35(11).

IBGE (2010). *Censo Demográfico 2010: Características gerais da população, religião e pessoas com deficiência*. Rio de Janeiro.

Júnior, L., & Martins, M. C. (2010). *História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil*. Brasília: Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm

Lei nº 4.566, de 04 de maio de 2011. Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal (PDTU/DF). Recuperado de http://www.sinj.df.gov.br/SINJ/Norma/68571/Lei_4566_04_05_2011.html

Ribeiro, T. H. M. (2017). O Movimento Político das Pessoas com Deficiência: a mitigada representação democrática da maior das minorias no Brasil. *JusBrasil*. Recuperado de <https://thiagohelton.jusbrasil.com.br/artigos/485939920/o-movimento-politico-das-pessoas-com-deficiencia-a-mitigada-representacao-democratica-da-maior-das-minorias-no-brasil>

Secchi, L. (2016). *Análise de Políticas Públicas: Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções*. São Paulo: Cengage Learning.

SEMOB (2018). *Fiscalização emite 196 autos de infração por problemas de acessibilidade*. Brasília: Secretaria de Transporte e Mobilidade. Recuperado de <http://www.semob.df.gov.br/fiscalizacao-autua-196-onibus-por-problemas-de-acessibilidade/>

Direito Internacional dos Desastres: da centralidade na resposta humanitária à formação do dever internacional de redução de riscos de desastres

International Disaster Law: from centrality in humanitarian response to the formation of international disaster risk reduction duty

Délton Winter de Carvalho¹ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n2.52677

Recebido em: 21/05/2020
Aprovado em: 23/07/2020

Resumo: Ao longo das últimas décadas, a humanidade vem experimentando uma elevação significativa da ocorrência de desastres, sobretudo em razão das mudanças climáticas globais e seus efeitos. Tal situação, por suas várias implicações na sociedade cosmopolita, acaba por demandar ao Direito um novo olhar. Neste trabalho se explora a compreensão do Direito Internacional concatenado com a gestão de risco de desastres (*DRM - disaster risk management*) e, por conseguinte, do conceito de Redução de Riscos de Desastres (*disaster risk reduction*), pelas lentes do Direito Internacional dos Desastres (*IDL – International Disaster Law*). Paralelamente, se análise três importantes marcos desse movimento, são eles: Quadro de ação (2005-2015); Esboço de Artigos para a Proteção de Pessoas em Eventos de Desastres da Comissão de Direito Internacional (2016); Quadro de Ação de Sendai para Redução do Risco de Desastres (2015-2030). A crescente preocupação para a sistematização da prevenção e resposta aos desastres no plano internacional acaba por produzir padrões de orientação que repercutem e auxiliam no desenho de estratégias nacionais de redução dos vários impactos sobre as suas comunidades, economia e meio ambiente.

Palavras-chave: Direito Internacional dos Desastres; Gestão do Risco de Desastres; Resposta Humanitária.

Abstract: Over the past few decades, humanity has experienced a significant increase in the occurrence of disasters, mainly due to global climate change and its effects. This situation, due to its several implications in the cosmopolitan society, ends up demanding

¹ Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS. E-mail: kelly_sbarbosa@hotmail.com

a new look to the Law. This work explores the understanding of International Law linked to disaster risk management (DRM) and, consequently, of the concept of Disaster Risk Reduction (disaster risk reduction), through the lens of International Disaster Law (IDL - International Disaster Law). At the same time, if we analyze three important milestones of this movement, they are Action framework (2005-2015); Outline of Articles for the Protection of People in Disaster Events of the International Law Commission (2016); Sendai Framework for Action on Disaster Risk Reduction (2015-2030). The growing concern for the systematization of disaster prevention and response at the international level ends up producing guidance standards that reflect and assist in the design of national strategies to reduce the various impacts on their communities, economy, and environment.

Keywords: International Disaster Law; Disaster Risk Management; Humanitarian Response.

1. Introdução

Apesar de se tratar de eventos que acompanham historicamente a humanidade, as décadas recentes apresentam uma elevação significativa da ocorrência de desastres, tanto daqueles metodologicamente chamados de “naturais”, “antropogênicos” ou “mistos”². Aliás, diante das expectativas provenientes de cenários climáticos previstos para as próximas décadas, pode-se antever um agravamento de eventos climáticos extremos e de suas consequências desastrosas e, até mesmo, geracionais.

A formação do sentido de desastres encontra-se numa relação semântica pendular entre: (i) causas e (ii) consequências altamente específicas e complexas, convergindo para a descrição de fenômenos socioambientais de grande apelo midiático e irradiação econômica, política, jurídica e ambiental, capazes de comprometer a (iii) estabilidade do sistema social. Os desastres consistem, conceitualmente, em um cataclismo sistêmico de causas que, combinadas, adquirem consequências catastróficas (CARVALHO, 2020, p. 52-60. SUGERMAN, 2007, p. 3).

Em nível de Direito Internacional dos Desastres (CARVALHO, 2020, p. 66-76), a perda da capacidade de resposta ao evento em face de uma desestabilização sistêmica também compõe o conceito de desastres proposto pelo Projeto de Artigos para a Proteção de Pessoas em Eventos de Desastres da Comissão de Direito Internacional da Assembleia Geral das Nações Unidas - AGNU³.

² Para mais informações vide CARVALHO (2017).

³ Conforme o art. 3º da AGNU desastre é “um evento de calamitoso ou uma série de eventos que resultam em ampla perda de vidas, grande sofrimento e angústia humana, deslocamento em massa ou danos materiais ou ambientais em larga escala, comprometendo seriamente o funcionamento da sociedade.”

Em conformidade com o último *World Disaster Report*, elaborado pela *International Federation of Red Cross and Crescent Societies*, apenas na década entre 2006-2016, ocorreram mais de 771.000 mortes atribuídas a desastres e 2 bilhões de indivíduos foram afetados por eventos severos. Segundo este relatório, os danos excederam 1.5 trilhão de dólares (INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES – IFRC, 2016, p. 232-263).

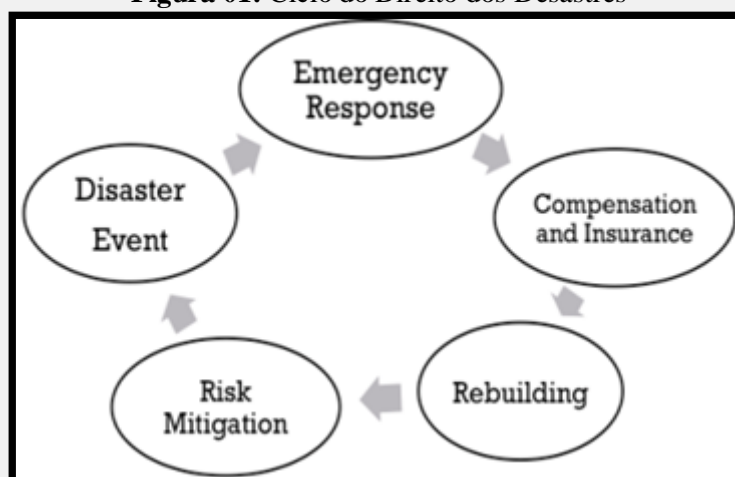
O Direito Internacional vem, de longa data, abordando a matéria dos desastres, remontando às suas origens no primeiro desastre moderno, o terremoto de Lisboa de 1755 (URIESTE, 2006, p. 183). Embora a consolidação deste ramo esteja ainda iniciando, face ao seu caráter amplamente fragmentado e com uma significativa ausência de normas vinculantes (*hard law*), o trabalho acadêmico já existente⁴, assim como a atuação de instituições como a *International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies* e do *International Disaster Law Programme*, tem provocado um grande progresso nos anos recentes (ARONSSON-STORRIER; COSTA, 2017, p. 1). Em 1971 foi fundada a *United Nations Disaster Relief Office* (UNDRO), agência da Organização das Nações Unidas (ONU).

Contudo, seu principal foco, numa primeira geração histórica de normas de Direito Internacional, foi para resposta pós-desastres. Ainda hoje a área mais consolidada do Direito Internacional dos Desastres é seu âmbito chamado de Direito Internacional de Resposta a Desastres. Em outras palavras, historicamente, o Direito Internacional dos Desastres (IDL – *International Disaster Law*) vem sendo eficiente nas fases de resposta de emergência, compensação e reconstrução (FARBER, 2016, p. 43).

Urge salientar que o no cenário (potencial ou atual) catastrófico, o Direito deve exercer funções específicas de prevenção e mitigação, resposta emergencial, compensação às vítimas e reconstrução dos sistemas atingidos, naquilo que se denomina círculo do Direito dos Desastres.

⁴ Apenas para citar alguns exemplos: CARON; KELLY; TELESETSKY, 2014; BARTOLINI; CUBIE; HESSELMAN; PEEL, 2019; SAMUEL; ARONSSON-STORRIER; BOOKMILLER, 2019; GIUSTINIANI; AOMMARIO; BARTOLINI, 2019.

Figura 01: Ciclo do Direito dos Desastres



Fonte: FARBER, 2012.

O elemento que une todas estas fases é exatamente a necessidade de gestão (circular) do risco catastrófico, onde mesmo nas fases pós-desastre (resposta, compensação e reconstrução), deve haver a gestão de riscos como dever jurídico, a fim de reduzir os impactos e evitar novos eventos. O Direito dos Desastres tem um protagonismo durante eventos extremos, com a função precípua de fornecer estabilidade durante um processo de anormalidade, reestabelecendo, o mais rápido possível, uma nova normalidade (CARVALHO, 2020, p. 78). Trata-se de um processo de estabilização social por decisões jurídicas dinâmicas (CARVALHO, 2020, p. 42-45). num processo de racionalização das incertezas.

Nesse sentido, a primeira fase do Direito Internacional dos Desastres mostra-se fortemente centrada em resposta a desastres e auxílio humanitário, apenas recentemente ampliando sua abrangência e papel observado para o Direito na direção da prevenção e gestão dos desastres.

Trata-se de uma destacada mudança na compreensão do papel do Direito Internacional na direção também da gestão dos desastres a partir das fases da prevenção, da mitigação e do preparo aos desastres. Exemplo deste movimento, é a consagração em nível internacional de conceitos como Gestão de Riscos de Desastres (*disaster risk management*) e, dentro deste, a Redução de Riscos de Desastres (*disaster risk reduction*). Estas estratégias fazem parte daquilo que se denomina “uma espécie de ‘segunda geração’

dentro do direito internacional dos desastres, da qual as ramificações e implicações jurídicas ainda estão por ser inteiramente exploradas” (BARTOLINI; NATOLI, 2018).⁵

Nesta nova fase, o Direito Internacional dos Desastres, e seu corpo normativo confuso e pouco nítido, encontram coerência e identidade na gestão circular dos riscos de desastres ou ciclo dos desastres (FARBER, 2014, p. 09).

Como já visto, também em nível de Direito Internacional o tratamento dos desastres deve ser permeado por uma racionalidade circular, exercendo o Direito funções específicas em cada uma das fases de prevenção, mitigação, resposta emergencial, compensação e reconstrução. Fases estas que devem ser entrelaçadas pela necessidade premente e contínua de gestão (circular) dos riscos (de agravamento ou ocorrência de novos desastres).

A gestão do risco une, assim, todas estas fases coerentemente. Esta perspectiva, que apresenta a gestão de risco como elemento constituinte da própria racionalidade do Direito dos Desastres, atribui ao mecanismo da Redução de Riscos de Desastres um protagonismo jurídico e sua inserção em todas as fases de um evento catastrófico.

Apesar deste destaque, o Direito Internacional dos Desastres vem sendo construído ainda de forma bastante fragmentada, sendo necessária uma maior análise sobre a estrutura normativa da Gestão de Riscos de Desastres (*Disaster Risk Management - DRM*) e, dentro dele, das estratégias de Redução de Riscos de Desastres.

O crescimento recente da necessidade e do interesse do Direito Internacional pela Redução dos Riscos de Desastres e suas implicações legais são demonstradas pela formação de um significativo corpo normativo internacional sobre o tema.

Apesar de fragmentado (*fragmented legal network*), este começa a formar um sistema capaz de gerar padrões de decisão e orientações para as legislações nacionais acerca do tema. Estas experiências nacionais bem-sucedidas (como *“better practices”*), por seu turno, retroalimentam o sistema internacional numa matriz *“bottom-up”*, servindo novamente de guia para um processo *“top-down”*.

Em 1989, a Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou a década de 1990 como a Década Internacional para a redução dos desastres naturais (*International Decade for Natural Disaster Reduction - IDNDR*), formando uma primeira fase de aumento da conscientização acerca do tema. O objetivo desta década era “reduzir, por meio de ações

⁵ Versão original: “a sort of ‘second generation’ within international disaster law, whose legal ramifications and implications are still to be fully explored.”

internacionais concertadas, especialmente em países em desenvolvimento, a perda de vidas, danos à propriedade e perturbações sociais e econômicas causadas por desastres naturais” (UNITED NATIONS – UN, 1988).⁶

Nesta década, mais especificamente em 1994, ocorreu a primeira *World Conference on Natural Disaster Reduction* (em Yokohama), na qual foram aprovadas as *Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation*, também conhecidas como Estratégia de Yokohama (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION – UNDRR, 1994). É neste momento em que há uma conscientização da elevação dos níveis de frequência e intensidade dos desastres naturais e tecnológicos a níveis sem precedentes (GIUSTINIANI, 2018, p. 09).

2. Quadro de Ação Hyogo para a redução de riscos de desastres, 2005-2015

Em 1999, foi criada, em nível de secretaria permanente, a *International Strategy for Disaster Reduction* (UNISDR), com o intuito de difundir uma cultura de prevenção a desastres, a ser exercida em nível doméstico. Em 2005, a segunda *World Conference on Natural Disaster Reduction*, realizada em Hyogo, teve como resultado o *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters* (Quadro de Ação de Hyogo 2005-2015: Construindo a Resiliência para as Nações e Comunidades aos Desastres).

O escopo do *Hyogo Framework for Action* (HFA) é prover “uma abordagem estratégica e sistemática para reduzir as vulnerabilidades e os riscos de ameaças, por meio do fortalecimento de instituições, mecanismos e capacidades para construir resiliência, com o objetivo geral de uma integração efetiva da Redução de Riscos de Desastres nas políticas de desenvolvimento sustentável” (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION – UNDRR, 2007).⁷

O HFA para a Redução do Risco de Catástrofes, a partir dos aprendizados e da experiência da Estratégia Yokohama, elegeu cinco áreas prioritárias de ação para a década de 2005-2015, sendo elas:

⁶ Versão original: “to reduce through concerted international actions, especially in developing countries, loss of life, property damage and social and economic disruption caused by natural disasters.”

⁷ Versão original: “a strategic and systematic approach to reducing vulnerabilities and risks to hazards through the development of stronger institutions, mechanisms and capacities to build resilience, with the overall goal of an effective integration of DRR into sustainable development policies.”

1. “Garantir que a redução de risco de desastres seja uma prioridade nacional e local, com uma forte base institucional para a implementação.” Segundo o HFA, há uma maior capacidade de gerenciar riscos e obter um amplo consenso para o engajamento e a efetividade de medidas de redução de risco de desastres sempre que um país desenvolve políticas, legislações e marcos institucionais de redução de risco de desastres.⁸ Em outras palavras, há uma orientação clara para a formação, em nível regional, nacional e local, de um enquadramento jurídico da prevenção de catástrofes, a partir dos princípios de redução de riscos de desastres, quer no plano organizacional, legal e político.

2. “Identificar, avaliar e monitorar riscos de desastres e aprimorar alertas precoces”. O ponto de partida para a redução do risco de desastres e para a promoção de uma cultura de resiliência depende do conhecimento dos riscos e das vulnerabilidades físicas, sociais, econômicas e ambientais.⁹

3. “Uso de conhecimento, inovação e educação para construção de uma cultura de segurança e resiliência em todos os níveis”. Aqui, a conclusão para estabelecer esta ação prioritária é de que os desastres podem ser substancialmente reduzidos se as pessoas estiverem bem informadas e motivadas acerca de uma cultura de prevenção de desastres e de resiliência. Para tanto, há a necessidade de coleta, compilação e disseminação do conhecimento e informações relevantes sobre ameaças, vulnerabilidades e capacidades.¹⁰

4. “Redução de fatores subjacentes ao risco.” Esta prioridade é explicada a partir da constatação de que riscos de desastres relacionados a mudanças das condições sociais, econômicas, ambientais e de uso da terra, assim como os riscos associados a eventos geológicos, climáticos e hidrológicos, devem ser enfrentados no planejamento e nos programas de desenvolvimento setoriais, assim como deve ser feito no pós-desastre também.¹¹

5. “Fortalecimento da preparação para desastres para uma resposta eficaz em todos os níveis”. Em tempos de desastres, os impactos e as perdas podem ser substancialmente

⁸ Vide B, 1, 16 do Quadro de Hyogo (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION – UNDRR, 2007).

⁹ Vide B, 2, 17, do Quadro de Hyogo (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION – UNDRR, 2007).

¹⁰ Vide B, 3, 18, do Quadro de Hyogo (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION – UNDRR, 2007).

¹¹ Vide B, 4, 19, do Quadro de Hyogo (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION – UNDRR, 2007).

reduzidos se as autoridades, os indivíduos e as comunidades situados em áreas de risco estiverem bem preparados e prontos para agir.¹²

Na sequência foi criada a *Global Platform for Disaster Risk Reduction*, em 2006, consistindo esta em uma plataforma para reflexão acerca das técnicas de gestão de riscos de desastres naturais (ou físicos) e a atualização dos avanços promovidos pelo HFA. Em sua composição estrutural, encontram-se Estados, organizações internacionais, ONGs, instituições acadêmicas, entre outras entidades privadas. Esta se reúne de dois em dois anos.

3. Esboço de artigos para a proteção de pessoas em eventos de desastres da Comissão de Direito Internacional, 2016

A Comissão de Direito Internacional (*International Law Commission*) trata-se de um corpo da Assembleia Geral que exerce um importante papel no desenvolvimento da codificação em Direito Internacional, nos termos da Carta das Nações Unidas, art. 13(1)(a)). Em 2007, a Comissão iniciou um projeto explorando os aspectos legais da proteção de pessoas em eventos de desastres.

Este trabalho, iniciado em 2007, resultou na confecção e adoção, em 2016, pelo mesmo corpo, do Esboço (projeto) de Artigos para a Proteção de Pessoas em Eventos de Desastres (*ILC Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters*). Embora estes artigos não sejam vinculantes (*not binding*) aos Estados, eles exercem uma influência relevante no cenário internacional, uma vez que Estados e outros atores, incluindo a Oficina das Nações Unidas para Redução de Risco de Desastres (UNISDR) e IFRC, foram consultadas no processo (ARONSSON-STORRIER; COSTA, 2017, p. 2-3).

Por evidente, um dos grandes desafios de qualquer regramento para redução de riscos de desastres e respostas de emergência é a condição de que estes devam ser adotados voluntariamente pelos Estados, a fim de compatibilizar estas regras com o Princípio da Soberania dos Estados e do da Não-Intervenção.

Neste diapasão, é o próprio Draft que salienta em seu preâmbulo: “o Princípio da Soberania dos Estados e, conseqüentemente, reafirmando o papel principal do Estado afetado por um desastre na prestação de assistência em casos de desastre” (UNITED

¹² Vide B, 5, 20, do Quadro de Hyogo (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION – UNDRR, 2007).

NATIONS – UN, 2016).¹³ Este equilíbrio entre proteção das pessoas em situações de desastres e a Soberania dos Estados é também delimitado no artigo 13 do Draft, ao prever que “a prestação de assistência externa requer o consentimento do Estado afetado”, sendo que este consentimento “não poderá ser obtido de forma arbitrária.”¹⁴

Ainda, em casos de desastres, os Estados, as Nações Unidas e outros atores potencialmente assistentes podem oferecer auxílio ao Estado afetado.¹⁵ Este auxílio dar-se-á mediante solicitação do país afetado e após o seu consentimento. Para tanto, o país afetado pode impor condições para a prestação de assistência externa, devendo estas estarem de acordo com o sistema previsto no Esboço de Artigos da Comissão de Direito Internacional, aplicável, ainda, as regras de Direito Internacional e o Direito Nacional do país afetado.¹⁶ Estas condições devem levar em consideração as necessidades das pessoas atingidas e a característica da assistência solicitada.

Este Draft da Comissão de Direito Internacional, como verdadeira base normativa não vinculante para situações de proteção de pessoas em eventos de desastres, adotou uma concepção baseada em definir direitos (*rights-based approach*) (TOKUNAGA, 2014, p. 48-49). Como condição para tanto, este esboço delimitou um conceito de desastre para o Direito Internacional em seu artigo terceiro¹⁷, na condição de bem jurídico tutelado, como sendo “um evento de calamitoso ou uma série de eventos que resultam em ampla perda de vidas, grande sofrimento e angústia humana, deslocamento em massa ou danos materiais ou ambientais em larga escala, comprometendo seriamente o funcionamento da sociedade.”

Enquanto o seu âmbito de aplicação é “a proteção de pessoas em eventos de desastres”¹⁸, seu propósito “é facilitar a adequada e efetiva resposta a desastres, e a

¹³ Versão original: “*Stressing the principle of the sovereignty of States and, consequently, reaffirming the primary role of the State affected by a disaster in providing disaster relief assistance.*”

¹⁴ “*Article 13. Consent of the affected State to external assistance. 1. The provision of external assistance requires the consent of the affected State. 2. Consent to external assistance shall not be withheld arbitrarily. 3. When an offer of external assistance is made in accordance with the present draft articles, the affected State shall, whenever possible, make known its decision regarding the offer in a timely manner.*” (UNITED NATIONS – UN, 2016).

¹⁵ Art. 12 (UNITED NATIONS – UN, 2016).

¹⁶ Art. 14 (UNITED NATIONS – UN, 2016).

¹⁷ “*Article 3, Use of terms. For the purposes of the present draft articles: (a) “disaster” means a calamitous event or series of events resulting in widespread loss of life, great human suffering and distress, mass displacement, or large-scale material or environmental damage, thereby seriously disrupting the functioning of society*” (UNITED NATIONS – UN, 2016).

¹⁸ “*Article 1. Scope. The present draft articles apply to the protection of persons in the event of disasters.*” (UNITED NATIONS – UN, 2016).

redução de riscos de desastres, a fim de atender às necessidades essenciais das pessoas envolvidas, com total respeito a seus direitos.”¹⁹

Em nível de deveres pós-desastre, o Esboço estabelece que o Estado afetado tem o “dever de garantir proteção às pessoas e prestar assistência em caso de desastre em seu território ou em território sob a sua jurisdição ou controle.”²⁰ No mesmo sentido, o Estado afetado tem o *papel principal* na direção, controle, coordenação e supervisão de tal assistência humanitária.²¹

Em caso de o desastre exceder manifestamente sua capacidade de resposta nacional, o Estado afetado tem o *dever* de buscar assistência, conforme apropriado, de outros Estados, das Nações Unidas e de outros atores potencialmente assistentes.²²

Embora o foco principal do Esboço seja a fase da resposta e de socorro, este também se aplica para medidas de redução de risco de desastre. O artigo 9 impõe aos Estados o dever de “reduzir o risco de desastres adotando medidas apropriadas, inclusive, por meio de legislação e regulamentos, para prevenir, mitigar, e o preparar-se para desastres.”²³ A intenção original deste documento, a partir de seu relator especial Eduardo Valencia-Ospina, era exatamente cobrir todas as fases do ciclo de desastre, estabelecendo um “dever de redução de risco de desastres” (GIUSTINIANI, 2018, p. 21-22).

Neste sentido, o texto estabeleceu um sistema de direitos e deveres, a partir de uma estrutura que prevê (i) a responsabilidade do Estado afetado a buscar assistência onde sua capacidade nacional de resposta vier a ser excedida; (ii) o dever do Estado afetado não recusar arbitrariamente seu consentimento a assistência externa, e (iii) o direito de oferecer assistência na comunidade internacional (TOKUNAGA, 2014, p. 53). Há, assim, um resguardo da soberania e da não-intervenção, porém, em face do dever do Estado afetado em prestar resposta apropriada às pessoas afetadas, sempre que sua capacidade for comprometida, este tem o dever de não recusar auxílio externo, arbitrariamente.

¹⁹ *Article 2. Purpose. “The purpose of the present draft articles is to facilitate the adequate and effective response to disasters, and reduction of the risk of disasters, so as to meet the essential needs of the persons concerned, with full respect for their rights.”* (UNITED NATIONS – UN, 2016).

²⁰ Conforme art. 10, 1 (UNITED NATIONS – UN, 2016).

²¹ Conforme art. 10, 2 (UNITED NATIONS – UN, 2016).

²² Conforme art. 11 (UNITED NATIONS – UN, 2016).

²³ “*Article 9. Reduction of the risk of disasters. 1. Each State shall reduce the risk of disasters by taking appropriate measures, including through legislation and regulations, to prevent, mitigate, and prepare for disasters. 2. Disaster risk reduction measures include the conduct of risk assessments, the collection and dissemination of risk and past loss information, and the installation and operation of early warning systems.*” (UNITED NATIONS – UN, 2016).

Da mesma forma, há um dever internacional de cooperação e, portanto, um direito da comunidade internacional de ofertar assistência às vítimas de desastres. Desta lógica, proposta por Valencia-Ospina, redundaram o dever do Estado afetado de buscar assistência (art. 10), o dever de o Estado afetado não recusar, arbitrariamente, seu consentimento à assistência externa (art. 11) e o direito de oferecer assistência (art. 12).

A incorporação da redução de riscos de desastres (no artigo 9), confirma não apenas o papel do Direito na redução dos riscos de desastres (prevenção, mitigação e preparo), mas principalmente um movimento na direção de constituição de um dever internacional de implementação de medidas de redução de riscos de desastres pelos países em suas esferas jurídicas nacionais.

Apesar de tratar-se de outro instrumento internacional não vinculativo, seu conteúdo serve, apesar da persistência de incertezas interpretativas, como um importante padrão (standard) e guia interpretativo e decisório, sempre a partir de uma premissa de encontrar “um equilíbrio entre este intento de proteger as pessoas e o princípio da soberania das Nações” (ARONSSON-STORRIER; COSTA, 2017, p. 03).²⁴

Este documento pode vir a ser futuramente adotado como um tratado internacional, sendo, inclusive, esta a recomendação da Comissão para a Assembleia Geral das Nações Unidas (INTERNACIONAL LAW COMMISSION – ILC, 2016, parágrafos 43-46), no sentido de que fosse realizada uma convenção sobre o assunto, baseando esta nos artigos minutados.

4. Quadro de ação Sendai para a redução de riscos de desastres, 2015-2030

Após Hyogo, há um aprofundamento do papel atribuído e nas referências feitas por documentos internacionais à Redução de Riscos de Desastres. A característica marcante da década de implantação do HFA consiste na adoção de uma abordagem de múltiplos riscos e múltiplos setores (*multi-hazard and multisectoral approach*). A integração e convergência com outros ramos do Direito Internacional como o Ambiental, Direitos Humanos, Mudanças Climáticas ou Desenvolvimento Sustentável é outra característica marcante da atual perspectiva do Direito Internacional dos Desastres.

Nesta esteira histórica, surge o *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030* (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION –

²⁴ Versão original: “a balance between this intent to protect people, and the principle of state sovereignty.”

UNDRR, 2015), negociado durante a Terceira Conferência Mundial para a Redução de Riscos de Desastres (*World Conference on Disaster Risk Reduction*) e aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas (*United Nations General Assembly - UNGA*). Com sete metas e quatro prioridades de ação, o Quadro Sendai apresenta como objetivo a redução substancial de riscos de desastres e vidas.

Da mesma forma, o documento prevê que os Estados detêm a responsabilidade primária para a redução de riscos de desastres, esta compartilhada com partes interessadas, incluindo governos locais e setor privado. Apesar de tratar-se de acordo não vinculativo (*non-binding*), este exerce uma orientação a partir de “standards” para os atores nacionais na gestão dos desastres e na redução dos riscos.

Assim, adotando as experiências obtidas com a implementação do HFA, as áreas prioritárias eleitas pelo Quadro de Sendai, a serem implementadas em nível local, nacional, regional e global, são:

1. “Compreender o risco de desastre”. Para tanto, políticas e práticas para gestão de riscos de desastres devem ser baseadas em uma compreensão dos riscos de desastres, em todas as suas dimensões de vulnerabilidade, de capacidade, de exposição de pessoas e ativos, e de características das ameaças e do meio ambiente. Conhecimento e informações que podem ser aproveitados para avaliações de risco pré-desastre, para prevenção e mitigação, assim como para a implementação de medidas de preparo apropriadas e, finalmente, respostas emergenciais efetivas.²⁵

2. “Fortalecer a governança de risco de desastre para gerenciar risco de desastre”. O texto do Quadro Sendai dá ênfase que a governança de risco de desastre seja desenvolvida em múltiplos níveis, isto é, local, nacional, regional e global. Clareza, planos, competência, orientação e coordenação dentro e entre os setores, assim como a participação de atores e partes interessadas são uma necessidade. Esta governança dos riscos de desastres deve se dar em todas as fases do ciclo dos desastres.²⁶

3. “Investir em redução de riscos de desastres para resiliência”. Os investimentos públicos e privados em prevenção e redução de riscos desastres, a partir de medidas

²⁵ Vide IV, item 23 (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION – UNDRR, 2015).

²⁶ Vide IV, item 26 (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION – UNDRR, 2015).

estruturais e não estruturais, são essenciais para elevar a resiliência das pessoas, comunidades, países e seus ativos, assim como o meio ambiente.²⁷

4. “Aprimorar a preparação para desastres para uma resposta eficaz e para ‘reconstruir melhor que antes’ (*build back better*) em nível de recuperação, reabilitação e reconstrução”. O Quadro chama a atenção para a necessidade de integrar redução de riscos de desastres no preparo para respostas emergenciais. O crescimento estável dos desastres, combinado com os aprendizados obtidos com fenômenos passados, enseja a necessidade de fortalecimento de preparo para a resposta de emergência. Em síntese, as fases de recuperação, reabilitação e reconstrução devem ser integradas por medidas de redução de risco de desastres, de maneira circular.²⁸

Desta forma, uma simples comparação entre os resultados esperados (*expected outcome*) do HFA em relação ao Sendai é capaz de demonstrar que este último tem seu maior foco nos riscos de desastres, enquanto o primeiro nas perdas por desastres.

Assim, enquanto Hyogo faz referência a “redução das perdas por desastres”, Sendai almeja “a redução substancial de riscos de desastres e perdas.” A diferença é bastante clara, enquanto o foco na *perda por desastres* foca em mitigar os impactos destes, o destaque nos *riscos de desastres* permite mais empenho para *reduzir as suas ocorrências* e, por consequência, a magnitude dos desastres.

Em seu escopo, o Quadro de Sendai também inclui, além dos riscos “naturais” (ou físicos), bastante enfatizados no HFA, os riscos humanos (*man-made hazards*) e os biológicos, sublinhando a necessidade de tratamento integrado entre as diversas formas de riscos de desastres. Há, assim, uma inserção integrada das estratégias de redução de riscos desastres de forma mais ampla, incluindo os antropogênicos e biológicos aos físicos (ou “naturais”), já amplamente consagrados no HFA.

A necessidade de colaboração entre diversos os níveis de instituições governamentais também é destacada no texto. Há, para o Quadro Sendai, uma maior preocupação com a implementação de políticas e legislações que tenham por objeto a redução de riscos de desastres, em todos os níveis governamentais, local, nacional, regional e global.

²⁷ Vide IV, item 29 (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION – UNDRR, 2015).

²⁸ Vide IV, item 32 (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION – UNDRR, 2015).

5. Considerações Finais

Em síntese final, há uma crescente preocupação com a regulação da prevenção e resposta aos desastres no plano internacional. Este ramo do Direito Internacional interage com outras áreas tais como Direito Internacional Ambiental, Direito Internacional das Mudanças Climáticas, Direitos Humanos, entre outras áreas específicas do âmbito internacional.

A redução de riscos de desastres, como um dever de Direito Internacional, ganha forma a partir de uma série de corpos normativos, princípios e diretrizes (*guidelines*) internacionais, assim como normas vinculantes e não vinculantes de mesmo nível.

Há, portanto, a formação de um corpo normativo, ainda embrionário, carente de sistematização e com caráter predominantemente de *soft law*. Porém, este corpo exerce uma relevantíssima orientação, com algum grau de uniformidade, em nível internacional. Por consequência, há uma influência “*top-down*” das práticas e estratégias políticas e jurídicas para a governança dos desastres. De outro lado, as experiências práticas bem-sucedidas em nível nacional retornam, nesta condição, ao cenário internacional (“*bottom-up*”), sendo compartilhadas globalmente pelas instituições envolvidas.

Portanto, é muito a partir dos padrões produzidos no cenário internacional que o Direito doméstico começa a desenhar, em suas legislações, estratégias nacionais para reduzir impactos físicos ou antropogênicos sobre as suas comunidades, suas economias e seu meio ambiente. Deveres estabelecidos internacionalmente que acabam sendo refletidos, de forma indireta, nas legislações nacionais, como é o caso da própria Política Nacional de Proteção e Defesa Civil brasileira (Lei nº 12.608/12).

Referências

Aronsson-Storrier, Marie; Costa, Karen da (2017). Regulating Disasters? The Role of International Law in Disaster Prevention and Management. *Disaster Prevention and Management*. United Kingdom, Special section, 26 (5), 502-513. Recuperado de <https://research.reading.ac.uk/ungop/wp-content/uploads/sites/13/publications/M-Aronsson-Storrier-and-K-da-Costa-Regulating-Disasters-published.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2018.

Bartolini, Giulio; Cubie, Dug; Hesselman, Marlies; Peel, Jacqueline. *Yearbook of International Disaster Law (2018)* (2019). 01. Leiden: Brill | Nijhoff.

Bartolini, Giulio; Natoli, Tommaso (2018, April, 30). Disaster Risk Reduction: An International Law perspective. *Questions of International Law – QIL*, Napoli, Zoom-in

48, 1-6. Recuperado de <http://www.qil-qdi.org/disaster-risk-reduction-international-law-perspective/>. Acesso em: 20 out. 2018.

Caron, David; Kelly, Michael; Telesetsky, Anastasia. (eds.) (2014). *The International Law of Disaster Relief*. Cambridge: Cambridge University Press.

Carvalho, Délton Winter de (2017). *Gestão Jurídica Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

_____ (2020). *Desastres ambientais e sua regulação jurídica: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.

Farber, Daniel A (2012, janeiro/junho). Disaster Law and Emerging Issues in Brazil. *Revista de estudos constitucionais, hermenêutica e teoria do direito (RECHTD)*, São Leopoldo, 4 (1), 2-15. Recuperado de <http://www.revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2012.41.01>. Acesso em: 6 abr. 2020.

_____ (2016). Disaster Law in the Anthropocene. In: PEEL, Jacqueline; FISHER, David. *The Role of International Environmental Law in Disaster Risk Response*. Leiden; Boston: Brill Nijhoff.

_____ (2014). International Law and the Disaster Cycle. In: Caron, David; KELLY, Michael; Telesetsky, Anastasia. (eds.). *The International Law of Disaster Relief*. Cambridge: Cambridge University Press.

Giustiniani, Flavia Zorzi (2018). Something old, something new: Disaster risk reduction in international law. *Questions of International Law - QIL*, Napoli, Zoom-in 49, 7-27. Recuperado de http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2018/04/02_Disaster-Risk_ZORZI_FIN.pdf. Acesso em: 20 out. 2018.

Giustiniani, Flavia Zorzi; Aommario, Emanuele; Bartolini, Giulio (2019). *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters*. Abingdon.

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies – IFRC (2016). World Disasters Report. Resilience: saving lives today, investing for tomorrow. Switzerland: IFRC. Recuperado de https://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/201610/WDR%202016-FINAL_web.pdf. Acesso em: 28 out. 2018.

Samuel, Katja L. H.; Aronsson-Storrier, Marie; Bookmiller, Kirsten Nakjavani (eds.) (2019). *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sugerman, Stephen D (2007). Roles of Government in Compensating Disaster Victims. *Issues in Legal Scholarship. Symposium: Catastrophic Risks: prevention, compensation, and recovery*. Article 1. Berkeley: UC Berkeley Electronic Press.

Tokunaga, Emika (2014). Evolution of International Disaster Response Law: Toward Codification and Progressive Development of the Law. In: CARON, David; KELLY,

Michael; Telesetsky, Anastasia. (eds.). *The International Law of Disaster Relief*. Cambridge: Cambridge University Press.

United Nations – UN (1988). Resolution A/RES/42/169 of 11, December 1987. International Decade for Natural Disaster Reduction: resolution / adopted by the General Assembly. In: United Nations Digital Library. [S.l.]. Recuperado de <https://digitallibrary.un.org/record/152704>. Acesso em: 20 out. 2019.

_____ (2016). *Draft articles on the protection of persons in the event of disasters*. United Nations. [S.l.]. Recuperado de https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/6_3_2016.pdf. Acesso em: 20 out. 2019.

United Nations Office for Disaster Risk Reduction – UNDRR (2007). *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters*. [S. l.]: UNDRR. Recuperado de <https://www.unisdr.org/we/inform/publications/1037>. Acesso em: 20 dez. 2018.

_____ (1994). International Decade for Natural Disaster Reduction - IDNDR. *Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World: guidelines for natural disaster prevention, preparedness and mitigation*. [S. l.]: UNDRR. Recuperado de <https://www.undrr.org/publication/yokohama-strategy-and-plan-action-safer-world-guidelines-natural-disaster-prevention>. Acesso em: 22 out. 2018.

_____ (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. [S. l.]: UNDRR. Recuperado de https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf. Acesso em: 26 out. 2018.

Urioste, Alejandra de (2006). When Will Help Be on the Way? The Status of International Disaster Response Law. *Tulane Journal of International and Comparative Law*, New Orleans, 15 (18), 183.