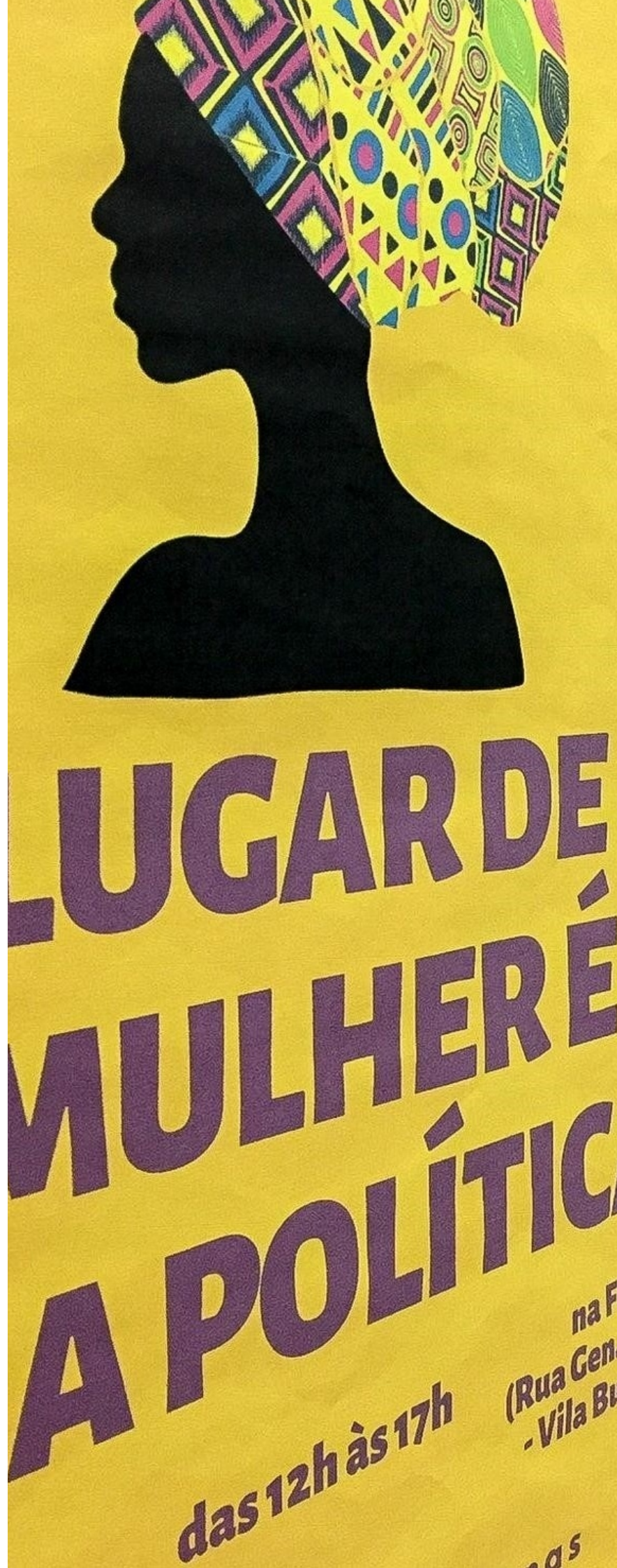


RPPI

Revista Brasileira de
Políticas Públicas e Internacionais

ISSN 2525 - 5584
VOL. 8 / N° 1 / 2023

UF Editora
UFPB





EDITOR-CHEFE

Anderson Rafael Nascimento, PGPCI/UFPB, Brasil

EDITORES DE ÁREA

Aline Contti Castro, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil
Elia Elisa Cia Alves, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil
Glenda Dantas, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil

GERENTE

Polianna de Almeida Portela, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil

CONSELHO EDITORIAL

Adriana Abdenur, Instituto Igarapé, Brasil
Agostina Costantino, Universidad Nacional del Sur (IIESS) y CONICET, Argentina.
André Luis Reis da Silva, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil
Andrés Serbin, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Argentina
Barry Ames, University of Pittsburgh, Department of Political Science, Estados Unidos
Brian Wampler, Boise State University, Department of Political Science, Estados Unidos
Bruno Ayllon, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Equador
Carolina Sampó, Universidad de La Plata y CONICET, Argentina
Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Brasil
Eduardo Cesar Leão Marques, Universidade de São Paulo (USP) e CEM, Brasil
Fabrício H. Chagas Bastos, Australian National University e Universidade de Los Andes, Austrália
Fernando Guilherme Tenório, Fundação Getúlio Vargas (FGV), Brasil
Gianpaolo Baiocchi, New York University (NYU), Estados Unidos
Gisela Zaremberg, FLACSO, México
Gladys Teresita Lechini, Universidad Nacional Rosario, Argentina
Haroldo Ramanzini, Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Brasil
Hermes Moreira Jr., Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil
Janina Onuki, Universidade de São Paulo (USP), Brasil
Leonardo Avritzer, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil
Lisandra Lamoso, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), 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

Isabella Barbosa Loiola, Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Brasil
Leandra Myrela Pereira Batista, Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Brasil
Maria Gêssica Silva da Costa, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil

PARECERISTAS – VOL. 8 / Nº 2 /2023

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 2023, conforme listado abaixo.

Adriana Pismel
Ardyllis Alves Soares
Diogo de Almeida Viana dos Santos
Francisco Antonio Coelho Junior
Joséli Fiorin Gomes

Mojana Vargas
Marcele Rogério
Ricardo Ceneviva
Regina Laisner



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

SUMÁRIO

EXPEDIENTE

<i>Editorial</i>	<i>i</i>
Anderson Rafael Nascimento	

ARTIGOS¹

<i>“Qual é a dessa mulher?” Desafios, conquistas e empoderamento da mulher na política</i>	<i>03</i>
Lady Day Pereira de Souza, Camilla Fernandes, Mariane Lemos Lourenço, Mara Rosalia Ribeiro Silva, Samantha Frohlich	
<i>Normas Internacionais de proteção às pessoas com deficiência e as políticas públicas municipais de São Paulo</i>	<i>27</i>
Danilo Garnica Simini, José Blanes Sala	
<i>As relações entre o Brasil e o Continente Africano: uma síntese do debate legislativo entre 2003 e 2016</i>	<i>52</i>
Camille Amorim, André Luiz Reis da Silva	
<i>Avaliação do nível de cultura de segurança operacional na percepção dos profissionais de organizações provedoras de serviços de navegação aérea no contexto brasileiro</i>	<i>75</i>
Thereza Christina Gama Prado Freire, Ana Carolina Kruta de Araújo Bispo, Flavio Perazzo Barbosa Mota	
<i>Políticas públicas tributárias e normas tributárias indutoras</i>	<i>94</i>
Edmar Rotta, Rodrigo Severo	
<i>Estudos críticos em avaliação de políticas públicas: principais contribuições para o campo</i>	<i>115</i>
Ewerlane Tavares de Oliveira, Camila Gonçalves de Mario	
<i>Desconectados: um retrato da juventude norte-americana</i>	<i>135</i>
Hebert Rodrigues	

¹ A tradução e revisão dos artigos em língua estrangeira publicados na Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI) são de responsabilidade exclusiva dos autores/as.

Lady Day Pereira de Souza, Camilla Fernandes, Mariane Lemos Lourenço, Mara Rosalia Ribeiro Silva, Samantha Frohlich

EDITORIAL

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2023v8n2.68510

É com grande satisfação que apresentamos o mais recente número da RPPI, trazendo uma seleção de artigos que abordam temas relevantes e atuais no campo das políticas públicas e internacionais. Os artigos apresentados representam contribuições significativas para o debate acadêmico e político, refletindo a diversidade de áreas de pesquisa e a profundidade das análises realizadas pelos autores e autoras.

O primeiro artigo desta edição examina os desafios e conquistas das mulheres na política brasileira, sob a perspectiva da teoria de empowerment individual e social. O estudo destaca a sub-representação das mulheres na política e analisa as mudanças ocorridas na percepção e no tratamento das causas defendidas por elas. Este artigo destaca a importância de investigações que promovam a participação feminina em todas as esferas da sociedade.

O segundo artigo aborda a implementação das normas internacionais de proteção às pessoas com deficiência em políticas públicas municipais, com foco no município de São Paulo. O estudo verifica se as políticas públicas municipais têm observado as obrigações internacionais relacionadas aos direitos das pessoas com deficiência. Os resultados indicam um compromisso com a normativa internacional e a importância da adoção de medidas administrativas e legislativas para garantir a inclusão dessas pessoas.

O terceiro artigo analisa o comportamento legislativo relacionado à política externa brasileira em relação à África durante os anos de 2003 a 2016. O estudo demonstra como o Legislativo desempenha um papel importante na discussão da agenda política em relação ao continente africano, embora ainda de forma tímida e apoiada nas ações do Executivo. Além disso, ressalta-se a influência da polarização política nesse debate.

O quarto artigo aborda a cultura de segurança operacional em organizações provedoras de serviços de navegação aérea no Brasil. O estudo valida uma escala

específica para o contexto brasileiro e analisa diversas dimensões da cultura de segurança operacional. Os resultados destacam a importância de abordagens específicas para o gerenciamento de tráfego aéreo no país.

O quinto artigo investiga as políticas públicas tributárias e as normas tributárias indutoras no contexto brasileiro. O estudo explora a relação entre essas políticas e normas, examinando a densidade normativa constitucional e os pontos de equivalência entre elas. O artigo destaca a importância dessas políticas na promoção da justiça fiscal e na indução de comportamentos sociais e econômicos desejados.

O sexto artigo realiza uma revisão bibliográfica para sistematizar as principais contribuições de autores brasileiros no campo de avaliação de políticas públicas. Os autores selecionados criticam abordagens positivistas tradicionais e defendem uma abordagem mais crítica e interpretativa. O artigo explora a importância de considerar as matrizes de valor dos sujeitos envolvidos na avaliação e a utilização de múltiplos métodos e instrumentos.


Por fim, apresentamos uma resenha do livro "Abandoned: America's Lost Youth and the Crisis of Disconnection" de Anne Kim, que lança luz sobre a situação da juventude norte-americana e os desafios enfrentados por essa população. A obra oferece uma análise profunda e reflexiva sobre a crise de desconexão que afeta a juventude nos Estados Unidos.


Esperamos que esta edição da RPPI estimule o debate e a reflexão sobre questões cruciais nas áreas de políticas públicas e internacionais. Agradecemos aos autores e autoras por suas valiosas contribuições e esperamos que esses artigos inspirem pesquisas futuras e promovam avanços significativos no campo do conhecimento.


Anderson Rafael Nascimento
Editor-Chefe da Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais

“Qual é a dessa mulher?” Desafios, conquistas e empoderamento da mulher na política

"What is with that woman?" Challenges, achievements and empowerment of women in politics

Lady Day Pereira de Souza¹ 

Camilla Fernandes² 

Mariane Lemos Lourenço³ 

Mara Rosalia Ribeiro Silva⁴ 

Samantha Frohlich⁵ 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2023v8n2.66027]

Recebido em: 03/03/2023

Aprovado em: 25/09/2023

Resumo: A política é uma das áreas em que se evidencia a marcante sub-representação feminina. Portanto, este artigo tem como objetivo analisar os principais desafios e conquistas de mulheres na política sob a ótica da teoria de empoderamento individual e social. A metodologia segue análise de conteúdo das transcrições de entrevistas semiestruturadas com mulheres eleitas para cargos legislativos e atuantes na política brasileira. Os resultados revelam desafios que permeiam suas experiências na trajetória política, desde a intenção de se inserir nesse ambiente até a sua atuação como eleita. Apesar dos desafios, foi possível verificar as conquistas expressas na forma como as causas defendidas pelas mulheres eleitas passam a ser percebidas e respeitadas, nas mudanças promovidas quanto à utilização dos recursos públicos e nas pequenas transformações no tratamento que elas recebem no ambiente político.

Palavras-chave: mulher; política; desafios; conquistas; empoderamento.

Abstract: Politics is one of the areas in which the marked under-representation of women is evident. Therefore, this article aims to analyze the main challenges and achievements of women in politics from the perspective of the theory of individual and social empowerment. The methodology follows content analysis of the transcripts of semi-structured interviews with elected and active women in the Legislative power in Brazilian

¹ Instituto Federal de Rondônia– E-mail: lady.souza@ifro.edu.br.

² Universidade Federal do Paraná– E-mail: camillafer05@gmail.com.

³ Universidade Federal do Paraná – E-mail: marianellourenco@ufpr.br.

⁴ Universidade Federal do Paraná– E-mail: mararosalia87@gmail.com.

⁵ Universidade Federal do Paraná– E-mail: samantha.frohlich96@gmail.com.

politics. The results reveal challenges that permeate their experiences in the political trajectory, from their intention to enter this environment to their performance as elected officials. Despite the challenges, it was possible to verify the achievements expressed in the way the causes defended by elected women come to be perceived and respected, in the changes promoted regarding the use of public resources, and in the small transformations in the treatment they receive in the political environment.

Keywords: women; politics; challenges; achievements; empowerment.

1. Introdução

Segundo a International Labour Organization (2020), o mundo precisa melhorar os aspectos relacionados ao trabalho das mulheres, pois o seu empoderamento econômico e político contribui para a equidade de gênero. No Brasil verifica-se a marcante desigualdade de gênero na participação econômica e na representatividade política (Benigno, Vieira, Oliveira, 2021). Neste sentido, o aumento da presença da mulher em ambientes organizacionais tradicionalmente masculinos pode fortalecer a representatividade, já que as transformações sociais são mais efetivas se demandadas por meio das posições de poder (Karawejczyk, 2013; Tosi, 2016). Assim, debates tanto políticos quanto acadêmicos têm se voltado à importância da participação de mulheres na política, já que elas enfrentam vários desafios devido às barreiras que se opõem à sua inserção e à sua permanência na política (Bauer, 2015; Fernandes & Lourenço, 2023; Fernandes, Lourenço, Frohlich, Silva, Kai, 2020; Lee, 2018; Zakar, Zakar, Hamid, 2018).

Quando as mulheres ocupam lugar de poder, essas barreiras se manifestam, principalmente, por meio dos julgamentos e estereótipos atribuídos ao gênero. Em razão disso, as mulheres são tratadas como sensíveis e emocionais demais para cargos de liderança pois, na perspectiva de tais estereótipos, o que se espera de representantes políticos são posicionamentos mais agressivos (Bauer, 2015; Biroli, 2010; Chikaipa, 2019; Eagly & Karau, 2002; Fernandes et. al, 2020; Huddy & Terkildsen, 1993; Johns & Shephard, 2007; Lee, 2018).

Diante de tal cenário, um corpo crescente de literatura tem analisado a existência de diferenças entre legisladores femininos e masculinos, e se tais diferenças interferem na aceitação e participação dos candidatos (Costa & Schaffner, 2018; Fernandes & Lourenço, 2023; Geys & Mause, 2014; Grant, Kesternich, Steckenleiter, Winter, 2018). Nesse escopo, o empoderamento da mulher na política é um elemento relevante à compreensão das possibilidades e dos limites existentes no incentivo à participação tanto

social quanto política (Becker, Edmundo, Nunes, Bonatto, 2004; Kleba & Wendausen, 2009; Vasconcelos, 2003). O empoderamento tem por foco o desenvolvimento do potencial individual e, ao mesmo tempo, promove o alcance de ideais nos níveis organizacionais e sociais (Eylon, 1998).

É relevante, portanto, estudar a perspectiva de empoderamento das mulheres na política brasileira, pois o Brasil ocupa a 145ª posição dentre 235 países pesquisados no ranking de representatividade feminina em congressos, divulgado pela Inter-Parliamentary Union (2022). As eleições de 2022, demonstram essa baixa representatividade: a população de mulheres no Brasil corresponde a 51,8%, no entanto, somente 302 mulheres, ou seja 17,8%, foram eleitas num universo de 1.696 cargos eletivos correspondentes a soma das vagas da Câmara de deputados, do Senado, das Assembleias Legislativas e dos Governos estaduais (Amaral, 2022).

Diante desse contexto, este artigo tem como objetivo analisar os principais desafios e conquistas de mulheres na política sob a ótica da teoria de empoderamento individual e social, com auxílio de entrevistas semiestruturadas e apoio da análise de conteúdo. Os resultados desse processo de pesquisa revelam que os desafios como a desigualdade de gênero, sentimento de exclusão, falta de apoio político permeiam as experiências na trajetória da mulher na política partidária, desde a intenção de se inserir nesse ambiente até a sua atuação como eleita. Porém, apesar dos desafios, verifica-se a existência do empoderamento por meio de conquistas como o aumento do respeito pelas causas defendidas por elas, a percepção positiva sobre a forma diferenciada delas na utilização dos recursos públicos e as pequenas transformações no tratamento que elas recebem no ambiente político. Além disso, nesta pesquisa, identificou-se que o empoderamento é também o reflexo de um processo subjetivo de autoconscientização de sua importância como mulher na política.

No que tange às contribuições, esta pesquisa permite compreender e avançar na literatura a respeito de mulheres inseridas em organizações predominantemente masculinas. Contribui na ampliação de estudos voltados às mulheres na política, considerando sua atuação em múltiplas organizações do sistema político (partido político, comissões, organizações formais, entre outros), que seguem diretrizes distintas e únicas. Essa dinâmica de certo modo, tende a interferir no empoderamento delas, por sua atuação política ser forte em algumas organizações e fraca em outras. Além disso, espera-se que este estudo incentive maior participação feminina na política, ao colocar em discussão

pontos que são negligenciados pelo governo, pelos partidos políticos e pela população em geral.

2. Empoderamento feminino

O empoderamento é um elemento relevante à compreensão das possibilidades e dos limites existentes no incentivo à participação social e política (Becker et al., 2004; Kleba & Wendausen, 2009; Vasconcelos, 2003). Nesse sentido, o empoderamento consiste no ato de ter autonomia, em um mecanismo no qual tanto pessoas quanto organizações detêm o controle de seus assuntos, destinos, habilidades e competências (Fialho, Rosa, Gai, Nunes, 2018; Souza, Silva, Costa, 2022).

No contexto organizacional, o empoderamento possui foco no desenvolvimento do potencial individual ao mesmo tempo que promove o alcance de ideais organizacionais maiores, indo além de um sentimento pessoal (ex.: “sinto-me empoderado hoje”). Trata-se de um processo resultante de mudanças e variáveis inter-relacionais individuais, tais como: a quantidade e qualidade de informações a seu dispor, o grau de confiança recebido em um ambiente de trabalho, bem como o grau de responsabilidade que essa pessoa possui em seu cargo (Eylon, 1998).

Além de multifacetado, enquanto processo, o empoderamento se apresenta de forma dinâmica, envolvendo aspectos cognitivos, afetivos e de conduta. Seu processo pode ser apresentado a partir de dimensões da vida social em diferentes níveis: individual, grupal e social. Em nível pessoal, o empoderamento possibilita o aumento da autonomia e da liberdade do indivíduo. E em nível grupal, o empoderamento é responsável por desencadear o respeito recíproco, bem como o apoio mútuo entre os membros do grupo, promovendo o sentimento de pertencimento, a existência de práticas solidárias e de reciprocidade. Por fim, o empoderamento social favorece e viabiliza o engajamento, a corresponsabilização e a participação social na perspectiva da cidadania (Kleba & Wendausen, 2009). Dentre as possibilidades de análise a respeito do empoderamento, tem-se por foco, neste artigo, o nível individual e social.

O empoderamento individual, está relacionado aos atributos interpessoais e comportamentais da pessoa no seu processo de apropriação do poder (Ninacs, 2003). O empoderamento individual tem a possibilidade de ser desenvolvido sob quatro perspectivas (Ninacs, 2003). A primeira é a autoestima, que diz respeito ao senso de identidade, competência pessoal e de confiança em si mesmo, auxiliando o indivíduo na construção de autovalor. A segunda perspectiva se refere à consciência crítica, um

exercício reflexivo do indivíduo voltado à sua formação de consciência coletiva, social e política. A terceira perspectiva é a de competências, que são as capacidades criadas ou aperfeiçoadas pelo indivíduo para colocar os seus planos em ação. Por fim, a quarta perspectiva de participação ocorre quando o indivíduo passa a se envolver progressivamente em processos de decisão e, também, a assumir as consequências dessa maior participação.

Do ponto de vista social, o empoderamento é um processo multidimensional por meio do qual grupos sociais desenvolvem estratégias para alcançar seus objetivos no intuito de melhorar a própria vida e a de outras pessoas (Gutiérrez, 1990; Page & Czuba, 1999). Nesse sentido, o empoderamento envolve aspectos políticos, estruturais, sociais e coletivos sobre uma população específica que tem dificuldades em acessar determinados elementos de poder. Portanto, uma das circunstâncias em que o empoderamento necessita ser fortalecido é na dinâmica de atuação de mulheres em organizações da política, conforme discutido a seguir.

2.1. Mulheres na política

No Brasil, desde 1532, quando a primeira vila portuguesa foi fundada, ocorrem eleições, mas, o direito a voto feminino começou a ser discutido no país apenas por volta de 1891. Nesse período, 31 constituintes haviam assinado uma emenda ao projeto da Constituição Federal, conferindo à mulher o direito ao voto, entretanto, essa emenda foi rejeitada (Buonicore, 2009; Tosi, 2016). Foi por meio da Constituição de 1934 que as mulheres brasileiras tiveram tal direito concedido, pois, por muito tempo, o sufrágio não era visto como um direito e, sim, um privilégio, geralmente atribuído à “cabeça política da família” (Cajado, Dornelles, Pereira, 2014).

Desde então, mesmo com a existência de cotas e demais incentivos, alguns estudos demonstram que as mulheres enfrentam uma série de desafios não somente para se elegerem, mas, também, durante o desenrolar de suas trajetórias, desde a decisão de inserirem-se em um partido, perpassando a intenção de concorrer a um cargo político, à campanha eleitoral, bem como, o efetivo exercício de algum cargo (Bauer, 2020; Schulz & Moritz, 2015).

Nesse sentido, para entender a participação feminina na política requer, antes de tudo, a consciência de que quase nenhum país do mundo tem um percentual de 50% de mulheres ocupando assentos em suas casas legislativas (Paxton & Kunovich, 2003; Sacchet, 2018). Araújo (2010) aponta que o fato é decorrente da existência de percepções

arraigadas que postulam que o poder é voltado aos homens, o que dificulta a participação e motivação de outros grupos excluídos do sistema político. Para se ter uma ideia, no Brasil, dados do Tribunal Superior Eleitoral (2023) indicam que o maior percentual de eleitores é composto por mulheres (53% do total), todavia, apenas 15% dos números totais de cargos políticos são por elas ocupados. Ainda de acordo com o mesmo estudo, em termos de candidaturas, o maior percentual de mulheres candidatas nos últimos anos foi de 34% do total de candidaturas registradas.

Um fator que interfere na participação de mulheres na política é o insuficiente apoio dos partidos, bem como a pouca destinação de recursos, especialmente financeiros, às suas campanhas (Bauer, 2020; Fernandes & Lourenço, 2023; Homola, 2019; Rezende, 2017). Estes são alguns dos pontos que demarcam a desigualdade entre homens e mulheres, a ausência de regras e procedimentos que sejam efetivos na regulação e a interação equitativa dos partidos com seus candidatos, independente do gênero (Homola, 2019; Rezende, 2017).

Tal perspectiva requer o exercício potencial de ações para mudanças nas condições de garantias à maior representatividade de mulheres nos espaços de poder e decisão (Homola, 2019; Rezende, 2017). No entanto, a ampliação da representação feminina não garante o apoio partidário, as aprovações de seus projetos, muito menos aumenta a propensão às suas reeleições (Brollo & Troiano, 2016).

Apesar das mudanças significativas no campo político, o gênero como categoria na qual se analisam as relações sociais constituídas pelas diferenças sexuais percebidas socialmente (Scott, 1990), ainda é critério para a sociedade conceber inferências sobre os traços, competências, crenças e posicionamentos de pessoas que estejam envolvidas nesta instituição (Johns & Shephard, 2007). Alguns estudos que verificam a influência referente à presença da mulher no ambiente político, todavia, demonstram que suas participações nesse cenário geram mudanças significativas, seja em relação aos pensamentos ali desenvolvidos, às políticas criadas ou, então, à forma como o dinheiro público é investido (Brollo & Troiano, 2016; Chattopadhyay & Duflo, 2004; Costa & Schaffner, 2018; Fernandes & Lourenço, 2023; Fernandes et. al, 2020). Estabelecida a conexão existente entre o empoderamento e o contexto das mulheres na política, apresenta-se a seguir os procedimentos metodológicos utilizados na presente pesquisa.

3. Procedimentos metodológicos

Esta pesquisa consiste em um estudo qualitativo básico. Uma das características centrais de um estudo qualitativo básico foca na forma como os indivíduos constroem suas realidades perante as interações em seus mundos sociais (Tisdell & Merriam, 2016). Assim, neste artigo, quando se fala em mulheres atuantes no campo político faz-se menção àquelas que concorreram a cargos políticos para atuarem como senadoras, governadoras, prefeitas, vereadoras, deputadas estaduais, deputadas federais e presidentes. Foram selecionadas apenas mulheres do Poder Legislativo, pois a participação de mulheres nesse cenário político é um tema que merece mais desenvolvimento na academia.

A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas no período de agosto a novembro de 2019, orientadas por um roteiro de questões fundamentado na literatura apresentada e no objetivo delineado. As oito entrevistadas participantes assinaram o termo de consentimento livre e esclarecido de forma a garantir o sigilo, o anonimato e a autorização do uso dos dados para a pesquisa. Todas as entrevistas ocorreram nos gabinetes de trabalho das participantes, sendo gravadas e, posteriormente, transcritas.

As participantes foram identificadas com nomes de deusas da Mitologia Grega que, de certa maneira, representaram a defesa de suas causas políticas, conforme a Tabela 01:

Tabela 01: Caracterização das mulheres atuantes na política participantes da pesquisa

Respondentes	Idade	Formação	Função	Tempo de atuação na política	Causas defendidas
Hera: deusa do matrimônio, da família, a rainha dos deuses	56	Ensino médio completo	Deputada estadual	3º mandato como deputada 1º mandato como vereadora	Causas da família
Atena: deusa da civilização e da sabedoria referente às estratégias de batalha	60	Ensino Superior	Vereadora	1º mandato como vereadora	Causas da mulher, direitos humanos, meio ambiente e segurança

Souza, Fernandes, Lourenço, Silva & Frohlich. “Qual é a dessa mulher?” Desafios, conquistas e empoderamento da mulher na política

Hemera: deusa que personifica o dia e sua luz	43	Ensino Superior	Vereadora	1º mandato como vereadora	Controle ético dos animais, controle e restrição do comércio dos animais, fiscalização e punição aos maus-tratos, guarda responsável e atendimento veterinário gratuito
Artemis: deusa protetora dos animais	70	Ensino Superior	Vereadora	2º mandato como vereadora	Políticas públicas que visem à saúde pública do município, bem como às causas animais
Nice: deusa da conquista e da vitória	44	Ensino Médio completo	Deputada estadual	1º mandato como deputada 2 mandatos como prefeita	Causas voltadas à saúde, turismo, educação, direito das mulheres, da criança e adolescente
Métis: deusa da saúde, virtudes, proteção, prudência e astúcia	51	Ensino Superior	Deputada estadual	1º mandato como deputada estadual	Causas voltadas à representatividade feminina na política
Gaia: representa a Mãe Terra e seu potencial gerador	72	Ensino Superior	Vereadora	6º mandato como vereadora	Causas voltadas à cultura, desenvolvimento, educação, urbanismo e melhor idade
Têmis: deusa da justiça e guardiã dos juramentos humanos e da lei	70	Ensino Superior	Deputada estadual	3º mandato como deputada estadual	Causas voltadas à educação e ressocialização

Fonte de dados: Elaborado pelas autoras (2023)

Após a organização das transcrições, procedeu-se a sua análise, que foi elaborada por meio da técnica de Análise de conteúdo por permitir a interpretação de aspectos subjetivos referentes ao teor dos dados coletados (Saldaña, 2016). Seguindo o protocolo delimitado por Bardin (2011), a análise foi dividida em três momentos. O primeiro referiu-se à “pré-análise” e consistiu-se na organização dos dados e das concepções iniciais a respeito da forma de proceder a análise em si. No segundo momento, as pesquisadoras realizaram a leitura dos materiais, codificando e categorizando-os, levando em consideração a literatura, bem como os temas emergentes em campo. Como resultado, duas dimensões de análise foram delimitadas: “os desafios enfrentados” e “as conquistas

alcançadas”, analisadas pela lente teórica de empoderamento individual (Ninacs, 2003) e social (Gutiérrez, 1990; Page & Czuba, 1999).

Dentro de tais dimensões, Bardin (2011) aponta a existência de unidades de contexto que têm por propósito a codificação dos dados para que seja possível compreender as especificidades existentes. Assim, na dimensão “os desafios enfrentados” delineou-se como unidades de contexto “falta de apoio partidário”, “batalha por espaço”, “demonstração de competências”, “desafios de empoderamento individual” e “desafios de empoderamento social”. Já na dimensão “as conquistas alcançadas”, as unidades de contexto foram: “eleição”, “projetos de leis aprovados”, “mudanças percebidas”, “conquistas voltadas ao empoderamento individual” e “conquistas voltadas ao empoderamento social”.

Após essa etapa partiu-se para o terceiro e último momento da análise que consistiu na inferência e interpretação dos conteúdos das entrevistas para assim alcançar uma análise crítica e reflexiva a respeito do que foi ali exposto. Nesse último processo, as pesquisadoras realizaram uma análise em conjunto de forma a debater diferentes pontos de vista acerca dos dados e da literatura trabalhada e, dessa forma, chegar a um consenso que constituiu a análise final.

4. Análise e discussão dos resultados

4.1. Desafios enfrentados

Conforme Rezende (2017), existe uma série de desafios à representação política de mulheres, considerando a distribuição de recursos, a atuação propriamente dita, dentre outros aspectos. Schulz & Moritz (2015) e Fernandes & Lourenço (2023) argumentam que houve grande avanço na representação feminina na política desde que foram implementadas as cotas de participação obrigatória. Mesmo com a existência de cotas, a grande maioria dos partidos políticos não consegue cumpri-las.

[...] o partido não reconhece a importância da mulher, então, portanto, ele não dá dinheiro pra você, não dá tempo de televisão pra você, não dá oportunidade pra você tentar debater [...] eles escolhem um grupo, geralmente homens, e esse grupo que é apoiado em todos esses sentidos de abrir portas, entendeu? [...] eles deixam você participar, mas não promovem você na eleição, em nenhum sentido [...] não ajudam [...] não sei se não atrapalham [...] não fazem nada pela candidata mulher (Atena).

O exposto confirma o discutido no estudo de Homola (2019), no qual o autor afirma que os partidos agem de forma mais responsiva às preferências de homens do que

de mulheres no que tange às suas atuações gerais. Como resultado, o processo de eleição da mulher candidata é ainda mais desafiador do que o enfrentado pelas suas contrapartes masculinas, uma vez que o apoio do partido é menor, ou mesmo nulo. É importante ressaltar que as mulheres representam quase metade do total de filiados em partidos políticos brasileiros, somando 46% (TSE, 2022), no entanto, o que se nota é que, apesar de tal representatividade em tais organizações, o percentual de candidaturas é ínfimo.

Além dos desafios enfrentados dentro das várias organizações em que atuam, outro ponto levantado pelas respondentes voltou-se à existência de conflitos quanto aos papéis assumidos socialmente pelas mulheres. A problemática refere-se principalmente, a conflitos entre a vida pessoal e profissional. Neste sentido, Têmis relatou sentir que tudo na política ocorre de maneira natural, entretanto, percebeu que alguns aspectos de sua vida pessoal precisaram de alinhamento para que assim, fosse possível ampliar suas condições de inserção no espaço político:

[...] outra coisa que abala o emocional da mulher na política, que ela tem que saber fazer, é conquistar primeiro em casa, porque não adianta ela se meter na política e o marido dar pra trás, elas acabam no divórcio, culpa a política [...] não tem nada a ver, eu sempre aconselho: conquiste em casa, o pai ou a mãe ou o marido ou ‘namorado’, e conquiste os filhos também, porque mesmo conquistando é difícil, quando estão maiores não, mas quando estão pequenos sim, exigem a sua presença (Têmis).

Ainda nessa perspectiva, a respondente Métis também destacou suas dificuldades em conciliar atividades pessoais com suas demandas como deputada. Relatou que por estar inserida nesse ambiente há vários anos, desde o início sabia o preço a ser ‘pago’, relatando inclusive, que tais questões ‘pesaram’ na hora de decidir se candidatar ou não: “pensava se isso valia a pena, se valia a pena abrir mão desse papel de mãe”.

O que se nota é que o processo de empoderamento das mulheres que escolhem se inserirem na política, é impactado pela interferência de variáveis individuais por elas percebidas (Eylon, 1998). Devido ao futuro na política ser algo incerto, cheio de desafios e incertezas quanto à maneira como as atividades profissionais serão desenvolvidas nas organizações que atuam, percebe-se que são recorrentes os questionamentos a respeito de suas competências e participação diante do processo de apropriação do poder fazendo-as duvidar do próprio potencial.

No entanto, conforme o desenrolar de suas atividades e da conquista de poder não só nos partidos, mas de cargos eletivos em outras organizações do sistema político, tais

obstáculos são enfrentados. A batalha revela-se como um esforço diário, uma vez que após a eleição, essas mulheres deparam-se com outra dificuldade: a necessidade de conquistar espaço para dar relevância às pautas defendidas por elas nesse ambiente predominantemente masculino:

[...] eu tenho várias amigas, eu faço parte de um grupo no WhatsApp que são de mulheres vereadoras no Brasil, da nossa causa, e elas disseram que enfrentam muitas dificuldades nas casas legislativas em conquistar os seus espaços porque é um ambiente onde ainda predominam homens, onde se tem um certo preconceito, mas a gente também vê a questão de mulher votando em mulher, ainda não se trabalhou muito isso em sociedade de que a mulher pode votar em outras mulheres para representá-las (Hemera).

Neste sentido, as participantes comentaram sobre as dificuldades referentes à sua atuação, e que um dos motivos que as impede de executar suas atividades igualmente, apesar da sub-representação, é a existência de estereótipos e a necessidade de provar suas competências (Chikaipa, 2019; Ragins & Winkel, 2011; Renner & Masch, 2019):

Eles partem do princípio de que se tu é mulher, for novinha e bonitinha, tu é burra [...], se for loira, mais burra ainda. Então, eles testam, testam e tu tem que provar que você presta, com bons argumentos de que você sabe o que está fazendo e que tu é inteligente. Acima de tudo, se eles desconfiarem que tu não é inteligente [...]acabam contigo (Artemis).

Percebe-se que apesar de existirem incentivos para que a mulher participe do cenário político, este não é um lugar em que homens e mulheres compartilham das mesmas oportunidades. E, em se tratando de situações críticas, Artemis salientou a existência de percalços construídos pelos próprios colegas: “eles tentam te desmerecer, desmerecer a tua causa [...] dizer que tua causa é ridícula, é menos necessária [...]”. Este relato é compatível ao achados de Chikaipa (2019), nos quais identifica-se que a mulher atuante na política geralmente é retratada com base em estereótipos de gênero que lhe são atribuídos, e não com base em suas ações políticas.

A respondente Hera ressaltou a existência da discriminação contra a mulher, como uma força que se perpetua de geração em geração. Suas falas revelam que muitas vezes, o contexto de discriminação e preconceito gera medo às mulheres na tomada de decisões e nos seus posicionamentos, pois podem não ser bem aceitos: “você não vai ser aceita em todo lugar [...] é uma questão de você chegar, se posicionar e as coisas mudarem naquele cenário.” (Hera).

Já a respondente Métis ressaltou que por mais que estejam ocorrendo mudanças, ainda se trata de um ambiente “muito machista, que a gente precisa brigar diariamente para poder conquistar um lugar no meio.” (Métis). Isso mostra que a dinâmica do ambiente político, por mais que haja a inserção de mulheres, ainda é muito masculina, o que contribui para a exclusão sistemática das mulheres (Bauer, 2020; Lee, 2018; Miguel & Feitosa, 2009; Zakar et al., 2018). A respondente destacou, ainda, que não acha que isso ocorra por conta de preconceito ou de maneira intencional, mas, sim como algo resultante da cultura do ambiente e do país. É interessante mencionar que anteriormente, quando questionada a respeito da existência de preconceito, a respondente havia afirmado não perceber preconceito por parte de colegas, fato que resalta o quão arraigadas encontram-se tais questões: “é difícil explicar, eu convivo com eles de forma tranquila”, afirmou Métis. Nota-se que as entrevistadas sofrem discriminações no ambiente político, contudo, não associam essa discriminação a uma prática consciente, mas a algo inerente ao espaço tradicionalmente masculino no qual estão inseridas.

Além disso, quando atuantes em ambientes predominantemente masculinos, espera-se das mulheres posicionamentos mais brutos e agressivos em razão do ideal de estereótipos de gênero para os cargos políticos. Assim, pode-se perceber que por mais que tenham sido eleitas da mesma forma que os colegas homens, as mulheres são vistas de forma pejorativa, como sensíveis e emocionais demais para ocupar os cargos políticos (Bauer, 2015; Biroli, 2010; Eagly & Karau, 2002; Johns & Shephard, 2007).

É possível afirmar que o gênero do representante político conduz às expectativas da sociedade acerca dos seus traços, competências, posicionamentos e crenças (Araújo, 2010; Johns & Shephard, 2007; Miguel & Feitosa, 2009). Diante disso, o gênero feminino é associado ao estereótipo de pessoas carinhosas e sensíveis, cujas características se opõem ao esperado de um candidato político: que sejam mais decisivos e agressivos (Bauer, 2015; Eagly & Karau, 2002). Dado contexto, pode interferir na percepção delas sobre o poder, levando-as a escolherem elementos pessoais estratégicos para conduzir sua prática e atuação na política.

No relato a seguir, o preconceito de homens e das próprias mulheres é destacado como um dos motivos pelos quais ainda há dificuldade para o preenchimento das cotas. O achado converge com os resultados do estudo do Tribunal Superior Eleitoral (2023) que indicam que, mesmo sendo o número de mulheres votantes o maior percentual entre os eleitores e que elas tenham a capacidade do exercício de soberania popular, não o

fazem. Os relatos revelam outros desafios referentes às cotas, aprovações de leis e mudanças já percebidas por elas na política:

Tem um machismo, na hora de aprovar uma lei que tire benefício dos homens, não aqui, mas na Câmara, mas de dar essa paridade, é uma discussão que vai muito longe. Cada mulher que entra é um homem a menos, tem toda uma história que vem junto com isso, não é uma mudança que vem de um dia para o outro. Ela é gradual, mas precisa estar participando para mostrar que dá (Métis).

A violência contra a mulher e eu falo da violência patrimonial, a psicológica e a física, mas, eu falo também de outros tipos de violência que existem e eu posso te dizer que isso que acontece com a mulher na política, é uma violência, é um bullying, é crime [...] simplesmente por você ser mulher (Hera).

Percebe-se a existência de diversos desafios no percurso à inserção da mulher no ambiente político. Esses desafios, conforme Araújo (2010), Bauer (2015), Lee (2018) e Zakar et al. (2018) não resultam apenas do preconceito e demais questões históricas arraigadas no sistema, mas, especialmente, por ainda serem minoria nas organizações da esfera política que possuem cargos eletivos. Nesse contexto, os posicionamentos e as lutas das mulheres eleitas são questionados com mais frequência do que os de colegas homens.

É nesse cenário turbulento de inserção das mulheres no âmbito político que se catalisa o processo de empoderamento das representantes, sejam elas ainda candidatas ou já eleitas. Ao buscarem adentrar a esfera política, as mulheres enfrentam uma série de desafios, como os mencionados: falta de apoio partidário, conflito trabalho-família, necessidade de provar suas competências e intimidações por parte dos correligionários homens.

Para romperem com o sistema de poder que simbolicamente está detido na figura masculina, as mulheres veem a necessidade de refletir e adaptar o seu comportamento, reunindo forças e recursos pelo bem das causas que defendem (Pinto, 2012). Essa reflexão está intimamente relacionada à constituição do seu empoderamento (Ninacs, 2003), uma vez que as mulheres reconhecem que a sua representatividade é constantemente ameaçada pelo contexto patriarcal e machista. Por sua vez, a adaptação de comportamentos resultantes da aprendizagem no exercício da práxis política auxilia essas mulheres na construção do seu empoderamento, especialmente na sua autoestima (Ninacs, 2003), afinando a sua concepção identitária sobre o significado de ser mulher e do valor de ser mulher na política.

Ademais, ainda em relação ao processo de empoderamento, há uma mudança social na criação de competências coletivas quando as mulheres passam a enfrentar os desafios catalisados pelo ambiente político. A inspiração e a participação de mais pessoas envolvidas nesse processo e, também, na ampliação do conhecimento desses desafios, contribuem para a busca por mudanças, ainda que distantes de uma realidade de direitos iguais entre os sujeitos envolvidos (Bauer, 2020; Lee, 2018; Miguel & Feitosa, 2009; Pinto, 2012; Zakar et al., 2018).

As estratégias de enfrentamento dos desafios relacionados às desigualdades e desvantagens de poder na sociedade, basicamente buscam ir contra o que refletem os desafios de âmbito social das mulheres na política. O que as mulheres enfrentam diariamente ao buscarem transformações significativas em um meio essencialmente burocrático e conservador também é resultado de um contexto histórico relacionado ao poder e processo de empoderamento (Atkinson, 1999; Pinto, 2012). Este processo de empoderamento em um contexto social é interpretado pelas entrevistadas “como um grande jogo de poder” (Hemera); e “uma briga diária por direitos” (Métis), o que reforça os aspectos voltados a competências coletivas e à busca de transformações destacadas na teoria do processo de empoderamento.

4.2. Conquistas alcançadas

Quando questionadas acerca de suas trajetórias, todas as respondentes destacam que as consideram conquistas, pois foram eleitas sem apoio efetivo dos partidos a que são vinculadas, tiveram projetos de leis aprovados e representaram efetivamente a população. Em cada entrevista as respondentes falam um pouco sobre seus projetos que, majoritariamente, são voltados à Saúde pública e às causas específicas que cada uma delas defende. Neste momento, é possível verificar as quatro perspectivas de empoderamento individual (autoestima, consciência crítica, competências e participação) destacadas por Ninacs (2003). Ao ressaltar as suas conquistas, portanto, verifica-se de maneira mais nítida nas mulheres eleitas, o senso de autovalor, a reflexividade a respeito de suas atuações, a percepção de suas próprias competências e as consequências de suas participações no cenário político.

Ao ser questionada, contudo, sobre as conquistas que mais se destacam em seu cotidiano, a respondente Gaia ressalta o caráter emocional envolvido em tal processo: “As maiores emoções positivas ocorrem quando você consegue resolver problema, as maiores frustrações vêm quando você não consegue [...] o problema para nós é o desafio e, eu

tenho que resolvê-lo, tenho que lutar por eles (população).” Com o relato de Gaia, compreende-se o exposto por Pinto (2012), de que a percepção de poder traz consigo a conscientização a respeito do seu próprio comportamento e da capacidade que tal pessoa possui em influenciar o cotidiano de outros. Tem-se, aqui, a orientação delineada pelo autor a respeito do aumento de forças e de recursos não somente para si mesmo, mas para as comunidades (Pinto, 2012).

As entrevistadas ressaltaram que percebem forte e latente preconceito em toda a sua trajetória política e nos ambientes das Câmaras e Assembleias. Percebem, também, aspectos de mudanças de comportamento por parte de seus colegas homens nas questões de tratamento e em relação aos posicionamentos que esses possuíam perante as causas defendidas por elas. Como exemplo, a vereadora Hemera, defensora da causa animal, ressaltou que essa causa foi o motivo que fez com que a população a elegesse. Em sua opinião, as pautas a serem defendidas por ela necessitam de coerência com seu propósito na câmara de vereadores: “Nunca senti repressão dos outros colegas, mas, às vezes eles fazem ‘au-au’ ou algo assim”.

Em sua visão, Hemera relatou que não acreditava que tais comentários fossem depreciativos e, sim, em tom de brincadeira. “Mas aí, na última sessão daquele ano apareceu uma cachorrinha na porta do plenário [...] e ela não saía dali. Naquele dia, vários vereadores mandaram no grupo, me chamando, mandando foto ‘Veio uma visita pra você, alguém aqui veio te visitar’.” A vereadora afirmou que, de acordo com a sua percepção, desde que iniciou a discussão a respeito das causas animais, esses deixaram de ser invisíveis para os outros participantes daquela organização: “talvez eles nunca tivessem tido esse olhar do cuidado, da proteção, do amor, da empatia, da compaixão e foi o que eu falei durante todo o ano e eu pensei: ‘na primeira sessão daquele ano eu tive que pedir autorização para falar de um animal e na última eles olharam para aquela cachorrinha” (Hemera).

Artemis, que também atua na mesma causa da respondente Hemera, porém em outra cidade, relatou situação semelhante. Ademais, percebe mudanças de comportamento em relação ao que defende: “tinham uns dois ou três que me olhavam atravessado e, o turning point, o “x” da questão foi que eles ficaram ‘qual é a dessa mulher’?!” (Artemis). Ela afirmou que no início de sua trajetória era muito criticada ao contrariar questões culturalmente aceitas em sua cidade, e que hoje percebe maior aceitação em relação aos seus projetos: “quando temos sessão para aprovar um projeto de

lei, o plenário enche [...] acho que eles ficaram com uma pulga atrás da orelha do tipo ‘ah, porque acho que essa causa não é uma coisinha tão boba’ como eles, na ignorância e na simplicidade deles achavam que era” (Artemis).

Diante dessas duas experiências verifica-se que a ação das vereadoras frente a causa pela qual atuam pode ser considerada uma estratégia de empoderamento social, que impacta e transforma a sociedade no objetivo delineado por elas, uma vez que sua ação traz visibilidade para a causa animal (Gutiérrez, 1990; Page & Czuba, 1999).

Ao discutir a aprovação de leis e aspectos específicos das causas que defende, a respondente Têmis salientou outro ponto de vista quanto às conquistas, ressaltando que elas devem se voltar à população e não a aspectos pessoais: “Nunca olhei para o meu umbigo, eu acho que o deputado estadual, federal, seja lá quem for, eles são funcionários do povo que elegeu eles, eles não são deputados, eles estão deputados” (Têmis). O relato de Têmis coaduna com o exposto por Eylon (1998), para quem o empoderamento possui foco no desenvolvimento do potencial individual, mas também pode ir além de um sentimento pessoal, trazendo consigo percepções que sobressaem a individualidade e despertam a consciência crítica.

Conforme Ninacs (2003), o empoderamento, mesmo em sua perspectiva individual, desenvolve-se por meio da consciência coletiva, social e política. Ao mesmo tempo que a pessoa começa a ter percepções a respeito de suas competências e transforma seus planos em ações, passa, também, a envolver-se em processos de decisão e a desvelar os resultados desse novo posicionamento.

Esse processo individual repercute no campo do empoderamento social à medida que a atuação da mulher na política cria competências coletivas que podem ser compartilhadas com outras interessadas. Desse modo, é possível identificar a ampliação da representatividade da mulher na política por meio da inspiração de outros grupos partidários, com viabilidade de resultar em sua participação efetiva (Pinto, 2012). Nessa perspectiva, verifica-se que à medida que mais mulheres compõem a cena política, mais mudanças significativas são colocadas em foco, particularmente no que tange aos investimentos realizados. Conforme destacado no relato da respondente Têmis, todavia, esses investimentos devem possuir o propósito de aprimorar toda a rede pública e a população em geral (Chattopadhyay & Duflo, 2004).

Conclui-se, então, que as principais conquistas destacadas por essas mulheres se voltam ao fato de terem conseguido se eleger com seus próprios esforços. Atualmente,

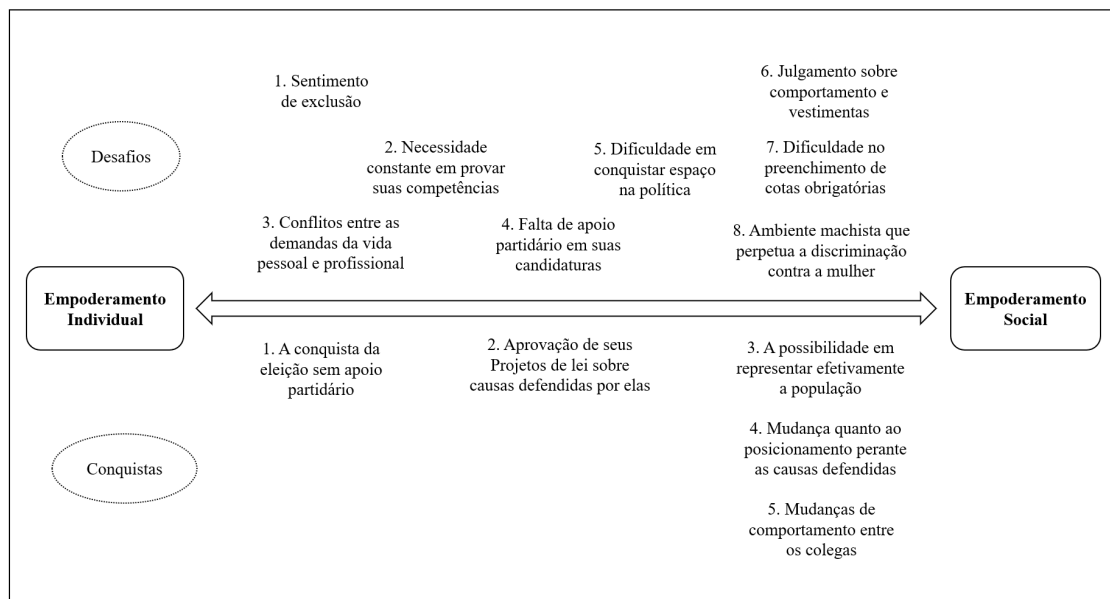
elas têm conseguido novas oportunidades para representar causas específicas e coletivas. Considerando que essas causas, muitas vezes, são negligenciadas, também se destaca como conquista a aprovação de projetos de lei em seu benefício.

No contexto da trajetória das entrevistadas percebe-se, que enquanto algumas estão envolvidas na política há mais de uma década, outras a adentraram há pouco tempo. Com isso, foi possível verificar diferenças de posicionamentos a respeito do que consideram como conquistas, mas também como desafios. A principal mudança que as mulheres veteranas na política percebem é a mudança no tratamento. Mesmo diante de tantos percalços, desafios e preconceitos, as mulheres consideram como conquista a mudança do comportamento, não somente de seus colegas de Câmara, Assembleia ou partidos para com elas e suas causas, mas também por parte da população.

4.3. Síntese dos resultados

Os resultados da discussão sobre os desafios enfrentados e as conquistas alcançadas pelas mulheres eleitas, no nível de empoderamento individual e social estão sintetizadas na Figura 01.

Figura 01: Síntese dos resultados



Fonte de dados: Elaborado pelas autoras (2023)

Em síntese, o empoderamento não representa, por si só, um momento ou um fato ocorrido na vida pessoal de cada mulher ou no meio social em que vivem, mas, sim, um processo que se constitui tanto individual como socialmente. Isto porque o

empoderamento é resultado de um exercício autorreflexivo das legisladoras e que é estimulado e atravessado por diferentes situações vividas e relações sociais e de poder.

Assim, por estarem intimamente ligados, os processos individual e social de empoderamento são representados na Figura 1 em dois polos de um continuum, ao longo do qual são alocados os desafios e as conquistas identificados e relatados pelas mulheres entrevistadas. Ressalta-se que a vivência de experiências negativas (aqui representadas pelos “desafios”) faz parte do processo de empoderamento, bem como as experiências positivas (colocadas como “conquistas”), revelando a natureza transformadora dos eventos vividos pelas entrevistadas e pela sociedade.

No campo do empoderamento individual, os principais desafios reconhecidos pelas representantes políticas têm sido o seu sentimento de exclusão, a necessidade de provar as suas competências e conflitos trabalho-família. E, apesar de vivenciarem constantemente esses problemas, as mulheres reconhecem como conquista a sua própria eleição, ainda que realizada sem o apoio financeiro nem organizacional dos partidos de que fazem parte. Essa conquista tende a fortalecer a moral das mulheres e, por conseguinte, o seu empoderamento.

No meio do continuum do empoderamento, a falta de apoio partidário das mulheres na política e a dificuldade em encontrar espaço na política são elementos que se mostram como desafios individuais, mas também são problemas sociais, pois têm raízes na cultura machista e patriarcal brasileira. Por sua vez, a conquista de projetos de lei defendidos por mulheres e, em seguida, aprovados pelo Poder Legislativo, é considerada uma vitória alocada mais no centro do continuum de empoderamento, pois retrata tanto o alcance pessoal das representantes como uma contribuição no alcance do bem-estar social.

Por fim, no campo do empoderamento social, foram identificados desafios relacionados ao cenário cultural que incidem em preconceitos e discriminação de gênero contra mulheres no Brasil, tais como: julgamentos sobre vestimentas e comportamentos das mulheres na política; dificuldades no preenchimento das cotas obrigatórias de mulheres nos partidos políticos; e o ambiente machista do Poder Legislativo. Felizmente, relevantes conquistas foram identificadas nesse processo de empoderamento social, podendo-se citar: a eleição de mulheres, como a efetiva possibilidade de representar a população feminina; e as mudanças positivas no posicionamento e comportamento dos correligionários homens perante as causas defendidas pelas mulheres.

5. Considerações finais

Este artigo teve como objetivo analisar os principais desafios e conquistas de mulheres eleitas e atuantes na política sob a ótica da teoria de empoderamento individual e social. Sendo possível perceber elementos de constituição do processo de empoderamento da mulher no sistema político. Identificou-se que os desafios das mulheres iniciam na receptividade dos partidos, que visam cumprir a regra da cota de 30% de candidaturas femininas, indicando, muitas vezes, a falta de apoio que leva a mulher a buscar estratégias próprias no processo da campanha eleitoral.

Percebem-se preconceitos por parte de seus colegas homens, que demarcam estratégias de impedimento da entrada e permanência da mulher na política. Tais estratégias podem ser representadas pelos constantes julgamentos relacionados às suas atitudes, levando-as a sentirem necessidade de provar suas competências e demonstrar as suas capacidades. A atuação política traz a essas mulheres consequências para suas vidas pessoais, com destaque às dificuldades de conciliar o trabalho legislativo com a convivência familiar.

Neste contexto, os desafios enfrentados ao serem analisados na perspectiva do empoderamento individual e social, representam tensões do ambiente político que permitem representar, ao mesmo tempo, dificuldades e oportunidades de ampliação da atuação da mulher na política. Desse modo, sob o ponto de vista do empoderamento individual identificam-se como desafios relacionados: o sentimento de exclusão, a necessidade de provar suas competências, e as tensões no conflito vida pessoal versus vida profissional.

À medida que se estende a análise ao processo de empoderamento social, constata-se que os desafios vão assumindo a perspectiva de coletividade, ou seja, exercem influência ou impacto sobre o coletivo de mulheres na política. Tais desafios podem ser representados pela falta de apoio partidário, dificuldade em conquistar espaço na política, julgamentos sobre seus comportamentos e vestimentas, dificuldade no preenchimento das cotas, discriminação e machismo.

Se, por um lado, as mulheres inseridas na política enfrentam desafios em suas trajetórias, por outro a sua inserção na política representa resistência contra a cultura patriarcal e machista, o que resulta em conquistas tanto pessoais quanto sociais. Em primeiro lugar, o fato de serem eleitas por esforço pessoal, sem apoio do partido, representa que na sociedade há espaços favoráveis tanto de apoio à mudança quanto à

Souza, Fernandes, Lourenço, Silva & Frohlich. “Qual é a dessa mulher?” Desafios, conquistas e empoderamento da mulher na política

atuação das mulheres no lugar de poder. A atuação delas nas Assembleias e Câmaras de Vereadores também representa transformações na maneira como determinadas causas são apreciadas, e como é negligenciada a aprovação de projetos de lei. Essa dinâmica revela impactos do empoderamento na trajetória de atuação política das mulheres, bem como na maior visibilidade social e política de questões relacionadas à saúde pública e causas ambientais, por exemplo.

Nesse sentido, a conquista identificada sob a lente do empoderamento individual está relacionada ao fato de as mulheres serem eleitas sem apoio partidário, num esforço pessoal. E, ao se analisar as conquistas relatadas, aproximando-as à perspectiva do empoderamento social, identifica-se a aprovação de leis e a abrangência social das causas defendidas por elas, bem como transformações no comportamento de colegas políticos. As conquistas parecem singelas, mas no contexto vivido, que estabelece recursos e dinâmicas à performance da mulher na política, são singulares e relevantes na mudança social, bem como na abrangência da atuação da mulher no poder.

Em pesquisas futuras considera-se importante ampliar o escopo nas áreas de Administração e Estudos Organizacionais a fim de analisar a vivência da mulher em contextos organizacionais predominantemente masculinos. Ademais, percebe-se a necessidade de ampliação de estudos de elementos subjetivos que emergem da trajetória das mulheres na política, como, por exemplo, as suas emoções. Por fim, sugere-se a realização de pesquisas que investiguem a constituição identitária das mulheres atuantes no contexto político.

Referencias

Amaral, T. (2022). Especial Eleições 2022 – Representatividade feminina ainda é baixa na Câmara. CNN Brasil. <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/mulheres-aumentam-representacao-na-camara-mas-representatividade-ainda-e-baixa/>

Araújo, C. (2010). Rotas de ingresso, trajetórias e acesso das mulheres ao legislativo: um estudo comparado entre Brasil e Argentina. *Revista Estudos Feministas*, 18(2), 567–584. <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2010000200016>

Atkinson, R. (1999). Discourses of Partnership and Empowerment in Contemporary British Urban Regeneration. *Urban Studies*, 36(1), 59–72. <https://doi.org/10.1080/0042098993736>

Bardin, L. (2011). Análise de conteúdo. In Edições.

Souza, Fernandes, Lourenço, Silva & Frohlich. “Qual é a dessa mulher?” Desafios, conquistas e empoderamento da mulher na política

Bauer, N. (2020). Shifting Standards: How Voters Evaluate the Qualifications of Female and Male Candidates. *The Journal of Politics*, 82(1).

Bauer, N. M. (2015). Emotional, Sensitive, and Unfit for Office? Gender Stereotype Activation and Support Female Candidates. *Political Psychology*, 36(6), 691–708. <https://doi.org/10.1111/pops.12186>

Bazanini, R., Da Silva, J. R., & Biffi, M. A. (2020). Empreendedorismo Social em Redes Interorganizacionais: O Fluxo Mimético como Absorção Adaptativa na Formação de Competências para o Empoderamento Social. *Gestão & Regionalidade*, 36(109), 163–181. <https://doi.org/10.13037/gr.vol36n109.6632>

Becker, D., Edmundo, K., Nunes, N. R., Bonatto, D., & Souza, R. de. (2004). Empowerment e avaliação participativa em um programa de desenvolvimento local e promoção da saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 9(3), 655–667. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232004000300017>

Benigno, G. O. L., Vieira, D. M., & Oliveira, J. E. de. (2021). Desigualdade de gênero nos estados brasileiros e análise dos stakeholders do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. *Revista de Administração Pública*, 55(2), 483–501. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190398>

Biroli, F. (2010). Mulheres e política nas notícias: Estereótipos de gênero e competência política. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 90, 45–69. <https://doi.org/10.4000/rccs.1765>

Brollo, F., & Troiano, U. (2016). What happens when a woman wins an election? Evidence from close races in Brazil. *Journal of Development Economics*, 122, 28–45. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2016.04.003>

Buonicore, A. C. (2009). As mulheres e os direitos políticos no Brasil. In *Voto Feminino & Feminismo*. Imprensa Oficial.

Cajado, A. F. R., Dornelles, T., & Pereira, A. C. (2014). Eleições no Brasil : uma história de 500 anos. Tribunal Superior Eleitoral.

Chattopadhyay, R., & Duflo, E. (2004). Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India. *Econometrica*, 72(5), 1409–1443.

Chikaipa, V. (2019). Caring Mother or Weak Politician? A Semiotic Analysis of Editorial Cartoon Representations of President Joyce Banda in Malawian Newspapers. *Critical Arts*, 33(2), 14–28. <https://doi.org/10.1080/02560046.2019.1655583>

Costa, M., & Schaffner, B. F. (2018). How Gender Conditions the Way Citizens Evaluate and Engage with Their Representatives. *Political Research Quarterly*, 71(1), 46–58. <https://doi.org/10.1177/1065912917722235>

Souza, Fernandes, Lourenço, Silva & Frohlich. “Qual é a dessa mulher?” Desafios, conquistas e empoderamento da mulher na política

Eagly, A. H., & Karau, S. J. (2002). Role congruity theory of prejudice toward female leaders. *Psychological Review*, 109(3), 573–598. <https://doi.org/10.1037/0033-295X.109.3.573>

Eylon, D. (1998). Understanding empowerment and resolving its paradox. *Journal of Management History*, 4(1), 16–28. <https://doi.org/10.1108/13552529810203905>

Farias, J. P. B. de, Pimentel, J. M. V., & Santos, L. C. (2021). Turismo étnico-afro: uma possível alternativa para empreendedorismo e empoderamento negro no Brasil. *Caderno Virtual de Turismo*, 21(2), 51. <https://doi.org/10.18472/cvt.21n2.2021.1867>

Fernandes, C., & Lourenço, M. L. (2023). A Woman’s Place is... in Politics: Reflections about Micro and Macroaggressions of Identities. *Revista de Administração Contemporânea*, 1–18. <https://doi.org/https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2023220252.en>

Fernandes, C., Lourenço, M. L., Frohlich, S., Silva, D. E. da, & Kai, F. O. (2020). Mulheres na política: emoções e desafios em dinâmicas institucionais complexas. *Cadernos EBAPE.BR*, 18(4), 1071–1081. <https://doi.org/10.1590/1679-395120200006>

Fialho, C. B., Rosa, Á. F. da, Gai, M. J. P., & Nunes, A. de F. P. (2018). Empoderamento e Gênero: Um Estudo com Mulheres que Ocupam Cargos de Gestão em uma Universidade Federal. *Revista Administração Em Diálogo - RAD*, 20(1), 1. <https://doi.org/10.23925/2178-0080.2018v20i1.33452>

Geys, B., & Mause, K. (2014). Are Female Legislators Different? Exploring Sex Differences in German MPs’ Outside Interests. *Parliamentary Affairs*, 67(4), 841–865. <https://doi.org/10.1093/pa/gss090>

Grant, I., Kesternich, I., Steckenleiter, C., & Winter, J. (2018). Historic sex-ratio imbalances predict female participation in the market for politicians. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 156, 144–165. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2018.10.003>

Gutiérrez, L. M. (1990). Working with Women of Color: An Empowerment Perspective. *Social Work*, 35(2), 149–153.

Homola, J. (2019). Are Parties Equally Responsive to Women and Men? *British Journal of Political Science*, 49(3), 957–975. <https://doi.org/10.1017/S0007123417000114>

Huddy, L., & Terkildsen, N. (1993). The Consequences of Gender Stereotypes for Women Candidates at Different Levels and Types of Office. *Political Research Quarterly*, 46(3), 503–525. <https://doi.org/10.1177/106591299304600304>

Inter-Parliamentary Union. (2022). Classificação mensal das mulheres nos parlamentos nacionais. *Global Data on National Parliaments*. <https://data.ipu.org/women-ranking?month=3&year=2022>

Souza, Fernandes, Lourenço, Silva & Frohlich. “Qual é a dessa mulher?” Desafios, conquistas e empoderamento da mulher na política

International Labour Organization. (2020). World Employment Social Outlook: trends for women 2018. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_619577.pdf

Johns, R., & Shephard, M. (2007). Gender, Candidate Image and Electoral Preference. *The British Journal of Politics and International Relations*, 9(3), 434–460. <https://doi.org/10.1111/j.1467-856x.2006.00263.x>

Karawejczyk, M. (2013). As filhas de Eva querem votar: dos primórdios da questão à conquista do sufrágio feminino no Brasil [Universidade Federal do Rio Grande do Sul]. <http://hdl.handle.net/10183/72742>

Kleba, M. E., & Wendausen, A. (2009). Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. *Saúde e Sociedade*, 18(4), 733–743. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902009000400016>

Lee, Y. J. (2018). Gender, Electoral Competition, and Sanitation in India. *Comparative Politics*, 50(4), 587–605. <https://www.jstor.org/stable/26532705>

Miguel, L. F., & Feitosa, F. (2009). O gênero do discurso parlamentar: mulheres e homens na tribuna da câmara dos deputados. *Dados*, 52(1), 201–221. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582009000100006>

Ninacs, W. A. (2003). Empowerment: Cadre conceptuel et outil d'évaluation de l'intervention sociale et communautaire. https://www.passerelles.quebec/system/files/upload/documents/posts/a22_ninacs_cle_cs_cctl_empowerment_2003.pdf

Page, N., & Czuba, C. E. (1999). Empowerment: What Is It? *Journal of Extension*, 37(5). <https://archives.joe.org/joe/1999october/comm1.php>

Paxton, P., & Hughes, M. (2014). *Women, Politics, and Power: A Global Perspective*. SAGE Publications, Inc. <https://doi.org/10.4135/9781452275482>

Paxton, P., & Kunovich, S. (2003). Women's Political Representation: The Importance of Ideology. *Social Forces*, 82(1), 87–113. <http://www.jstor.org/stable/3598139>

Pinto, C. C. G. (2012). Representações e Práticas do Empowerment nos trabalhos sociais [Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas]. <http://hdl.handle.net/10400.5/4230>

Ragins, B. R., & Winkel, D. E. (2011). Gender, emotion and power in work relationships. *Human Resource Management Review*, 21(4), 377–393. <https://doi.org/10.1016/j.hrmr.2011.05.001>

Renner, A.-M., & Masch, L. (2019). Emotional woman – rational man? Gender stereotypical emotional expressivity of German politicians in news broadcasts. *Communications*, 44(1), 81–103. <https://doi.org/10.1515/commun-2017-0048>

Souza, Fernandes, Lourenço, Silva & Frohlich. “Qual é a dessa mulher?” Desafios, conquistas e empoderamento da mulher na política

Rezende, D. L. (2017). Desafios à representação política de mulheres na Câmara dos Deputados. *Revista Estudos Feministas*, 25(3), 1199–1218. <https://doi.org/10.1590/1806-9584.2017v25n3prezende>

Romero, K., & Kerstenetzky, C. L. (2015). Entre o altruísmo e o familismo: a agenda parlamentar feminina e as políticas família-trabalho (Brasil, 2003-2013). *Revista Brasileira de Ciência Política*, 18, 119–146. <https://doi.org/10.1590/0103-335220151805>

Sacchet, T. (2018). Why Gender Quotas Don’t Work in Brazil? The Role of the Electoral System and Political Finance. *Colombia Internacional*, 95, 25–54. <https://doi.org/10.7440/colombiaint95.2018.02>

Saldaña, J. (2016). *The coding manual for qualitative researchers* (3rd ed.). Sage.
Schulz, R., & Moritz, M. L. (2015). Mulheres vitoriosas na política: estudo comparativo entre as candidaturas ao cargo de deputado estadual no RS em 2010. *Sociologias*, 17(39), 370–402. <https://doi.org/10.1590/15174522-017003921>

Scott, J. (1990). Gênero: “Uma categoria útil de análise histórica.” *Educar Em Revista*, 20(35), 23–36. <https://doi.org/10.1590/s0104-40602009000300003>

Silva, J. R. H. da, Câmara, S. M. A., Júnior, S. M., & Barreto, L. M. T. da S. (2021). Liderança Transformacional, Empoderamento Psicológico e Orientação Empreendedora: Um Estudo no Setor Hoteleiro. *Revista Hospitalidade*, 18(2), 41–74.

Souza, L. D. P. de, Silva, I. P. A. da, & Costa, L. A. (2022). Implementação e implicações da ação política de fortalecimento ao empreendedorismo feminino. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI)*, 7(2), 158–183. <https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2022v7n2.62512>

Tisdell, E. J., & Merriam, S. (2016). *Qualitative Research: A Guide to Design and Implementation* (4th ed.). Jossey-Bass.

Tosi, M. (2016). Voto feminino: a história do voto das mulheres. *Politize!* <https://www.politize.com.br/conquista-do-direito-ao-voto-feminino>



Tribunal Superior Eleitoral (2023). Mulheres: Estatísticas. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#estatisticas>. Acesso em: 13 set. 2023.

Vasconcelos, E. M. (2003). *O poder que brota da dor e da opressão: empowerment, sua história, teoria e estratégias*. Paulus.

Zakar, R., Zakar, M. Z., & Hamid, N. (2018). Gender mainstreaming in politics: Perspective of female politicians from Pakistan. *Asian Journal of Women’s Studies*, 24(2), 224–245. <https://doi.org/10.1080/12259276.2018.1464109>

Normas Internacionais de Proteção às Pessoas com Deficiência e as Políticas Públicas Municipais de São Paulo

International Rules for the Protection of People with Disabilities and São Paulo's Municipal Public Policies

Danilo Garnica Simini¹ 
José Blanes Sala² 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2023v8n2.65368](https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2023v8n2.65368)

Recebido em: 29/12/2022
Aprovado em: 26/09/2023

Resumo: O Brasil é signatário da Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que impõe aos países a adoção de medidas administrativas e legislativas voltadas à implementação dos direitos das pessoas com deficiência. Tais medidas devem ser implementadas por todos os níveis de governo, inclusive pelos poderes locais. Por isso, mostra-se importante verificar se os municípios realmente têm observado o tratado em suas políticas públicas voltadas à proteção das pessoas com deficiência. A Lei Orgânica do município de São Paulo, cidade objeto do presente estudo, estabelece ser dever da municipalidade apoiar e incentivar a defesa dos direitos humanos, conforme normas constitucionais e internacionais. Ou seja, a própria lei deixa claro o dever de observância dos tratados na proteção e promoção dos direitos humanos na atividade pública municipal. Por isso, o trabalho verificou se realmente houve a partir de 2010, ano seguinte à incorporação da Convenção das Nações Unidas Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência ao ordenamento jurídico interno brasileiro, a observância das normas internacionais de proteção às pessoas com deficiência durante a formulação e implementação das políticas públicas municipais de São Paulo. Foram analisados os relatórios da Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência (SMPED), e concluiu-se que as políticas públicas municipais de São Paulo voltadas à pessoa com deficiência têm observado a normativa internacional acerca da temática.

Palavras-chave: Pessoas com deficiência; Tratados Internacionais; Políticas Públicas; São Paulo; Municípios.

¹ Universidade de Ribeirão Preto e Centro Universitário Barão de Mauá – E-mail: danilosimini@gmail.com.

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

Abstract: Brazil is a signatory to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, which requires countries to adopt administrative and legislative measures aimed at implementing the rights of persons with disabilities. Such measures must be implemented by all levels of government, including local authorities. Therefore, it is important to verify whether the municipalities have really observed the treaty in their public policies aimed at protecting people with disabilities. The Organic Law of the municipality of São Paulo, the city object of this study, establishes that it is the municipality's duty to support and encourage the defense of human rights, in accordance with constitutional and international standards. In other words, the law itself makes clear the duty to observe treaties in the protection and promotion of human rights in municipal public activity. Therefore, the work verified whether from 2010 onwards, the year following the incorporation of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities into the Brazilian domestic legal system, there was compliance with international standards for the protection of people with disabilities during the formulation and implementation of municipal public policies in São Paulo. Reports from the Municipal Secretariat for Persons with Disabilities (SMPED) were analyzed, and it was concluded that São Paulo's municipal public policies aimed at people with disabilities have complied with international regulations on the subject.

Keywords: People with disabilities; International Treaties; Public Policies; São Paulo; Municipalities.

Introdução

O Estado brasileiro é membro da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Através do tratado os Estados se comprometem a assegurar e promover o pleno exercício de todos os direitos das pessoas com deficiência, bem como adotar todas as medidas necessárias para a realização dos direitos indicados na convenção, além de levar em consideração, em todos os programas e políticas, a proteção e a promoção das pessoas com deficiência. Ademais, os Estados se comprometem a assegurar que todas as autoridades públicas e instituições atuem em conformidade com os preceitos existentes no tratado.

A normativa internacional vincula o Estado como um todo, ou seja, todos os níveis de governo e seus respectivos agentes públicos. Assim, as autoridades públicas federais, estaduais e municipais devem zelar pelo efetivo cumprimento dos direitos das pessoas com deficiência indicados na convenção em estudo. Paralelamente ao Direito Internacional, há no âmbito interno brasileiro, através do texto constitucional, a delegação de atribuições aos municípios em matéria de direitos humanos, inclusive em relação aos direitos das pessoas com deficiência.

A Constituição Federal de 1988, influenciada pelo processo de descentralização existente na América Latina nas décadas de 1980 e 1990, confere ao município o status de ente federativo, tornando-o peça importante no chamado federalismo cooperativo. Os entes federativos têm autonomia administrativa, política e financeira, bem como competências específicas. Por outro lado, além das competências próprias, algumas matérias indicadas no artigo 23 do texto constitucional exigem atuação em conjunto de todos os níveis de governo. Essa é a essência do chamado federalismo cooperativo, no contexto das chamadas competências comuns.

O dispositivo indicado acima evidencia a existência de matérias relacionadas aos direitos humanos como sendo de competência de todos os entes federativos, inclusive dos municípios. O acesso à educação, à cultura, à ciência, à saúde e à assistência pública, bem como a proteção dos direitos das pessoas com deficiência são temas a exigir também a atuação dos municípios, não apenas do governo federal e estadual. Outro dispositivo a justificar o papel dos municípios na proteção dos direitos humanos é o artigo 30, inciso I da Constituição Federal, cuja redação enuncia competir aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local. Nesse caso, a proteção dos direitos humanos é, certamente, um assunto de interesse local do município a permitir a sua atividade legislativa.

Como se vê, a normativa internacional em matéria de pessoas com deficiência impõe ao Estado como um todo a adoção das medidas necessárias a proteção dos direitos das pessoas com deficiência e os municípios ocupam papel de destaque na proteção de tais direitos, conforme o texto constitucional. Contudo, a realidade brasileira apresenta desafios. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2015, no ano de 2014, um total de 2.457 municípios brasileiros apresentavam estrutura específica de direitos humanos, ou seja, 44,1% do total. Houve um aumento do número se comparado com os dados de 2009, pois naquele momento apenas 25,3% dos municípios brasileiros possuíam estrutura específica de direitos humanos (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2015).

No ano de 2014, o setor de direitos humanos era subordinado a outra Secretaria em 71,6% dos municípios, a região Nordeste apresentava maior número de municípios com órgãos de direitos humanos (46,2%), 40,9% dos órgãos de direitos humanos tinham orçamento próprio e 89,5% dos municípios com órgãos específicos declararam desenvolver ao menos um tipo de programa voltado à proteção dos direitos humanos. O IBGE destacou o incremento de políticas municipais voltadas às pessoas com deficiência.

Foram encontrados em 3.861 municípios políticas de inclusão no ambiente escolar, em 3.310 municípios políticas voltadas à acessibilidade em espaços públicos, sendo as políticas menos recorrentes aquelas ligadas ao turismo acessível e à promoção da acessibilidade digital. Ademais, no ano de 2014 foram encontradas 55% das prefeituras com rampas de acesso e 3.819 municípios apresentavam algum item voltado à acessibilidade nas sedes de suas prefeituras (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2015).

Por isso, mostra-se importante discutir se a normativa internacional em matéria de direitos das pessoas com deficiência vem sendo efetivamente observada pelos municípios na formulação e implementação de políticas públicas. O presente trabalho optou por analisar a cidade de São Paulo. A Lei Orgânica do município de São Paulo, cidade objeto do presente estudo, estabelece em seu artigo 237 ser dever da municipalidade apoiar e incentivar a defesa dos direitos humanos, conforme normas constitucionais, tratados e convenções internacionais. Ou seja, a própria lei deixa claro o dever de observância dos tratados na proteção e promoção dos direitos humanos na atividade pública municipal (São Paulo, 1990).

Por isso, este trabalho busca verificar se realmente houve a partir de 2010 a observância das normas internacionais de proteção às pessoas com deficiência durante a formulação e implementação das políticas públicas municipais de São Paulo. A análise é feita a partir de 2010 tendo em vista que a Convenção das Nações Unidas Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência foi incorporada ao ordenamento jurídico interno no ano anterior. A fim de atingir tal objetivo foram inicialmente feitas considerações sobre a importância dos municípios na efetivação dos direitos humanos, bem como apresentada a estrutura organizacional da capital paulista em matéria de direitos humanos. Também foram analisados os relatórios da Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência (SMPED) da capital paulista, pois tais documentos apresentam os projetos desenvolvidos no contexto de proteção à pessoa com deficiência. A análise dos relatórios também se mostrou importante porque foi possível verificar se as iniciativas da capital paulista se mostram de alguma maneira compatíveis com a normativa internacional em matéria de direitos das pessoas com deficiência

A Importância dos Municípios na Efetivação dos Direitos Humanos

O Direito Internacional dos Direitos Humanos se expandiu nas últimas décadas, mas enfrenta críticas em relação à sua legitimidade e eficácia. Nesse contexto, as cidades possuem capacidade para lidar com tais questionamentos, seja em razão do seu papel fundamental na prestação de serviços públicos ou em razão da sua proximidade com a população (Kalb, 2017). O envolvimento das cidades com o Direito Internacional dos Direitos Humanos deixou de ser uma ideologia para se tornar um engajamento sistemático, asseveram Oomen e Baumgärtel (2018), não obstante as responsabilidades dos entes locais pelas obrigações internacionais ser uma questão constitucional e tratada de formas diferentes pelos Estados.

De acordo com Oomen e Baumgärtel (2018), o Direito Internacional dos Direitos Humanos tem introduzido diversas obrigações através de tratados e simultaneamente os governos nacionais passaram a descentralizar suas atribuições para os entes locais, particularmente, em relação às políticas sociais. Porém, não obstante a transferência de responsabilidades, houve também cortes nos orçamentos e o aumento da população urbana, contribuindo com o maior envolvimento das cidades com o Direito Internacional. Nesse contexto, surgem as chamadas human rights cities ou cidades de direitos humanos, fenômeno importante e pouco estudado de acordo com os autores. As human rights cities podem ser definidas como “autoridades locais que explicitamente baseiam suas políticas no Direito Internacional dos Direitos Humanos.” (Oomen; Durmus, 2019, p. 144, tradução nossa).

O surgimento da ideia de human rights cities, explicam Oomen e Baumgärtel (2018), está relacionado com o surgimento do livro “Direito à Cidade”, de Henri Lefebvre, em 1968, não obstante a existência de diferenças entre os conceitos. Outro momento importante foi a criação da “Carta Europeia para a Salvaguarda dos Direitos Humanos nas Cidades”, de 1998. O documento é resultado da “Conferência Europeia Cidades de Direitos Humanos”, realizada em Barcelona, e apresenta direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, tais como direito à participação política, direito de associação, direito à privacidade, à informação, à educação, ao trabalho, à cultura, à saúde, dentre outros (Conferência Europeia Cidades De Direitos Humanos, 1998).

Além de indicar direitos humanos nos moldes de um tratado, o referido documento apresenta a ideia de solidariedade da comunidade local, a importância da cooperação nas áreas de infraestrutura, proteção do ambiente, saúde, educação e cultura, e de mecanismos voltados à implementação dos direitos humanos nas cidades, tais como a criação de um

Ombudsman municipal como uma instituição imparcial e independente. Dessa forma, “a Carta Europeia é um documento inovador que, pela primeira vez, estabelece diretrizes de direitos humanos a partir da perspectiva das próprias cidades (e de seus gestores).” (Agopyan, 2018, p. 54).

Oomen e Baumgärtel (2018) indicam como exemplo de human rights city Barcelona, tendo está adotado políticas municipais de direitos humanos, criado um ombudsman local e um observatório de direitos humanos. Os autores também destacam a existência de cidades nos Estados Unidos que adotaram a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Mulheres como um decreto local, mesmo sem a ratificação do tratado pelo governo federal, e a iniciativa de cidades na Europa no sentido de realizarem uma ratificação simbólica da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

Isso demonstra essencialmente três pontos: i. que o internacional exerce influência no local, onde há uma aceitação de que o definido internacionalmente deve ser necessariamente implementado localmente; ii. que o “selo” ‘cidade de direitos humanos’ é usado como imagem positiva à cidade e iii. que os ‘direitos humanos’ podem ser concretamente um conceito percebido como relevante - e necessário - localmente. (Agopyan, p. 53, 2018). De qualquer forma, as cidades se engajam com os direitos humanos de diversas formas, desde a assinatura de declarações até o estabelecimento de escritórios para o desenvolvimento de políticas locais de direitos humanos. Estas diferentes formas ocasionam a pluralização dos direitos humanos nas próprias cidades e no mundo de uma maneira geral, conforme explicam Oomen e Durmus (2019). Contudo, observam os autores, muitos governos locais apresentam um engajamento em termos de direitos humanos devido ao apelo moral e discursivo do conceito, deixando de lado a percepção dos direitos humanos enquanto deveres da administração pública.

De acordo com Blank (2006), a participação dos governos locais na aplicação das normas jurídicas internacionais é um aspecto importante do surgimento das cidades como atores centrais no cenário global, e nos últimos anos as cidades deixaram de ser meros agentes do Estado responsáveis pela implementação das obrigações internacionais. Contudo, assevera o autor, muitas vezes se mostra difícil a localização de exemplos de aplicação de normas internacionais nos governos locais, pois em algumas ocasiões a influência internacional não é indicada pelo agente local. Nesse contexto, os agentes locais chegam até a negar a influência internacional em razão de uma resistência nacionalista.

Entretanto, apesar das dificuldades, os governos locais podem ter sucesso onde os governos nacionais falham, assevera Blank (2006). Na visão do autor, a adoção local de normas internacionais teria maior sucesso em razão de cinco motivos: a) a homogeneidade de valores e preferências dos cidadãos seria mais evidente nas cidades; b) é mais fácil mobilizar os habitantes de uma cidade; c) os governos locais geralmente permitem melhor participação nos assuntos políticos; d) o nacionalismo talvez tenha menor influência nas cidades; e e) a adoção de normas internacionais pelo governo local pode ser uma forma de demonstrar sua autonomia.

MacNaughton e McGill (2012), ao tratarem da implementação dos direitos humanos no âmbito municipal, apontam como exemplo os Estados Unidos, onde diversas cidades aprovaram resoluções solicitando ao governo federal norte-americano a ratificação da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), e também a existência de cidades norte-americanas que tentaram implementar tratados de direitos humanos. No ano de 2009, por exemplo, as cidades de Carrboro e Chapel Hill, na Carolina do Norte, aprovaram resoluções adotando a Declaração Universal dos Direitos Humanos como parâmetro a ser observado pela administração pública municipal. Também no ano de 2009, a cidade de Chicago aprovou resolução em apoio à Convenção da ONU sobre os Direitos das Crianças objetivando promover políticas compatíveis com o referido tratado.

As autoras apontam a cidade de São Francisco como um exemplo de sucesso na aplicação local da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW). A cidade aprovou uma portaria utilizando como parâmetro a Convenção e através dela determinou a adoção de todas as medidas necessárias por parte dos órgãos e programas municipais para prevenir todas as formas de discriminação contra as mulheres; também determinou a obrigatoriedade de cursos de direitos humanos voltados aos funcionários locais.

O envolvimento dos governos locais com os direitos humanos também pode levar à criação de novos direitos ou mudanças no conteúdo normativo daqueles já existentes, sendo o caso da inclusão do direito à cidade na agenda da ONU-Habitat III, explicam Oomen e Durmus (2019). Ademais, apontam os autores, o engajamento local também ocasiona uma diversificação de atores envolvidos na formulação e interpretação dos direitos humanos. Essa diversificação ou pluralização está relacionada às três percepções

das cidades nesse contexto: cidades como agentes políticos, cidades como atores e cidades como arenas.

Na percepção das cidades como agentes políticos, interpreta-se os entes locais não mais como sujeitos passivos de normas formuladas, mas sim como agentes com poder de reivindicar nas mesas de negociação. Assim, como sujeitos ativos, as cidades moldam os direitos humanos individualmente ou por meio das redes de cidades, explicam Oomen e Durmus (2019). Por outro lado, analisando-se as cidades como atores, discute-se se elas são sujeitos no Direito Internacional. Por fim, analisar as cidades como arenas exige compreender sua composição por diferentes atores com interpretações variadas sobre os direitos humanos.

Na esfera internacional, o papel das cidades na proteção dos direitos humanos é destaque nas Conferências sobre Assentamentos Humanos da Organização das Nações Unidas. A primeira Conferência (Habitat I) foi realizada em 1976, e culminou na criação do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos e da Comissão das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos, explica Agopyan (2018). A Habitat I, contudo, acabou reafirmando a posição clássica do Direito Internacional em relação aos governos locais, pois entendeu os governos locais como meros instrumentos da implementação das políticas nacional e internacional (Blank, 2006).

Posteriormente, foi realizada, em 1996, a segunda Conferência (Habitat II), com a participação de 6 mil delegados, 579 autoridades locais e 300 parlamentares (Agopyan, 2018). O documento final, denominado Declaração de Istambul, ressalta o papel das cidades como geradoras de desenvolvimento econômico e social e reconhece as autoridades locais como os parceiros mais próximos e essenciais na implementação da Agenda Habitat. A mudança de percepção acerca dos governos locais deve ser entendida como uma tentativa de desestabilizar os regimes não democráticos, pois o poder local seria um espaço privilegiado para o fortalecimento e desenvolvimento da democracia. Ademais, a Agenda Habitat recomendou aos Estados a revisão da legislação, a fim de aumentar a autonomia dos governos locais e a participação na tomada de decisões, o combate à corrupção local e o treinamento dos funcionários dos governos locais, observa Blank (2006).

Após a Habitat II, a ONU Habitat e a Associação Mundial para a Coordenação de Cidades e Autoridades Locais lançaram, em 1998, o documento intitulado *Towards a World Charter of Local Self-Government*, cujo objetivo final é se tornar um tratado

internacional. O documento apresenta três importantes princípios relacionados às cidades, quais sejam subsidiariedade, proximidade e autonomia. De acordo com esses princípios, as decisões devem ser tomadas o mais próximo dos cidadãos e os governos locais são vistos como parceiros importantes no fortalecimento da democracia ao redor do mundo, explica Blank (2006). Além disso, o documento elenca direitos importantes relacionados aos governos locais, tais como o de recorrer judicialmente, a fim de garantir a sua autonomia.

No ano de 2015, foi realizada a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, cujo resultado foi a criação de uma agenda chamada “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” contendo uma declaração, 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas. Os países signatários da Declaração reconhecem a importância da cooperação entre os governos nacionais e locais na implementação dos Objetivos, fato a demonstrar a importância das cidades na proteção dos direitos humanos.

Ademais, o “Objetivo 11 - Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” prevê diversas medidas voltadas a garantir a efetividade dos direitos humanos nas cidades, tais como acesso à habitação segura, transportes seguros e acessíveis, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, bem como proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros e inclusivos, particularmente para mulheres, idosos e pessoas com deficiência. Dessa forma, a ONU reconhece a cidade como um local privilegiado para a proteção e implementação dos direitos humanos.

O processo de elaboração da Agenda 2030 e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável tem relação direta com a terceira Conferência sobre Assentamentos Humanos da Organização das Nações Unidas (Habitat III) realizada em 2016, explica Agopyan (2018). A partir da Habitat III, a urbanização passa a ser vista como um elemento importante para o desenvolvimento da sociedade (Agopyan, 2018). Assim, “esse enfoque nas cidades e em seus governos conseqüentemente culmina no aumento das expectativas e da observância em relação à eficácia das políticas de direitos humanos aplicadas em nível local.” (Agopyan, p. 50, 2018).

O papel das cidades em relação aos direitos humanos também foi debatido e analisado no âmbito do Conselho de Direitos Humanos da ONU. Através da Resolução 39/7, o Conselho solicitou ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos

Humanos a preparação de um relatório contendo métodos eficazes para a proteção dos direitos humanos em nível local. A fim de preparar o relatório o Alto Comissariado consultou Estados, organizações não governamentais, entidades de direitos humanos e governos locais.

O relatório enfatiza a importância da adoção de leis e políticas compatíveis com o Direito Internacional dos Direitos Humanos, reconhece a existência de estratégias locais para a promoção dos direitos humanos, assevera que as administrações locais ajudam a promover os direitos humanos por meio de revisões periódicas independentes e destaca o papel fundamental das cidades na realização progressiva dos direitos econômicos, sociais e culturais. O documento também destaca a importância dos governos locais na proteção dos direitos de determinados grupos sujeitos à discriminação, tais como pessoas lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e intersexuais e pessoas com deficiência. Nesse contexto, através de leis e políticas municipais, a administração local contribui para a eliminação da discriminação e proteção dos direitos humanos desses grupos, enfatiza o relatório (Alto Comissariado Das Nações Unidas Para Os Direitos Humanos, 2019).

De acordo com o relatório, a vontade política das administrações locais aliada à transparência é essencial para facilitar a cooperação em termos de proteção e promoção dos direitos humanos. A coleta de dados, assevera, é crucial para a formulação das políticas municipais de proteção dos direitos humanos. Também se mostra importante a cooperação entre entes locais e instituições nacionais na proteção dos direitos humanos. O oferecimento de cursos em matéria de direitos humanos aos funcionários municipais, o diálogo com a sociedade civil e as bibliotecas são destacados como uma ferramenta importante de promoção dos direitos humanos para as administrações locais ao promoverem o acesso à educação, à vida cultural e aos assuntos públicos (Alto Comissariado Das Nações Unidas Para Os Direitos Humanos, 2019).

As cidades têm um papel fundamental para o cumprimento em nível local dos compromissos contraídos em razão da Agenda 2030, aponta o relatório, devendo utilizar métodos tradicionais e inovadores para uma melhor conscientização sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) como, por exemplo, as redes internacionais. Ademais, o relatório aponta que a Nova Agenda Urbana decorrente da Habitat III apresenta uma oportunidade única para garantir respostas aos problemas da urbanização relacionados aos direitos humanos.

O relacionamento das administrações locais com as Nações Unidas também foi objeto de análise e considerações por parte do Alto Comissariado para os Direitos Humanos no seu relatório. Neste, insere-se que as administrações locais estão cada vez mais vinculadas ao Sistema de Direitos Humanos da ONU através da revisão periódica universal, dos órgãos dos tratados e dos procedimentos especiais estabelecidos pelo Conselho de Direitos Humanos. Muitas recomendações feitas pelo Conselho de Direitos Humanos, exemplifica o relatório, tratam de questões relacionadas às administrações locais.

De outro lado, o relatório também trata das dificuldades das administrações locais em termos de proteção e promoção dos direitos humanos. Ausência de autonomia, pouco contato com os outros níveis de governo, escassez de recursos e mudanças das agendas dos governos centrais são algumas dificuldades apontadas. Muitas vezes as autoridades locais não estão cientes de suas responsabilidades em matéria de direitos humanos ou não as cumprem integralmente. Outro fator importante é a ausência de informações, e nesse caso as cidades menores acabam não levando em consideração as suas atribuições em matéria de direitos humanos justamente pela falta de informações. Por fim, a corrupção e a falta de um marco legal sobre a atuação municipal em direitos humanos também são dificuldades apontadas no relatório (Alto Comissariado Das Nações Unidas Para Os Direitos Humanos, 2019).

O Alto Comissariado, ao concluir o seu relatório, reconhece que, não obstante a existência de boas práticas locais, muitas cidades ainda não possuem iniciativas ou políticas voltadas à proteção dos direitos humanos. Assim, recomendou: a) maior encorajamento à participação da sociedade civil nas atividades do governo local como forma de promover os direitos humanos; b) redobrar os esforços relacionados à capacitação dos funcionários das administrações locais em matéria de direitos humanos; c) os governos centrais devem fornecer informações às administrações locais sobre os direitos humanos e as obrigações do Estado, colaborar com eles e garantir que tenham recursos suficientes para lidar de forma eficaz com as dificuldades relacionadas à realização dos direitos humanos; d) as leis, políticas e programas locais devem ser baseados em padrões e princípios de direitos humanos e as administrações locais devem realizar autoavaliações para monitorar o cumprimento dessas normas; e) devem ser estabelecidos mecanismos de reclamação para fazer cumprir os direitos humanos em nível local, em estreita colaboração com a instituição nacional de direitos humanos,

quando cabível; f) os Estados e as administrações locais devem capacitar as entidades da sociedade civil para exercerem efetivamente o seu direito de participar nos assuntos públicos e de colaborar de forma significativa com a administração local nos temas de direitos humanos; e g) as administrações locais devem participar cada vez mais do trabalho dos mecanismos internacionais de direitos humanos e na implementação das recomendações pertinentes (Alto Comissariado Das Nações Unidas Para Os Direitos Humanos, 2019).

A Estrutura Organizacional do Município de São Paulo em Matéria de Direitos Humanos

Em relação ao município de São Paulo, objeto de análise no presente artigo, o artigo 237 da Lei Orgânica (São Paulo, 1990) estipula ser dever da municipalidade apoiar e incentivar a defesa dos direitos humanos, conforme normas constitucionais, tratados e convenções internacionais. Ou seja, a própria lei deixa claro o dever de observância dos tratados na proteção e promoção dos direitos humanos na atividade pública municipal. Ademais, o artigo 4º, também da Lei Orgânica, permite a atuação internacional da capital paulista, respeitando-se os princípios das relações internacionais indicados na Constituição Federal. Assim, através da interpretação conjunta dos dois dispositivos, constata-se a abertura da ordem jurídica municipal ao Direito Internacional, especialmente no que tange às normas de direitos humanos.

A proteção da pessoa com deficiência também é indicada na Lei Orgânica de São Paulo através dos artigos 226 a 228. De acordo com o artigo 226, o município de São Paulo deverá garantir à pessoa com deficiência sua inserção na vida social e econômica por meio de políticas voltadas ao desenvolvimento de suas potencialidades, tais como: a) a assistência, desde o nascimento, através da estimulação precoce, da educação gratuita e especializada, inclusive profissionalizante, sem limite de idade; b) o acesso a equipamentos, serviços e programas culturais, educacionais, esportivos e recreativos; c) a assistência médica especializada, bem como o direito à prevenção, habilitação e reabilitação, através de métodos e equipamentos necessários; d) a formação de recursos humanos especializados no tratamento e assistência das pessoas com deficiência; e e) o direito à informação e à comunicação, considerando-se as adaptações necessárias.

O artigo 227 da Lei Orgânica, por sua vez, impõe ao município seja garantido o acesso dos idosos e pessoas com deficiência a edifícios públicos e particulares abertos ao público através da eliminação de barreiras arquitetônicas, bem como sejam tomadas medidas relacionadas à eliminação ou adaptação das barreiras nos veículos coletivos. Ademais, o seu artigo 228 permite a concessão de incentivos às empresas que adaptem seus equipamentos às pessoas com deficiência.

No Poder Executivo, a cidade São Paulo possui a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, criada através da Lei Municipal nº 15.764/2013. Atualmente a pasta conta com coordenações temáticas relacionadas à juventude, igualdade racial, imigrantes e trabalho decente, mulheres, população em situação de rua, criança e adolescente, pessoa idosa, LGBTI, políticas sobre drogas, pessoas desaparecidas e educação em direitos humanos (São Paulo, 2018). Também há, no âmbito da Secretaria, a Ouvidoria de Direitos Humanos, organizada pela Portaria nº 2, de 14 de janeiro de 2019, cuja principal atribuição é o recebimento de denúncias de violações de direitos humanos e o encaminhamento aos órgãos responsáveis.

A Secretaria de Direitos Humanos também possui uma Assessoria Internacional, cuja atuação ocorre por meio de três eixos, quais sejam o fortalecimento da cooperação internacional e troca de experiências com atores internacionais, a promoção do reconhecimento internacional das políticas públicas em direitos humanos formuladas e implementadas pela Secretaria e a incorporação de padrões internacionais de direitos humanos e tendências internacionais nas políticas desenvolvidas pela pasta.

Art. 2º São finalidades da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania:

I - formular políticas públicas para a promoção e defesa dos direitos humanos e da cidadania, mediante atuação articulada com órgãos públicos municipais, estaduais e federais;

II - elaborar e coordenar a política municipal de direitos humanos, observando as diretrizes do Programa Nacional de Direitos Humanos, a Constituição Federal e os pactos internacionais dos quais o Brasil seja signatário;

III - articular iniciativas e apoiar projetos voltados para a promoção e defesa dos direitos humanos no âmbito municipal, tanto por organismos governamentais quanto por organizações da sociedade civil;

IV - elaborar projetos e programas que promovam a constituição de uma sociedade mais justa, apresentando propostas que assegurem a igualdade de condições, a justiça social e a valorização da diversidade;

V - estabelecer parcerias com entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais, com vistas a promover projetos voltados à efetivação de direitos humanos, cidadania e participação social, nas áreas afetas às suas atribuições. (São Paulo, 2018).

Como se vê, há na estruturação da Secretaria de Direitos Humanos uma preocupação com as normas internacionais. As políticas municipais de direitos humanos devem ser formuladas e implementadas observando-se os tratados aplicáveis, e a Assessoria Internacional tem como eixos o fortalecimento da cooperação internacional e a incorporação de padrões internacionais nas políticas desenvolvidas no município de São Paulo.

Outra pasta importante é a Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência, criada através da Lei nº 14.659/2007, cuja estrutura organizacional foi alterada parcialmente por meio do Decreto nº 58.031/2017. A pasta possui os seguintes órgãos: Gabinete do Secretário, Coordenação de Relações Institucionais (CORI), Coordenação de Políticas e Projetos de Inclusão (COPPI), Coordenação de Acessibilidade e Desenho Universal (CADU), Coordenação de Administração e Finanças (CAF), Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência (CMPD), Comissão Permanente de Acessibilidade (CPA) e Conselho de Gestão. As finalidades da Secretaria são:

Art. 2º São finalidades da Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência:

I - promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e liberdades fundamentais da pessoa com deficiência no Município, visando a sua inclusão social e cidadania;

II - coordenar a formulação, implantação, divulgação, monitoramento e avaliação da política municipal da pessoa com deficiência e respectivos planos, projetos e ações transversais e intersetoriais, em parceria e articulação com o Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência - CMPD, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal, outras esferas de governo e os demais setores da sociedade civil;

III - desenvolver projetos destinados à implementação das políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência;

IV - reunir, analisar e divulgar dados estatísticos e analíticos relativos à pessoa com deficiência residente no Município e aos serviços e políticas públicas voltadas à sua inclusão na sociedade. (São Paulo, 2017).

A temática dos direitos humanos também está inserida no Poder Legislativo da cidade de São Paulo. A Câmara Municipal possui a Comissão Extraordinária Permanente de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania, cujas atribuições, indicadas no artigo 47, VIII do Regimento Interno (São Paulo, 1991), são: a) receber, avaliar e proceder à investigação de denúncias relativas a ameaças ou violações de direitos humanos; b) fiscalizar e acompanhar programas governamentais relativos à proteção dos direitos humanos; c) colaborar com entidades não governamentais, nacionais e internacionais que atuem na defesa dos direitos humanos; e d) pesquisar e estudar a situação da cidadania e dos direitos humanos no município de São Paulo. Contudo, trabalho anterior (Simini,

2021) demonstrou a pouca atuação do Poder Legislativo municipal da capital paulista em relação à realização do controle prévio de convencionalidade por parte da Comissão de Constituição e Justiça.

A proteção dos direitos humanos no âmbito local pode ocorrer também através da atuação internacional das cidades. Em trabalho anterior (Simini, 2015), discutiu-se a atuação internacional da cidade de São Paulo através da Secretaria Municipal de Relações Internacionais. No período analisado, foram desenvolvidos diversos projetos de cooperação internacional relacionados a educação, saúde, cultura, meio ambiente, dentre outros temas. A cooperação internacional certamente constitui ferramenta importante quanto à proteção dos direitos humanos no âmbito local. A atuação internacional municipal em matéria de direitos humanos pode ocorrer através de acordos de cooperação bilateral ou multilateral, acordos de cidades-irmãs e também por meio das redes de cidades.

Conforme verificamos no município de São Paulo, avaliando a estrutura institucional à disposição, as cidades podem ter um papel fundamental na proteção dos direitos humanos, conferido pelo Direito Internacional e também pelo Direito nacional. O novo papel assumido pelos governos locais na sociedade globalizada e reconhecido por documentos e órgãos internacionais, bem como o tratamento constitucional dado ao município no Brasil, tornam as cidades atores importantes na implementação dos direitos humanos, inclusive aqueles previstos em documentos internacionais. No caso da cidade de São Paulo, a defesa dos direitos humanos está indicada na Lei Orgânica e presente na sua organização administrativa, seja no Poder Executivo ou no Legislativo. Ademais, a defesa dos direitos humanos na cidade de São Paulo exige a observância do disposto nas normas internacionais sobre a matéria, conforme previsto na Lei Orgânica e nas demais normas regulamentadoras dos órgãos relacionados à temática.

Observância das Normas Internacionais de Direitos das Pessoas com Deficiência nas Políticas Públicas Municipais de São Paulo

O Estado brasileiro incorporou a Convenção das Nações Unidas Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência ao ordenamento jurídico brasileiro no ano de 2009. Ou seja, desde então a normativa é vinculante para todos os níveis de governo. No caso do município de São Paulo, no mês de abril de 2013, a Prefeitura Municipal assinou termo

de adesão ao “Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência”, e em seguida foi instituído o Grupo Municipal de Articulação e Monitoramento, com a participação de 20 secretarias municipais sob a coordenação da SMPED. No mês de dezembro do mesmo ano, foi lançado o “Plano Municipal de Ações Articuladas para as Pessoas com Deficiência - Plano São Paulo Mais Inclusiva”, contendo 70 ações a serem cumpridas até dezembro de 2016. As ações foram divididas em cinco eixos: acessibilidade, atenção à saúde, acesso à educação, cultura e esporte e trabalho, inclusão social e cidadania (São Paulo, 2016). Ou seja, a primeira grande iniciativa em matéria de direitos das pessoas com deficiência na capital paulista foi adotada praticamente três após a promulgação da citada convenção internacional.

Entre janeiro de 2013 e abril de 2016, foram realizados na cidade de São Paulo 124 eventos relacionados às pessoas com deficiência, dentre eles a “Conferência Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência” e o projeto “Samba com as Mãos”, cujo objetivo era trazer acessibilidade aos desfiles de escolas de samba na capital paulista. No mesmo período, foram realizados cursos e palestras voltados à capacitação dos funcionários das bibliotecas municipais visando o melhor atendimento das pessoas com deficiência, curso de Libras para os funcionários das praças de atendimento das Subprefeituras, além de curso de pós-graduação sobre o Emprego Apoiado, destinado aos servidores públicos e oferecido pela Universidade Federal de São Paulo (São Paulo, 2016).

Outra iniciativa do período corresponde ao projeto “Brincar Inclusivo”. Entre novembro de 2015 e janeiro de 2016, essa iniciativa ofereceu 111 oficinas direcionadas às famílias com crianças entre 0 e 6 anos de idade. Nesse contexto, a cidade de São Paulo criou projetos de parques acessíveis para a instalação de brinquedos em unidades educacionais (São Paulo, 2016).

Em relação à educação, foram capacitados, entre 2013 e 2015, o total de 25.474 educadores da rede municipal de ensino acerca do tema “educação inclusiva”. Houve aumento de 107,14% do número de Professores de Apoio e Acompanhamento à Inclusão (PAAI) atuantes nos Centros de Apoio e Acompanhamento à Inclusão (CEFAI). As Salas de Apoio e Acompanhamento à Inclusão (SAAI) também foram ampliadas em 44,76% e houve um aumento de 72,72% no número de estagiários do Programa Aprender Sem Limites, cuja atribuição é auxiliar os professores nos atos escolares dos alunos com deficiência.

Posteriormente, a Prefeitura de São Paulo lançou o “Programa de Metas 2017-2020”, no qual foram estabelecidos diversos objetivos estratégicos sob a responsabilidade das Secretarias Municipais. O objetivo estratégico 25, intitulado “Ampliar a Acessibilidade e o Respeito à Diversidade”, trouxe duas metas voltadas às pessoas com deficiência: a) fornecer tecnologia assistiva a 3.680 pessoas com deficiência (meta 25.1); e b) atender a 4.120 pessoas com deficiência em iniciativas de trabalho e renda (meta 25.2) (SÃO PAULO, 2021).

No âmbito da meta 25.1, foram estabelecidas quatro iniciativas: 1) triplicar o número de estabelecimentos com Postos de Atendimento Presencial da Central de Informação em Libras; 2) fornecer tecnologia assistiva a 400 estudantes com deficiência na rede pública municipal de ensino; 3) fornecer tecnologia assistiva a 400 servidores municipais com deficiência; e 4) criação de Oficina Móvel para conserto de órteses, próteses e meios auxiliares de locomoção. (São Paulo, 2020).

Em relação à meta 25.1, foram entregues até dezembro de 2020 o montante de 6.483 tecnologias assistivas. O número de solicitações na fila por cadeiras de rodas, órteses, próteses e outros materiais caiu 57% entre dezembro de 2016 e agosto de 2020, sendo que em dezembro de 2016 existiam 21.193 pedidos na fila e no mês de agosto de 2020 o número diminuiu para 9.061. Ademais, foram adotadas as seguintes iniciativas: a) criação da “Paraoficina móvel”, em novembro

de 2019, com mais de 2.600 reparos gratuitos em cadeiras de rodas, órteses, próteses, muletas e bengalas ; b) Oficina escola de órteses e próteses inaugurada em janeiro de 2020; c) o “Programa de Tecnologia Assistiva para Estudantes e Servidores com Deficiência” atendeu 592 pessoas com algum tipo de tecnologia assistiva ; d) aquisição de novas tecnologias de reabilitação para a Rede dos Centros Especializados em Reabilitação (CER), com destaque para dois Robôs ARM1, três Simuladores de Galope para equoterapia mecânica e quatro tablets para teleconsultas; e) ampliação de 30% no total de vagas nas Residências Inclusivas (RI); f) lançamento do Observatório Municipal da Pessoa com Deficiência em julho de 2020; e g) criação do Programa de Saúde para Mulheres com Deficiência e Cuidadoras (São Paulo, 2021).

Também foram adotadas medidas voltadas à capacitação e informação das pessoas com deficiência e da população em geral, tais como: a) 3,8 mil pessoas formadas em cursos de Acessibilidade Arquitetônica e Comunicacional; b) 35 turmas da Oficina Básica de Libras, contabilizando mais de 750 pessoas; c) realização do Curso Conhecer para

Incluir a Pessoa com Deficiência (PCD), com público de 3,5 mil pessoas; e d) lançamento de cinco publicações técnicas sobre informações, serviços e direitos da Pessoa com Deficiência (São Paulo, 2021).

No que se refere à acessibilidade, foram implementadas as seguintes medidas: a) mais de 1 milhão de m² de calçadas recuperadas, com destaque para a rota acessível ligando hospitais e entidades na Vila Mariana; b) todas as 32 sedes das subprefeituras acessíveis, com piso tátil; c) 41 paradas de ônibus receberam obras de acessibilidade; d) implementação de micro-ônibus com piso baixo e espaço para quatro cadeiras de rodas nas linhas Metrô Vila Mariana - Lar Escola São Francisco e Centro Paralímpico - Metrô Jabaquara; e) conserto de cadeiras elevador para acesso de pessoas com deficiência nas piscinas de 29 Centros Esportivos Municipais, em janeiro de 2020; f) 789 eventos realizados com recursos de acessibilidade arquitetônica e comunicacional; g) 61 óculos scanner para pessoas com deficiência visual disponíveis em todas as bibliotecas municipais e algumas unidades dos CEUs; e h) 186 Selos de Acessibilidade Arquitetônica entregues para edificações desde janeiro de 2017 (São Paulo, 2021).

Em relação à meta 25.2 (atender a 4.120 pessoas com deficiência em iniciativas de trabalho e renda), foram atendidas 4.275 pessoas até o final de 2020, e no ano de 2019 foram realizadas quatro edições da “Contrata SP”, feira de empregabilidade destinada às pessoas com deficiência. No âmbito do Programa “Contrata SP - Pessoa com Deficiência”, foram 870 pessoas admitidas, 14 mil vagas de trabalho oferecidas e 35 mil encaminhamentos para entrevistas de emprego. Foi também registrada a contratação de 54 novos estagiários por meio do Programa de Estágios para Estudantes com Deficiência. Somente na Prefeitura de São Paulo atuavam 49 estagiários com deficiência até dezembro de 2020 (São Paulo, 2021).

Outra iniciativa foi a criação do Observatório Municipal da Pessoa com Deficiência, cujo objetivo é reunir dados e estatísticas sobre as pessoas com deficiência residentes na cidade de São Paulo e também acerca dos serviços e políticas voltados à inclusão das pessoas com deficiência. Trata-se de uma importante iniciativa, compatível com os preceitos da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, pois esta impõe aos Estados a coleta de dados apropriados para fundamentar políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência.

Também merecem destaque a criação do “Selo de Acessibilidade Arquitetônica” e o “Selo de Acessibilidade Digital”. O primeiro atesta que determinada edificação é

acessível às pessoas com deficiência. O segundo certifica que sites e portais eletrônicos cumprem com os critérios de acessibilidade previstos nas normas nacionais e internacionais. Acessibilidade constitui um importante princípio indicado na Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, tendo está determinado ao Estado a adoção de medidas voltadas à eliminação de barreiras em prédios públicos e privados, bem como em relação aos sistemas de tecnologia e informação. Os Estados também devem incentivar as entidades privadas a fornecer informações em formato acessível, inclusive pela internet. Dessa forma, o “Selo de Acessibilidade Digital” contribui para essa tarefa.

Iniciativa importante é a Central de Intermediação em Libras, que permite que pessoas com deficiência auditiva total ou parcial tenham acessibilidade em quaisquer serviços públicos na cidade de São Paulo. Trata-se também de uma medida compatível com as normas internacionais, pois a Convenção da ONU impõe aos Estados a adoção de medidas apropriadas para proporcionar à pessoa com deficiência a busca, recebimento e compartilhamento de informações.

Nesse contexto de acesso à informação, a SMPED tem elaborado e divulgado em seu site publicações voltadas aos direitos das pessoas com deficiência, tais como “Trabalho, direito de todos: inclusão profissional de pessoas com deficiência”, “Conhecer para incluir a pessoa com deficiência”, “Guia de direitos e serviços públicos para pessoas com deficiência na cidade de São Paulo”, “Guia de comunicação e eventos acessíveis” e “Desenho universal e acessibilidade na cidade de São Paulo”.

As medidas da cidade de São Paulo voltadas à inclusão da pessoa com deficiência se mostram compatíveis com a Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. O tratado determina aos Estados garantir o direito ao trabalho da pessoa com deficiência, devendo tomar medidas apropriadas para tal fim. Nesse contexto, a cidade de São Paulo tem tomado medidas para garantir a inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho, tais como o “Programa de Estágio para Estudantes com Deficiência” e o “Contrata SP - Pessoa com Deficiência”.

A Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência também enfatiza a importância da sociedade civil, especialmente as organizações representativas das pessoas com deficiência, na formulação e implementação das políticas públicas. Na cidade de São Paulo, há o Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência (CMPD). De acordo com o artigo 24 do Decreto 58.031/2017, o CMPD tem as seguintes atribuições:

a) formular e encaminhar propostas de interesse das pessoas com deficiência no âmbito do Município de São Paulo, bem como assessorar e acompanhar a implementação da política municipal da pessoa com deficiência; b) colaborar com o monitoramento e a implementação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e do seu Protocolo Facultativo; c) promover e apoiar atividades que contribuam para a efetiva integração cultural, econômica, social e política das pessoas com deficiência; d) colaborar na defesa dos direitos das pessoas com deficiência por todos os meios legais que se fizerem necessários; e e) receber, examinar e efetuar, perante os órgãos competentes, denúncias acerca de fatos e ocorrências envolvendo práticas discriminatórias contra as pessoas com deficiência no município (São Paulo, 2017).

Como se vê, o CMPD deve colaborar com o monitoramento e a implementação da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo. Tal atribuição confirma a importância da participação da sociedade civil nas questões relacionadas às pessoas com deficiência e na aplicação dos direitos previstos nos tratados em questão. Ademais, fica evidente a obrigação da implementação das normas internacionais no âmbito local.

O CMPD é composto por sete membros, devendo ser garantida a participação de pelo menos um deficiente auditivo, um deficiente físico, um deficiente visual, um deficiente mental (ou representante legal) e um deficiente múltiplo (ou seu representante legal), além de sete suplentes. O mandato é de dois anos, permitida recondução. As funções não são remuneradas, e são consideradas serviço público relevante (SÃO PAULO, 1992).

Em relação à cultura, destaca-se a criação do “Festival Sem Barreiras”, cuja primeira edição foi realizada no ano de 2019. Trata-se de um projeto realizado pela SMPED com a Secretaria Municipal de Cultura (SMC). A iniciativa tem por objetivo divulgar os trabalhos artísticos das pessoas com deficiência nas suas variadas formas (teatro, música, dança etc.). Uma iniciativa compatível com os preceitos internacionais, pois a Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência determina aos Estados a adoção de medidas apropriadas, a fim de permitir que as pessoas com deficiência possam desenvolver e utilizar seu potencial criativo, artístico e intelectual.

Outro acontecimento merece destaque. A cidade de São Paulo aderiu, no ano de 2018, ao “Pacto Global sobre Cidades Inclusivas e Acessíveis”. O documento foi elaborado no âmbito da rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) e assinado em

Berlim nas comemorações do Dia Internacional da Pessoa com Deficiência. O documento reconhece a acessibilidade como um direito fundamental. Nesse contexto, assevera que as cidades devem estruturar suas políticas de forma a torná-las inclusivas, utilizando como parâmetros os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e a Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

As cidades signatárias do Pacto devem observar seis pilares: não discriminação, participação, acessibilidade, adoção de programas e políticas urbanas inclusivas, capacitação e dados para o desenvolvimento. Devem realizar avaliação de suas legislações, a fim de verificar se estas realmente priorizam os direitos humanos, a inclusão e a acessibilidade. O Pacto ressalta a importância da participação das pessoas com deficiências na formulação e implementação de políticas públicas locais e do compromisso explícito dos governos locais com políticas voltadas aos direitos humanos e à inclusão da pessoa com deficiência (Cidades e Governos Locais Unidos, 2018).

Os governos locais também devem realizar avaliação de todo o sistema de políticas, programas, serviços municipais em coordenação direta com a sociedade civil, particularmente organizações de pessoas com deficiência e idosos. Também devem criar e manter plataformas de comunicações, tais como sites, que adotem formatos acessíveis e de fácil utilização, bem como devem manter os dados atualizados sobre as pessoas com deficiência e as questões decorrentes dessa temática (Cidades e Governos Locais Unidos, 2018).

O Pacto também prevê a discussão e monitoramento dos compromissos dos governos locais com os direitos das pessoas com deficiência. O mecanismo é parecido com o existente no Comitê da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Os governos locais devem encaminhar relatórios à “Cúpula Global sobre as Cidades Inclusivas e Acessíveis”, e a avaliação se dará através de um índice de inclusão global. Trata-se, portanto, de um documento a exigir compromissos por parte dos governos locais e ao mesmo tempo com a previsão de monitoramento e supervisão (Cidades e Governos Locais Unidos, 2018).

O fato da cidade de São Paulo ter aderido ao “Pacto Global sobre Cidades Inclusivas e Acessíveis” da CGLU também confirma a influência do internacional no local. O documento reafirma os direitos das pessoas com deficiência e os compromissos deles decorrentes. Também lembra a importância da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e enfatiza a importância dos governos locais na

efetivação e promoção dos direitos das pessoas com deficiência previstos nos documentos internacionais.

Pode-se afirmar haver uma influência da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e demais normas internacionais nas políticas públicas municipais de São Paulo voltadas às pessoas com deficiência. Obviamente, os desafios ainda são inúmeros, mas os projetos desenvolvidos são compatíveis com as normas internacionais de direitos das pessoas com deficiência, refletindo a influência do internacional no âmbito local e ratificando a importância dos governos locais no efetivo cumprimento dos compromissos internacionais de direitos humanos.

Considerações Finais

O Estado brasileiro, principalmente após a redemocratização, vem se vinculando juridicamente a diversos tratados de direitos humanos. Tais documentos impõem ao Estado como um todo a adoção de medidas administrativas e legislativas voltadas a garantir os direitos humanos e nesse contexto se insere a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. O Estado é uma realidade única para o Direito Internacional, independentemente de suas variadas formas, e por isso no Brasil todas as esferas de governo devem zelar pelo efetivo cumprimento dos direitos das pessoas com deficiência, inclusive os municípios. O Direito Internacional, aliás, tem reconhecido nos últimos anos cada vez mais a importância do poder local na proteção dos direitos humanos, conforme demonstrou o presente trabalho.

Na realidade brasileira o texto constitucional de 1988 ao adotar o federalismo cooperativo atribuiu a todos os entes o papel de proteger os direitos humanos, particularmente, os direitos das pessoas com deficiência. O município de São Paulo, objeto do presente trabalho, vem observando a normativa internacional na formulação e implementação de políticas publicadas voltadas aos direitos das pessoas com deficiência. Contudo, a realidade da capital paulista não é a mesma dos outros municípios brasileiros. Pesquisas recentes demonstraram a inexistência de estruturas de direitos humanos em várias cidades brasileiras. O desafio é tornar a normativa internacional em matéria de direitos das pessoas com deficiência mais conhecida e acessível a todos os agentes públicos a fim de que passem a efetivamente observá-la na formulação e implementação de políticas públicas municipais.

Norma internacional é norma jurídica e por isso vincula a administração pública como um todo. As políticas públicas, inclusive as municipais, devem se adequar aos preceitos jurídicos internos e internacionais, sempre em prol de uma melhor proteção dos direitos humanos, particularmente, dos direitos das pessoas com deficiência. Ainda sob outro ponto de vista, os municípios devem aproveitar o papel de destaque conferido pelo texto constitucional e zelar pela maior efetividade dos direitos das pessoas com deficiência e para isso a normativa internacional se mostra uma ferramenta de fundamental importância.

Referências

Agopyan, K. K. (2018). Direitos humanos nas cidades e a cooperação internacional via redes de articulação institucional: o caso da rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) e a cidade de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Alto Comissariado Das Nações Unidas Para Os Direitos Humanos. (2019). Local government and human rights: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/HRC/42/22>. Acesso em: 14 ago. 2020.

Blank, Y. (2006). The city and the world. *Columbia Journal of Transnational Law*, p. 875-939.

Cidades E Governos Locais Unidos. (2018). Pacto Global para Cidades Acessíveis e Inclusivas. Disponível em: https://www.durban2019.uclg.org/sites/default/files/2019-10/Inclusive%20%26%20Accessible%20Cities_PolicyPaper.pdf. Acesso em: 28 jan. 2021.

Conferência Europeia Cidades De Direitos Humanos. (1998). Carta Europeia para a Salvaguarda dos Direitos Humanos nas Cidades. Disponível em: <https://www.nuernberg.de/imperia/md/menschenrechte/dokumente/staedtenetzwerk/charter-engl.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2020.

Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística. (2015). Perfil dos estados e municípios brasileiros 2014. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94541.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2020.

Kalb, J. (2017). The state of the city and the future of human rights: a review of global urban justice. *Columbia Human Rights Law Review*, p. 75-97.

Macnaughton, G., & McGill, M. (2012). Economic and social rights in the United States: implementation without ratification. *Northeastern University Law Journal*, v. 4, n. 2, p. 365-406.

Simini & Sala. Normas Internacionais de Proteção às Pessoas com Deficiência e as Políticas Públicas Municipais de São Paulo

Oomen, B., & Baumgärtel, M. (2018). Frontier cities: the rise of local authorities as an opportunity for international human rights law. *The European Journal of International Law*, v. 29, n. 2, p. 607-630.

Oomen, B., & Durmus, E. (2019). Cities and plural understandings of human rights: agents, actors, arenas. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, v. 51, n. 2, p. 141-150.

São Paulo (Cidade). (2016). *Articulação de políticas públicas para as pessoas com deficiência e mobilidade reduzida do município de São Paulo*. São Paulo.

São Paulo (cidade). (2017). Decreto nº 58.031 de 12 de dezembro de 2017. Altera parcialmente a estrutura organizacional da Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência - SMPED, bem como dispõe sobre seu quadro de cargos de provimento em comissão. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58031-de-12-de-dezembro-de-2017>. Acesso em: 14 ago. 2020.

São Paulo (Cidade). (2018). Decreto nº 58.079 de 24 de janeiro de 2018. Dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica, bem como modifica dispositivos dos Decretos nº 57.557 de 21 de dezembro de 2016 e 56.884 de 21 de março de 2016. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/GABINETE/LEGISLACAO/Decreto%2058079%202018%20de%20Sao%20Paulo%20SP.pdf. Acesso em: 14 ago. 2020.

São Paulo (cidade). (1992). Lei n.º 11.315, de 21 de dezembro de 1992. Dispõe sobre o Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência e dá outras providências. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/pessoa_com_deficiencia/conselho/o_que_e/estatuto_do_conselho/index.php?p=11351. Acesso em: 27 jan. 2021.

São Paulo (cidade). (1990). Lei Orgânica do Município de São Paulo. Atualizada até a Emenda 40/17. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/wp-content/uploads/2020/01/LOMC.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2020.

São Paulo (cidade). (2012). Regimento Interno do Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/pessoa_com_deficiencia/conselho/o_que_e/estatuto_do_conselho/index.php?p=254615. Acesso em: 28 jan. 2021.

São Paulo (cidade). (2020). *Relatório de Gestão 2017-2020 da Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência*. São Paulo: Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência.

São Paulo (cidade). (2021). *Relatório final - Programa de Metas 2019-2020*. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/arquivos/programa_de_metas/Relatorio_PdM_Final.pdf. Acesso em: 27 jan. 2021.

Simini, D. G. (2015). *Atuação internacional dos municípios brasileiros à luz da Constituição Dirigente de 1988: um estudo de caso da Secretaria Municipal de Relações*



Simini & Sala. Normas Internacionais de Proteção às Pessoas com Deficiência e as Políticas Públicas Municipais de São Paulo

Internacionais e Federativas de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”.

Simini, D.G. (2021). Controle preventivo legislativo de convencionalidade e os direitos das pessoas com deficiência no município de São Paulo. Tese (Doutorado em Ciências Humanas e Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do ABC.

As relações entre o Brasil e o continente Africano: uma síntese do debate legislativo entre 2003 e 2016

The relations between Brazil and the African Continent: a summary of legislative debate between 2003 and 2016

Camille Amorim¹ 
André Luiz Reis da Silva² 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2023v8n2.66089](https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2023v8n2.66089)

Recebido em: 11/03/2023
Aprovado em: 02/10/2023

Resumo: Este artigo analisa o comportamento legislativo quanto à política externa brasileira (PEB) para a África durante as presidências de Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2016). Parte-se do argumento de que o referido Poder tem a capacidade de sintetizar em sua atuação as posições de diversos setores estratégicos da sociedade, resultando em uma importante arena para entender a discussão acerca da agenda política para o continente a partir de um diálogo mais estreito com atores domésticos. Esta pesquisa é realizada através do exame de fontes primárias do Congresso Nacional e da diplomacia correspondentes ao período entre 2003 e 2016. Os resultados alcançados indicam um debate do Legislativo acerca da política africana, embora ainda de forma tímida e apoiada nas ações do Executivo. Além disso, o debate sobre as relações entre o Brasil e o continente também sente a intensificação da polarização política que vem norteando o espaço político do país.

Palavras-chave: Relações Brasil-África; Política externa brasileira; Legislativo e política externa.

Abstract: This article analyzes the legislative behavior regarding Brazilian foreign policy (PEB) towards Africa during the administrations of Lula da Silva and Dilma Rousseff (2003-2016). It starts from the argument that the Legislature can synthesize the positions of various strategic sectors of society in its performance, resulting in an important arena for understanding the discussion about the political agenda for the continent through closer dialogue with domestic actors. This research examines documentary sources from the National Congress and diplomacy between 2003 and 2016. The results achieved

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Sul– E-mail: camille.amorim@gmail.com.

² E-mail: reisdasilva@hotmail.com

suggest a debate within the Legislature on African politics, although still in a timid manner and supported by the actions of the Executive. Furthermore, the discussion on relations between Brazil and the continent reveals a particular intensification of the political polarization that has been guiding the political arena.

Keywords: Brazil-Africa Relations; Brazilian foreign policy; Legislative and Foreign Policy

Introdução

A subdisciplina de Análise de Política Externa (APE) contribui para as Relações Internacionais com uma importante preocupação pelos estágios de formulação e execução da política externa, permeados por múltiplos aspectos domésticos (Carlsnaes, 2013; Hill, 2003). Nessa lógica, este trabalho busca responder como se comporta o Legislativo brasileiro em relação à política externa brasileira (PEB) para a África durante as presidências de Lula da Silva e Dilma Rousseff. Parte-se do argumento de que o referido Poder sintetiza em sua atuação as posições de diversos setores estratégicos da sociedade (Figueira, 2011), resultando em uma importante arena para entender a discussão sobre política externa. Esta pesquisa é realizada por meio do exame de fontes primárias do Congresso Nacional e de comunicações diplomáticas – documentação correspondente ao período entre 2003 e 2016.

Para isso, parte-se do conceito elaborado por Hill (2003), segundo o qual a política externa é um conjunto de relações exteriores conduzidas por um ator independente, particularmente pelo Estado, por meio de sua capacidade interna de mobilizar interesses e atores estatais e não estatais em busca de uma estratégia internacional. Ainda conceituando a política externa, deve-se reconhecer sua natureza como política pública (Milani & Pinheiro, 2013; Lima, 2000; Canson & Power, 2009; Faria, 2012). Isso significa entender que os processos de formulação e implementação possuem elementos intrínsecos a qualquer dinâmica política: os resultados são escolhas de governo com apoio de coalizões, por meio de barganhas, disputas e acordos entre representantes de interesses diversos (Lima, 2000; Milani & Pinheiro, 2013).

Esta contribuição sobre o entendimento da política externa como política pública revela uma face mais recente do Brasil, na qual o Executivo - mais precisamente o Itamaraty - não obstante sua centralidade para a formulação e implementação de política externa, trabalha em articulação com uma pluralidade de atores. Nesse processo, o Legislativo pode intervir antes ou depois da produção, da execução e do acompanhamento da política externa (Silva & Spohr, 2016; Anastasia et al., 2012). Todavia, poucos

parlamentares se interessam pelas relações internacionais, prevalecendo um contexto de ratificação das decisões do Executivo (Silva & Spohr, 2016; Lima & Santos, 2001), consideração da literatura não descartada para este trabalho.

Assim, este artigo está dividido em quatro seções: na primeira é apresentada a revisão bibliográfica sobre o Legislativo brasileiro como ator de política externa; em um segundo momento são discutidos os interesses e aspectos ideacionais que permeiam a atuação legislativa diante da PEB para África, com base em revisão bibliográfica e na análise qualitativa de conteúdo de transcrições de atividades parlamentares. Na sequência, são analisadas as práticas do relacionamento entre a chancelaria e o Legislativo, através da análise qualitativa de conteúdo da série de comunicação diplomática - cujos resultados são reportados sob triangulação com o conteúdo das seções anteriores. Por fim, são apresentadas as conclusões.

Atores: legisladores e a política externa brasileira

O modelo de presidencialismo de coalizão brasileiro, amplamente discutido pela literatura (Santos, 2002; Figueiredo & Limongi, 1998; Oliveira & Onuki, 2010; Amorim Neto, 2006), demanda que o Executivo e o Legislativo construam uma base de coordenação consistente em um contexto multipartidário, conformando maiorias no Congresso de modo a garantir a governabilidade. Em decorrência desse modelo prático, a formação de coalizões subdivide o Parlamento majoritariamente entre a base governista e a coalizão de oposição, permitindo ao Executivo negociar apoio diretamente com partidos, facções partidárias ou alianças ad hoc (Santos, 2002).

Especificamente no que concerne à política externa brasileira, espera-se, a partir do aparato constitucional e regimental das casas legislativas, que o parlamento atue como freio e contrapeso à atuação do Itamaraty. Para isso, há uma série de mecanismos disponíveis ao legislador. É permitido realizar indicações de matérias ao Poder Executivo, consultas à Comissão de Constituição e Justiça sobre suas capacidades perante a política externa, apresentar e debater proposições através de comissões temáticas, solicitar informações, convocação de autoridades para esclarecimentos e acompanhamento, monitoramento e fiscalização da execução sob responsabilidade do Poder Executivo (Silva & Spohr, 2016; Anastasia et al., 2012).

Silva e Spohr (2016) identificam a Comissão de Relações Exteriores do Senado e a Comissão de Relações Exteriores e Defesa da Câmara dos Deputados como as principais

plataformas para a discussão sobre PEB no Legislativo. A primeira é capaz de solicitar informações, sinalizar preferências ao MRE (Ministério das Relações Exteriores) e aprovar a nomeação de chefes de missões diplomáticas, embaixadores e representantes em organismos internacionais. A segunda, por sua vez, faz indicações; promove audiências públicas com intelectuais, diplomatas e outros atores engajados em agendas específicas; recebe o chanceler para prestar contas e discute projetos de lei. Em suma, discute em maior profundidade elementos ideacionais pertinentes à escolha estratégica. O procedimento padrão para a aprovação de atos internacionais é que primeiro passe pela Câmara dos Deputados através de suas comissões e plenário e, depois, o ato segue para a mesma sistemática no Senado Federal (Diniz, 2012).

Além das Comissões, cabe acrescentar a existência de Frentes Parlamentares, através das quais vários partidos se associam para debater temas de interesse da sociedade sob coordenação de um legislador e com composição de, pelo menos, 1/3 de membros do Poder Legislativo, somados a representantes da sociedade civil e de outros Poderes (Brasil, 2019b). No período aqui estudado, uma série de Frentes se articularam para discutir agendas afro-brasileiras, muitas delas com focos domésticos. Ainda assim, chama atenção (Quadro 1), o entendimento da transnacionalidade da discussão sobre África e raça pelos parlamentares. A partir dessas Frentes é possível vislumbrar o papel do PT na articulação, pois das 10 identificadas, 8 foram de autoria de deputados do partido e com boa capacidade de mobilização quantitativa de parlamentares de outras legendas, conforme informação sistematizada no quadro 2.

Quadro 01: Lista de Frentes Parlamentares com temática afro-brasileira nas legislaturas correspondentes ao período entre (2003-2016)

Amorim & Silva. *As Relações entre o Brasil e o Continente Africano: Uma Síntese do Debate Legislativo entre 2003 e 2016.*

Ano de Formalização	Frete Parlamentar	Coordenador/Presidente	Deputados signatários	Senadores Signatários
2003	Defesa da Igualdade Racial	Luiz Alberto - PT	N/A	N/A
2007	Igualdade Racial	Carlos Santana - PT	N/A	N/A
2008	Apoio aos Países Africanos (FPAPA)	Regis de oliveira - PSC	N/A	N/A
2008	Defesa dos Quilombos	Vicentinho - PT	N/A	N/A
2010	Defesa da Capoeira	Marcio Marinho -PR	218	0
2011	Frete Mista pela Igualdade Racial e em Defesa dos Quilombolas	Luiz Alberto - PT	201	9
2011	Defesa dos Países Africanos	Edson Santos -PT	211	0
2013	Apoio à criação do Museu Afro-brasileiro em Brasília-DF	Edson Santos - PT	213	0
2015	Defesa dos Povos Tradicionais de Matriz Africana	Erika Kokay - PT	209	0
2015	Frete Mista Brasil-África com Participação Popular de Enfrentamento ao Racismo	Benedita da Silva - PT	196	3

Fonte de dados: Elaboração própria com base em Brasil (2019b).

Quadro 02: Lista de Fretes Parlamentares e relação de partidos com membros signatários

Frete Parlamentar em Defesa dos Países Africanos (2011)
PROS, PP PMDB, PTB, DEM, PSB, PCdoB, PT, PDT, PSC, PSDB, PR, SD, PV, PMN, PSOL, PRB.
Frete Parlamentar em Defesa dos Povos Tradicionais de Matriz Africana (2015)
PT, MDB, PR, PP, PDT, DEM, PTB, PSD, PCdoB, PSC, PPS, PRB, SD, PSDB, PODE, PSOL, PSL, PSB, PPS, PROS, REDE, PODE
Frete Parlamentar Mista Brasil-África com Participação Popular de Enfrentamento ao Racismo (2015)
PT, MDB, PR, DEM, PP, PTB, PCdoB, PSB, PDT, PSC, PRB, PSD, PPS, SD, PODE, PSOL, PSDB, PR, PV, PHS

Fonte de dados: Elaboração própria com base em Brasil (2019b).

Embora os dados acima sugiram o protagonismo do PT, cabe salientar a tendência ampliada de construir relações com o continente africano, vide os grupos bilaterais parlamentares em atividade desde 1989 (Quadro 3). Esses grupos bilaterais formalizam as relações entre o Congresso Nacional e os parlamentos estrangeiros e surgem por meio de resoluções aprovadas no plenário da Câmara (Brasil, 2019b). Na década de 1990, foram estabelecidas relações com legisladores oriundos de países de perfis e localizações diversificadas dentro do continente africano. As iniciativas que ocorrem a partir de 2003 dão continuidade e ampliam o relacionamento do parlamento com a África.

Quadro 3: Lista de Grupos Parlamentares bilaterais com países africanos até 2016.

Ano de criação	Grupo Parlamentar Bilateral
1989	Brasil/Angola
1993	Brasil/África do Sul
1993	Brasil/Marrocos
1993	Brasil/Senegal
1997	Brasil/Egito
1999	Brasil/Cabo Verde
2000	Brasil/Líbia
2003	Brasil/Camarões
2004	Brasil/África
2005	Brasil/Argélia
2006	Brasil/Moçambique
2008	Brasil/Nigéria
2013	Brasil/Quênia

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2019b)

Apesar da diversidade de iniciativas possíveis, a literatura entende a atuação legislativa como subótima quanto ao trato internacional. Dentre outros fatos, argumenta-se que o motivo pode estar na força do Executivo para conformar agendas e atuar de maneira isolada (Lima & Santos, 2001; Figueira, 2011; Diniz, 2012; Anastasia et al., 2012), ou que a política externa não maximiza resultados eleitorais (Diniz & Ribeiro, 2008). A capacidade de agenda Executiva sugere um desdobramento da tese do insulamento burocrático do Itamaraty (Cheibub, 1985; Faria, 2012) e de suas consequências para o baixo debate doméstico de política externa. Afinal, há sempre a sombra de um Executivo altamente qualificado para a concepção das relações internacionais sem recorrer a outros atores, mesmo que se pondere sobre a impossibilidade de um insulamento com tamanha radicalidade (Silva & Spohr, 2016; Diniz & Ribeiro, 2008).

Em outra perspectiva, Figueira (2011) defende que existe uma tendência histórica à baixa atuação do Legislativo que pode ser observada a partir das Constituições brasileiras desde 1824. Na primeira Constituição, as responsabilidades de política externa ficavam concentradas principalmente no imperador; na segunda (1891), apesar da concentração decisória no Executivo, toda a atuação desse Poder deveria acontecer ad referendum do Legislativo, por menores que fossem os ajustes ou negociações de tratados, convenções e correlatos. Isso não perdurou na Constituição seguinte (1934), a qual excluiu o parlamento de referendar ajustes secundários. Na sequência, a Constituição de 1937 manteve as atribuições da anterior, porém o Legislativo estava dissolvido e apenas em 1946, sob democracia representativa, foram recuperadas as responsabilidades.

Quanto à sexta Constituição (1967), pouco foi modificada em relação à anterior, contudo, no ano seguinte o Congresso Nacional sofreu as consequências do AI-5. Por fim, a sétima Constituição (1988) carrega consigo reminiscências das anteriores, tornando o parlamento meramente ratificador quanto à PEB. A partir dos anos 2000, teriam se intensificado as relações entre ambos os Poderes, mas não o suficiente para alterar o padrão decisório (Figueira, 2011).

Reconhecendo a baixa atuação do Legislativo conforme disposto pela literatura, as seções seguintes trazem evidências qualitativas no que tange à agenda africana do Brasil. Sob o amplo uso de fontes primárias, o intuito é trazer informações para entender a atuação subótima do parlamento quanto às questões de política externa.

Ideias e interesses: politização da política externa, desinteresse da oposição?

Considerando o exposto até aqui sobre as formas de atuação do Legislativo perante a política externa e, especificamente, sobre as relações entre o Brasil e o continente africano, nesta seção é possível vislumbrar indicações qualitativas que obedecem às previsões da literatura sobre comportamento legislativo em PEB, entendendo-o, no que tange à política africana do país, como influenciado pela agenda do Executivo (Diniz, 2012; Anastasia et al., 2012; Figueira, 2011).

Não obstante, existe o florescimento de críticas a uma suposta ideologização, partidarização ou politização da PEB direcionadas ao Executivo na figura da Presidência da República. Essa discussão foi o cerne da polarização entre governo e oposição na produção legislativa e mostra que ambos percebiam de maneira distinta o continente como opção estratégica. Representantes da oposição criticavam os rumos da "política externa ativa e altiva" (Amorim, 2015) como um todo, alegavam que essa estratégia internacional estava permeada por elementos partidarizados (Lima & Duarte, 2013) e a África supostamente teria acompanhado esse movimento (Santiago, 2018).

Ideologização, politização e partidarização são termos recorrentes na literatura, utilizados quase como sinônimos para retratar as críticas à PEB pela oposição. Neste sentido, para Belém Lopes (2013), partidarização seria a influência crescente de partidos políticos na configuração da PEB (Belém Lopes, 2013), de forma análoga, o autor se refere à 'ruidosa politização' para destacar posicionamentos de diplomatas contrários à PEB empreendida pelo PT. Lima e Duarte (2013), por sua vez, reconhecem no discurso

da oposição a utilização das terminologias "ideológica," "partidarizada" e "politicizada" para se referir à tese sobre o afastamento da busca pelo interesse nacional permanente.

Essa tese denota que olhar para o Sul motivaria automaticamente o afastamento do Norte, da tradição democrático-liberal e, conseqüentemente, dos interesses do Estado brasileiro (Lima & Duarte, 2013). De acordo com os resultados de Santiago (2018), a discussão sobre o perfil de política externa alcançou o parlamento em termos de governo e oposição, ainda que a ação legislativa seja um tanto mais complexa do que isso. Embora não se proponha a fazer generalizações, o autor reconhece padrões no comportamento ideológico quanto à PEB para a África. De acordo com Santiago (2018):

No caso da direita, os parlamentares focam na relação Brasil-África, no que tange aos ganhos comerciais desse vínculo; o centro, na figura do deputado Gilberto Mestrinho do PMDB/AM, diz que os negros não precisam da nossa cultura e, por isso, que a África é, claramente, atrasada; por fim, os partido de esquerda, em relação à África, apontam para os problemas enfrentados pela África do Sul durante o apartheid, exaltam a cultura africana, a partir da bancada dos deputados negros, especificamente a do PT (Santiago, 2018, 244).

Apona-se que o argumento sobre ideologização, politização e partidarização, conforme utilizado pela oposição, representava uma confusão conceitual (Lima & Duarte, 2013) e deveria, na verdade, se referir ao enquadramento da política externa como política pública em contexto democrático. Conforme aponta Milani e Pinheiro (2013, p. 30), politização significa intensificação do debate de ideias, valores e interesses sobre escolhas políticas, como também, de disputas inter e intraburocráticas, debates entre atores sociais distintos quanto à melhor forma de contemplar suas demandas. É possível apontar que tal confusão reside também na falha em reconhecer, ou na omissão intencional, do que Mouffe (2015) define como dimensão antagonística do "político", ou seja, a dicotomia nós/eles e a natureza conflituosa indispensável para conceber objetivos da política democrática. O problema da oposição está em definir um lado como ideologizado e caracterizar o "nós" como tecnocrático ou neutro, pois desnaturaliza que a política externa é constituída por linguagem, ideias e valores relacionados à visão de mundo dos decisores em conexão com atores interessados (Hill, 2003).

Desse modo, Lima (2000) afirma que uma parte fundamental da política externa merece ser entendida como política de governo, pois depende da capacidade dos decisores e da coalizão política eleitoralmente vencedora para representar e conciliar múltiplos interesses. A globalização e a redemocratização implicaram uma reconfiguração da

natureza da política externa, ampliando essa segunda face, pois o país, além de representar interesses coletivos em plano mundial, passa a ter que negociar interesses setoriais decorrentes da internacionalização de aspectos domésticos (Lima, 2000) e, além disso, passa a lidar com a internacionalização de temas como saúde, educação e desenvolvimento (Milani & Pinheiro, 2013).

Considerando as conclusões da APE (Análise da Política Externa) sobre a caracterização da PEB como política pública, a discussão deve apontar para novos caminhos. Como sugerem Milani e Pinheiro (2013), é necessário ampliar a discussão sobre a participação de outros atores além do Executivo, repensando se o arranjo político e jurídico atual é adequado para a realidade empírica e democrática da política externa como política pública.

Nesse sentido, buscou-se, em um primeiro momento, manifestações de parlamentares no plenário das respectivas casas, considerando esta como a plataforma central de transmissão de ideias e posicionamentos dos parlamentares para seus respectivos eleitorados, bem como para a sociedade em geral. Os pronunciamentos foram obtidos através do site da Câmara dos Deputados, por meio de uma busca pela palavra "África" no banco de discursos e debates, e no site do Senado com igual estratégia, através da ferramenta de busca por pronunciamentos em plenário.

Uma manifestação que retrata a perspectiva crítica à política africana é percebida em 2007, no mesmo período da entrevista de Abdenur, quando o deputado Pannunzio (PSDB-SP) reclamou em plenário da política brasileira para o IBAS (articulação entre Índia, Brasil e África do Sul) e o continente africano, pois a África do Sul seria um dos principais apoiadores do governo ditatorial de Mugabe, no Zimbábue: "O presidente Lula, aliás, foi quem anunciou que a África também seria prioridade: mas não aceitamos a prioridade para prestigiar ditador" (Brasil, 2007). O deputado propunha uma revisão ampla da PEB, pressão que foi repetida ao longo das gestões Lula e Rousseff, até a crise política. A oposição buscava difundir que o PT teria uma preferência particular por ditaduras, generalizando tal tipologia de regime para todo o continente, sem quaisquer ponderações sobre a diversidade de países, culturas e regimes políticos (Brasil, 2010).

Ainda nessa lógica, em 2015, os deputados Onix Lorenzoni (DEM – RS) e Efraim Filho (DEM – PB), da oposição, fizeram requerimento parlamentar à Petrobras e subsidiárias de cópias de contratos firmados entre 2005 e 2015 para execução de obras e serviços no continente africano. A justificativa, todavia, não citava provas ou indícios,

apenas o discurso partidarizado, reproduzindo reportagem da revista *Época* sobre a atuação de lobistas partidários em missões presidenciais de Lula da Silva.

A diplomacia de negócios na África era central à política externa do governo Lula. Havia um componente ideológico de esquerda na aproximação com a África. Ele se revelava no desejo de Lula e do PT em ajudar esses países a superar problemas sociais crônicos. Mas o Brasil também ganhava muito – e ninguém começou a ganhar mais que as empreiteiras brasileiras. Elas passaram a ter negócios em 70% dos países africanos. Mesmo que isso significasse, para os brasileiros, ver Lula apertar a mão de ditadores como Obiang Nguema, da Guiné Equatorial, que se mantém violentamente no poder há 35 anos, ou do líbio Muammar Khadafi, apeado do poder durante a Primavera Árabe. (Brasil, 2015b, 4).

O entendimento do continente africano a partir da tese de ideologização, em muitos momentos, deixou a oposição majoritariamente posicionada entre o centro e a direita, em um limbo de representação, relegando duas visões da África que tinham espaço junto ao Executivo. Essas visões correspondiam à ótica do empresariado, atenta às oportunidades comerciais e de inserção na globalização, e à dos movimentos negros, em busca de um resgate identitário como uma das necessidades para a promoção da igualdade racial. A consequência disso foi a construção da percepção sobre o continente africano a partir de uma ótica muito particular, sem respaldo na sociedade.

Essa desconexão acontecia em um momento em que não apenas o Brasil, mas os emergentes e o restante do mundo miravam o continente de uma forma renovada, reconhecendo um mercado em ascensão, fomentando a cooperação e reconhecendo o renascimento das identidades africanas (Saraiva, 2015; Stolte, 2015). A oposição de centro-direita concentrava suas críticas em uma questão de ajuda aos mais pobres e financiamento de governos ditatoriais. Isso é um fato revelador da desconexão entre o discurso e os princípios constitucionais regentes das relações internacionais: não-intervenção, igualdade entre Estados, autodeterminação dos povos e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (Brasil, 1988).

Nesse sentido, foi alvo de críticas o perdão de dívidas aos países africanos por parte do governo brasileiro, necessário para que o BNDES pudesse oferecer o suporte para a empreitada do setor privado no continente. Em 2015, o senador Flexa Ribeiro (PSDB-PA) usou as relações com a África como um mau exemplo de relacionamento que poderia novamente ocorrer em Cuba: "Todos nós brasileiros temos certeza de que esse dinheiro não retornará. Daqui a algum tempo virá uma anistia, como a que já aprovamos para vários países da África em que o Brasil colocou recursos e não teve o retorno"

(Brasil, 2015a). De igual maneira, Aloysio Nunes (PSDB-SP) em 2013 se referiu ao perdão de dívidas como "anistia para ditaduras africanas corruptas, eivadas de interesses injustificáveis" (Brasil, 2013b), omitindo do debate que os beneficiários seriam empresários brasileiros e, conseqüentemente, a economia do país, mas também negligenciando que os empréstimos eram uma prática desde a gestão de Fernando Henrique Cardoso, do mesmo partido do então senador (Lima, 2015). Na base governista, uma vertente do PMDB se alinhou à oposição. Foi o caso do senador Jarbas Vasconcelos (PMDB – PE) para caracterizar a missão de Lula da Silva ao continente como "marketing racial global" (Brasil, 2014b). Já o deputado Édio Lopes (PMDB-RR) queixou-se que a opção pela África era benevolência para com ditaduras (Brasil, 2013a).

Além dos pronunciamentos em plenário, buscou-se avaliar a discussão resultante das audiências públicas na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, na expectativa de encontrar um debate técnico entre legisladores de diversas origens geográficas que possuem interesse e expertise sobre a PEB, e que estão em constante diálogo com representações da sociedade civil e empresariado. Os documentos avaliados nesta etapa foram fruto de pesquisa no site da referida CREDN em notas taquigráficas de sessões abertas; estes, por sua vez, compreendem aos arquivos do período sob análise disponibilizados no sítio até dezembro de 2019. As comissões são importantes arenas diante da complexidade da produção legislativa, para se avaliar o equilíbrio de forças e interesses sociais perante agendas específicas (Mancuso, 2007). Para alcançar tal conclusão, Mancuso (2007) analisa o caso do empresariado brasileiro. Segundo o autor, quase 90% desse grupo organizado dá preferência a recorrer aos membros de comissões, inclusive o relator, para solicitar aprovação, rejeição, acolhimento de projetos ou emendas. De forma análoga, quase 80% dos entrevistados pelo autor também participam de audiências públicas promovidas no Congresso para se informar dos principais debates, demandar ação direta dos parlamentares, ou apelar por silêncios ou por impedir surgimento do debate, do conflito e da deliberação sobre questões polêmicas diante de seus interesses. Contextualizando ao caso estudado, verifica-se que enquanto nessas esferas especializadas o PT e a sua base assumem papel de destaque sobre a PEB para o continente africano sendo esse, portanto, um bom espaço para entender a perspectiva do partido e da base governista do período quanto ao continente. Por outro lado, a coalizão de oposição se apresenta de modo distinto do

plenário, silenciando perante discussões mais específicas, o que remete à tese sobre a omissão e o silêncio serem também reflexo da pressão de atores sociais (Mancuso, 2007).

Para a CREDN, entre as escassas transcrições sobre a África disponíveis no site, estão os debates e as comemorações aos aniversários dos acordos de paz em Angola (Brasil, 2012, 2013b), por iniciativa da base governista, revelando o caráter simbólico do continente para o Brasil. Em 2012 e 2013, as audiências foram promovidas convidando diplomatas brasileiros e indicados da SEPPIR. Também estavam presentes representantes de países africanos no Brasil, de Portugal e de Cuba, Rússia e outros países do Sul Global, trazendo para o parlamento brasileiro a ideia do país como liderança entre os países em desenvolvimento e de ponte entre norte e sul (Burges, 2013; Brasil, 2012).

Em ambos os anos, a deputada Janete Pietá (PT-SP) foi a proponente da audiência. A iniciativa recebeu forte apoio de outros deputados, como Edson Santos (PT-RJ), coordenador do grupo parlamentar Brasil-Angola, de frentes parlamentares e ex-SEPPIR. A perspectiva dos deputados do PT refletia a ótica dos movimentos negros, de resgate identitário e da ponte entre o Brasil e o continente pela valorização cultural e social, corroborada pelos discursos de representantes da SEPPIR e da diplomacia (Ribeiro, 2020). Nessa lógica, o deputado Luiz Alberto (PT-BA) lembrou que Angola e Brasil se conectam nas coisas mais sutis, como o caso da capoeira angolana da Bahia, a qual no país africano é chamada de 'capoeira da resistência' (Brasil, 2012; 2013b).

Igualmente, Benedita da Silva (PT-RJ), com o respaldo de diplomatas africanos, enfatizou que o Brasil tem um longo histórico de acompanhamento da independência de Angola, bem como de lutas por autonomia e direitos humanos em outros países africanos, e que o principal legado contemporâneo da política externa era a tradução desses compromissos em cooperação técnica, transferência de tecnologia, entre outros. Também respaldaram essa perspectiva os deputados da oposição Leonardo Gadelha e Marcondes Gadelha (PSC-PB), caracterizando a atuação brasileira como poder brando natural na relação com países lusófonos e africanos. Os deputados do PSC saudaram a base governista e as iniciativas do governo no que diz respeito à política africana (Brasil, 2012).

Em momentos distintos, entretanto, ensaiou-se um tom aproximado do plenário, quando Fernando Gabeira (PV-RJ) indagou o chanceler, em audiência pública, sobre a suposta incoerência do Brasil em reafirmar apoio ao Tribunal Penal Internacional (TPI) e simultaneamente ao Sudão, cujo presidente, Omar Hassan Ahmad Al-Bashkir, havia sido

recentemente condenado pelo organismo. O deputado ponderou sobre os interesses comerciais com o país, principalmente do setor agropecuarista, para dizer que ainda compreendia que o Brasil mantivesse boas relações com o Sudão. Em contraposição, o chanceler alegou que o Brasil defendia a autonomia dos países africanos para solucionar suas crises sem ingerência de antigos atores coloniais, princípio que não comprometeria o fato de o Brasil ser signatário do TPI, cumprindo com as suas decisões (Brasil, 2009). Enquanto nessa audiência a oposição buscou introduzir uma série de arguições sobre a questão do regime ditatorial no Sudão, a base governista contrapôs com uma agenda positiva relacionada ao continente e diáspora africana, pedindo maiores esclarecimentos acerca da Conferência de Revisão de Durban contra o racismo, o que não suscitou aprofundamentos de outros parlamentares.

Em outra oportunidade, a oposição, representada por Cláudio Cajado (DEM-BA), solicitou uma audiência especial para discutir a exportação de serviços de engenharia e esclarecer polêmicas. A presença central foi a do representante do BNDES, diretor da área internacional, acompanhado por profissionais do comércio exterior e consultores. Embora a pauta sugerisse uma certa politização da agenda, não houve debate com os deputados imediatamente após as apresentações dos convidados. Nessa audiência, a África ganhou um espaço significativo, uma vez que o representante do BNDES destacou sua experiência na cúpula da NEPAD para o desenvolvimento da infraestrutura africana. Além disso, ele enfatizou que o BNDES "não faz caridade", mas sim facilita a exportação de produtos brasileiros de alto valor agregado para o continente (Brasil, 2014a), trazendo uma resposta antecipada ao ambiente polarizado.

Práticas: o relacionamento com o Itamaraty

Uma vez discutida a produção legislativa relacionada à temática africana, esta seção tem como objetivo analisar as relações entre o parlamento e o Itamaraty por meio de uma série de comunicações diplomáticas entre 2003 e 2016. Essas comunicações estavam disponíveis ao público até 2018, conforme previsto pela Lei de Acesso à Informação em novembro daquele ano. A série abrange os arquivos do sistema intradocs de tramitação de expedientes entre o Itamaraty no Brasil e as representações no exterior, incluindo os órgãos interministeriais, como o Legislativo (Brasil, 2018).

Em seguida, foram filtrados aproximadamente 467 documentos, identificadas por meio de uma revisão da literatura, juntamente com suas variantes no plural e siglas,

quando aplicáveis, com base nas seguintes palavras-chave: Frente Parlamentar, Grupo Parlamentar, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, Comissão de Relações Exteriores, Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares. Dessa amostragem, constatou-se que cerca de 30% dos documentos eram repetidos, e havia também uma série de documentos protocolares e administrativos que contribuíam pouco para o objetivo deste estudo, que é compreender as nuances essenciais da participação do Legislativo no desenvolvimento da política africana do Brasil. Esses documentos, afinal, representam parte da rotina burocrática da política externa.

Em simultâneo, procedeu-se à leitura e à codificação analítica/descritiva da documentação (Gibbs, 2009). Após a revisão da codificação, conforme realizada ao término da exposição do pesquisador à documentação, restaram 23 documentos que foram analisados com base nos códigos comuns entre eles, conforme expostos no quadro a seguir. A seleção dos códigos considerou a existência de, no mínimo, três evidências que sustentassem o argumento (Gibbs, 2009), bem como os resultados da triangulação dos achados documentais com a literatura. Os códigos não estão completamente desconectados entre si; eles se vinculam, construindo uma narrativa sobre as práticas cotidianas das relações entre o Legislativo e a diplomacia.

Quadro 4: Codificações utilizadas na seção

Códigos	Classificação
Diplomacia Parlamentar	Analítico-Descritivo
Limites ao interesse internacional	Analítico
Percepção partidarizada	Analítico
Brasil como liderança do Sul Global	Analítico-Descritivo
Continuidades entre Lula e Dilma	Analítico

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (2018).

Conforme mencionado, existe um volume considerável de conteúdo burocrático e protocolar, que inclui comunicações sobre pedidos de agendamento de visitas de representantes de países africanos interessados em conhecer o Congresso brasileiro. Entretanto, essas comunicações não fornecem detalhes sobre como essas experiências ocorreram. A falta de informações detalhadas levanta algumas reflexões. Em primeiro lugar, observa-se que, na prática, ainda precisa ser aprofundada a interlocução entre o Executivo e o Legislativo no contexto da PEB, especialmente no que diz respeito à África. Além disso, é possível que existam comunicações classificadas com um maior grau de sigilo que ainda não estão disponíveis para o público, o que poderia mudar o cenário. Por outro lado, as evidências já indicam que o parlamento brasileiro está focando na África.

É importante destacar que, ao analisar a documentação do Itamaraty, estamos também examinando a narrativa construída pela chancelaria sobre a interação diária entre o Executivo e o Legislativo, bem como as relações entre o Brasil e o continente africano. No entanto, essa ênfase também permite equilibrar a análise do debate legislativo discutido na seção anterior.

O interesse dos países africanos está relacionado ao perfil de liderança que o Brasil conseguiu estabelecer no Sul Global durante o período em análise. É importante destacar que o aprofundamento das relações entre o Brasil e a África foi viabilizado por uma combinação de fatores domésticos e internacionais, cujo resultado foi amplificado em comparação com outros períodos (Silva, 2015). Isso ocorreu dentro do contexto de um projeto de política externa que visava posicionar o Brasil como uma liderança no Sul Global (Amorim, 2015; Burges, 2013; Silva, 2015).

É visível que essa identificação também se estende ao Legislativo, uma vez que os países africanos o reconhecem como um modelo a ser exportado em termos institucionais e para a condução de políticas públicas. Isso pode ser observado em exemplos como o relato do embaixador em Cabo Verde em 2012, quando tomou conhecimento da visita de parlamentares desse país ao Congresso brasileiro. De acordo com os visitantes, foram estabelecidos contatos com o objetivo de buscar consultoria para modernizar a Assembleia Nacional e apoio para a capacitação de seu corpo técnico. Além disso, eles reiteraram o reconhecimento do Brasil como um agente com potencial para promover o desenvolvimento no continente africano e manifestaram interesse, principalmente, na Frente Parlamentar Mista para a Igualdade Racial, na cooperação parlamentar bilateral de natureza geral e no modelo de Código de Conduta Parlamentar e no Conselho de Ética do Brasil.

Em outra oportunidade, a Embaixada em Luanda relatou o grande impacto das notícias locais sobre as negociações para um acordo de vistos entre os países, destacando seu reconhecimento como consequência de uma cooperação prestimosa em âmbito parlamentar. Seguindo essa tendência, a África do Sul foi um dos países que, assim como Angola e Cabo Verde, também procurou apoio no parlamento brasileiro. Em 2008, ocorreram duas visitas distintas com o objetivo de coletar informações sobre como os parlamentares lidavam com a política nacional e a legislação de combate às drogas. Em outra ocasião, discutiram questões relacionadas à igualdade racial, gênero e raízes africanas com a Frente Parlamentar em Defesa da Igualdade Racial e com o presidente da

Câmara. Além disso, o parlamento brasileiro recebeu convites significativos para participar de discussões sobre políticas públicas, como o encontro dos PALOP sobre trabalho infantil; e o debate sobre AIDS em Moçambique. Embora esses elementos não estabeleçam uma relação causal, eles levantam importantes indícios sobre a liderança brasileira no Sul Global e em relação a certos países africanos.

Apesar do razoável engajamento em diplomacia parlamentar com o continente, existiam ainda alguns limites, por desinteresse entre os legisladores ou desinformação sobre o trato internacional. Em relatório de gestão da Embaixada brasileira em Moçambique para transmissão ao Congresso Nacional, foi destacado que, apesar do relacionamento pioneiro e denso entre os dois países, dos vultosos investimentos brasileiros tanto de ordem pública quanto de ordem privada, em matéria parlamentar ainda havia muito espaço para melhorias, diante do interesse moçambicano em maior intercâmbio, algo pouco correspondido pelos homólogos brasileiros.

Em outra ocasião, a mesma Embaixada já relatara que a presidente da Comissão de Relações Internacionais da Assembleia da República procurou a representação brasileira para pedir intermediação junto ao Congresso Nacional pela dificuldade de acesso. Soma-se a essas queixas outra reclamação feita pela SERE à chefia da Assessoria Internacional e Cerimonial da Câmara dos Deputados, pois, pela segunda vez no Brasil, o presidente da Assembleia Nacional da Costa do Marfim buscava uma data para ser recebido no Congresso. Esses exemplos mostram que o Itamaraty seguiu cumprindo papel central para a política externa, ao intermediar relacionamento entre os parlamentares quando predominou o baixo ativismo.

Os limites ao interesse internacional estão relacionados à falta de conhecimento dos parlamentares sobre as oportunidades de construir uma rede de relacionamentos. Pode-se afirmar, no mínimo, que há um subaproveitamento consequente dessas oportunidades. Durante a visita da presidente da Assembleia Nacional da África do Sul, deputada Maleka Mbete, o presidente da Câmara, Arlindo Chinaglia (PT-SP), expressou sua preocupação com a proliferação de fóruns parlamentares e defendeu a existência de uma única organização internacional que reunisse as casas legislativas e agremiações regionais parlamentares. Por outro lado, há relatos de participações de delegações parlamentares brasileiras nas assembleias da União Interparlamentar (UIP), nas quais o Brasil limitou seu envolvimento ao Grupo Latino Americano e do Caribe (GRULAC), deixando de aproveitar oportunidades de diálogo com a África, a menos que, em 2008, o

Brasil tenha articulado o apoio dos países vizinhos à candidatura da Namíbia para a presidência da UIP.

Outro episódio semelhante ocorreu durante a missão parlamentar liderada pelo Senador Heráclito Fortes (DEM-PI) em 2008, quando a delegação, composta por representantes do governo e da oposição, visitou São Tomé e Príncipe. Ao serem recebidos por parlamentares do país anfitrião, os brasileiros sugeriram cooperação para a qualificação e modernização do parlamento local. No entanto, foram informados pela outra parte de que tal cooperação já estava em vigor e que dois anos antes a Câmara dos Deputados do Brasil havia enviado uma missão técnica para implementar um sistema de gravação digital de pronunciamentos em plenário e nas comissões do parlamento de São Tomé e Príncipe. Também foram lembrados dos esforços para a integração parlamentar via CPLP. Além disso, durante a mesma ocasião, o Senador Marconi Perillo (PSDB-GO) sugeriu que cada estado brasileiro estabelecesse relações de cooperação com um país africano, reforçando a perspectiva da oposição de que a África era um continente com muitos desafios e que a relação brasileira deveria envolver assistência mútua.

Além disso, indícios de suposta partidarização surgiram de forma sutil, mas alinhados com os interesses de atores estratégicos, como o empresariado e os movimentos negros. Durante a visita de Nilson Mourão (PT-AC) ao Sudão em 2009, foram discutidas oportunidades de intercâmbio cultural com foco na igualdade racial e no futebol. Do ponto de vista partidário, a alta cúpula do governo local reconheceu que muitas políticas sociais em andamento no Brasil eram resultado de um programa específico do PT. No entanto, é importante destacar a postura do parlamentar visitante, que, apesar da receptividade, não deixou de questionar o mandado de prisão emitido pelo Tribunal Penal Internacional contra o Presidente e visitou áreas críticas de deslocamento e tensão política.

Um importante episódio do período que engloba diplomacia parlamentar, o perfil de liderança do Brasil no Sul Global e as diferentes percepções sobre o continente africano foi a já mencionada missão liderada pelo Senador Heráclito Fortes à região atlântica da África, que incluiu Angola, Nigéria, Senegal, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe. Essa missão teve como objetivo fortalecer os laços e aprofundar o conhecimento sobre os países prioritários para a Política Externa Brasileira (PEB) do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Durante a missão, os parlamentares tiveram a oportunidade de ouvir

dos nigerianos e de empresários brasileiros sobre as oportunidades de negócios no setor petrolífero.

Em Dacar, no Senegal, os parlamentares puderam conhecer o potencial de mercado para a exportação de arroz brasileiro, bem como o interesse senegalês em cooperação técnica nas áreas agrícola, esportiva e na geração de energia. Em Angola, a delegação visitou as obras realizadas por empresas brasileiras, como a Odebrecht e a Andrade Gutierrez, e os deputados se reuniram com a Associação de Empresários e Executivos Brasileiros em Angola (AEBRAN), que solicitou maior apoio para pequenas e médias empresas interessadas no continente e a simplificação dos procedimentos de visto e das operações de exportação. Em Cabo Verde, as discussões envolveram a cooperação para combater o tráfico de drogas, e tanto em Cabo Verde quanto em São Tomé e Príncipe, reafirmaram a importância da cooperação para a manutenção da democracia.

Na mesma ocasião, os parceiros locais buscaram destacar que muitas ações esbarram na morosidade do parlamento brasileiro, que, com certa frequência, negligencia a aprovação de acordos de cooperação bilaterais. Isso ficou evidente no caso do protocolo assinado com a Nigéria em 2005, que permaneceu parado no Congresso Nacional até 2008. Os parlamentares brasileiros se comprometeram a agilizar o processo, assim como responderam a queixas semelhantes em São Tomé. Esse tipo de atraso tem impactos tanto para o Estado quanto para a elite interessada em expandir suas atividades internacionais através do continente africano, como foi relatado pela Embaixada na Mauritânia durante um encontro com representantes das empresas Tramontina e PB Construções. Quando os visitantes sugeriram a possibilidade do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) oferecer apoio às empresas interessadas no mercado local, o embaixador lembrou que havia um processo de renegociação da dívida pública em andamento entre o Ministério da Fazenda e a Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal.

A diplomacia parlamentar se revela como um importante mecanismo para modelar críticas, uma vez que os legisladores se deparam com o feedback não apenas dos parceiros africanos, mas também de outros atores. De forma semelhante, em 2011, durante a missão parlamentar a Londres, financiada pela Confederação Nacional das Indústrias, um grupo de senadores de diversos partidos recebeu os cumprimentos do presidente da Comissão

de Relações Exteriores do Parlamento Britânico, Sr. Richard Ottaway, pela ampliação da presença do Brasil na África.

Conclusão

Neste trabalho, buscou-se analisar o debate legislativo na política externa brasileira para África entre 2003 e 2016. Foi evidenciada a existência de instrumentos institucionais que concedem ao Poder Legislativo a capacidade de, como ator, acompanhar e intervir na PEB antes, durante e após a tomada de decisão do Executivo. Além das Comissões de Relações Exteriores, os parlamentares possuem ao seu alcance outras plataformas que permitem ações em plano individual ou partidário, através da coalizão governo ou oposição, ou ainda por meio das Frentes e Grupos Parlamentares.

Quanto à política externa para o continente africano, foram identificados interesses de maneira contínua através de interações com e via Itamaraty, e por meio da criação de Frentes e Grupos Parlamentares, fenômeno este ainda anterior ao período aqui analisado. Além dessa estrutura, destaca-se que o debate sobre a África no parlamento sugere uma disputa sobre suposta ideologização da PEB. Esse embate, contudo, se confunde com o que a literatura coloca como uma ampliação da discussão sobre política externa, tendo em conta sua natureza como política pública de modo a inseri-la no fenômeno de democratização e de globalização em voga desde o final da década de 1980. A atuação parlamentar acerca da temática aqui analisada, todavia, ainda apresenta potencial de expansão, e assume certa contradição com o perfil de política pública da PEB ao passo em que o interesse e o conhecimento dos legisladores sobre a questão ainda se mostra limitado.

Sobre a percepção da base governista, sobretudo dos partidos de esquerda e conseqüentemente do PT, esses seguiram preocupados em manter a coerência com a agenda do Executivo. Por outro lado, a oposição aparece associada a uma percepção dúbia acerca da África, enquanto produzindo em plenário de ambas as casas um discurso generalista sobre o continente como um lugar de ditaduras e de associação da cooperação sul-sul à mera caridade. Quando na CREDN, todavia, esse grupo silenciou ou se aproximou moderadamente do governo. O posicionamento da oposição orienta para algumas ponderações. Primeiramente, acerca da obsolescência da percepção da África como continente de mazelas, o que não tem respaldo de atores sociais domésticos ou do plano internacional. Sob contexto externo, não há como caracterizar as relações com o

continente como um ato de caridade em um momento em que os emergentes estabelecem relações horizontais nesse espaço, conexões essas responsáveis por benefícios mútuos.

Sobre rupturas e continuidades entre Lula e Dilma, tinha-se em mente, a priori, que com a crise política dos últimos anos de gestão do PT, a crítica sobre o continente africano como escolha ideologizada poderia ter se agravado, o que não foi possível constatar. Pode-se sugerir com isso que as relações com a África não mobilizaram o Legislativo de forma significativa, como já é natural da política externa. Por outro lado, sugere-se também que, mesmo diante da crise, atores interessados tiveram peso suficiente para garantir que a discussão técnica, e não o discurso para massas, prevalecesse nas instâncias mais especializadas do debate parlamentar.

Conclui-se este trabalho encorajando pesquisas que possam detalhar e discutir em maior profundidade acerca da representação organizada da população negra no parlamento brasileiro - historicamente e atualmente sub representada - e seu engajamento nas discussões acerca da política externa para o continente. Por fim, a literatura carece de trabalhos que abordem o conteúdo da produção específica das Frentes e Grupos Parlamentares e diferenças entre os conteúdos produzidos através dos múltiplos recursos que os legisladores possuem para influenciar a PEB.

Referências

O Amorim, C. (2015). Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva. Benvirá.

Amorim Neto, O. (2006). *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. FGV Editora.

Anastasia, F., Mendonça, C., & Almeida, H. (2012). Poder Legislativo e Política Externa no Brasil: Jogando com as Regras. *Contexto Internacional*, 34(2).

Belém Lopes, D. (2013). *Política externa e democracia no Brasil: ensaio de interpretação histórica*. Editora da UNESP.

Brasil. (1988). *Constituição Federal*. Brasília.

Brasil. (2007). Câmara dos Deputados. Sessão 165.1.53.O: Pronunciamento do Sr. Antônio Carlos Pannunzio (PSDB-SP). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: dez. 2019.

Amorim & Silva. As Relações entre o Brasil e o Continente Africano: Uma Síntese do Debate Legislativo entre 2003 e 2016.

Brasil. (2009). Câmara dos Deputados. Debate sobre a política externa brasileira em 13/05/2009. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões. Texto com Redação Final.

Brasil. (2010). Senado Federal. Pronunciamento de Arthur Virgílio (PSDB-AM) em 16/03/2010. Disponível em: www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/383429. Acesso em: 10 dez. 2019.

Brasil. (2012). Câmara dos Deputados. Audiência Pública para debate acerca dos 10 anos dos acordos de paz em Angola em 04/04/2012. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões. Versão para registro histórico.

Brasil. (2013a). Câmara dos Deputados. Sessão 156.3.54.O: Posicionamento contrário à política externa adotada pelo Governo brasileiro em relação a países da América Latina e da África – Pronunciamento do Sr. Édio Lopes (PMDB-RR). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: dez. 2019.

Brasil. (2013b). Senado Federal. Pronunciamento de Aloysio Nunes Ferreira (Bloco/PSDB-SP) em 05/08/2013. Disponível em: www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/401550. Acesso em: 10 dez. 2019.

Brasil. (2014a). Câmara dos Deputados. Audiência Pública para debate acerca da exposição de serviços de engenharia no Brasil em 02/07/2014. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões. Versão para registro histórico.

Brasil. (2014b). Senado Federal. Pronunciamento de Jarbas Vasconcelos (Bloco Maioria/PMDB-PE) de comunicação inadiável em 03/06/2014. Disponível em: www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/407881 Acesso em: 10 dez. 2019.

Brasil. (2015a). Senado Federal. Pronunciamento de Ronaldo Caiado, líder do Bloco Oposição/DEM, em 19/03/2015. Disponível em: www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/411424 Acesso em: 10 dez. 2019.

Brasil. (2015b). Câmara dos Deputados. Requerimento 695 de 2015 apresentado em 23/04/2015. Comissão Parlamentar de Inquérito da Petrobras.

Brasil. (2018). Ministério das Relações Exteriores. Série de comunicação diplomática sobre o período entre 2003-2016: Documentação disponível para acesso público até novembro de 2018. Brasília-DF: Arquivo Central do Itamaraty.

Amorim & Silva. *As Relações entre o Brasil e o Continente Africano: Uma Síntese do Debate Legislativo entre 2003 e 2016.*

Brasil. (2019a). Ministério das Relações Exteriores. República Federal da Nigéria. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5602-republica-federal-danigeria>.

Brasil. (2019b). Câmara dos Deputados. Frentes e grupos parlamentares. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/deputados/frentes-e-grupos-parlamentares>. Acesso em: 01 dez. 2020.

Burges, S. W. (2013). Brazil as a bridge between old and new powers? *International Affairs*, 89(3), 577-594. doi: 10.1111/1468-2346.12036

Canson, J., & Power, T. J. W. (2019). Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian Foreign Policymaking in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review*, 30(2), 117-140. doi: 10.1177/0192512118762867

Carlsnaes, W. (2013). Foreign Policy. In W. Carlsnaes, T. Risse, & B. A. Simmons (Eds.), *Handbook of International Relations* (pp. 171-192). Sage Publications.

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

Diniz, S. (2012). O Senado Federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 27(80), 169-184. doi: 10.1590/S0102-69092012000300011

Diniz, S., & Ribeiro, C. O. (2008). The role of the Brazilian Congress in foreign policy: an empirical contribution to the debate. *Brazilian Political Science Review (Online)*, 3(SE), 0-0.

Faria, C. A. P. (2012). O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. *Contexto Internacional*, 34(1), 311-355. doi: 10.1590/S0102-85292012000100010

Figueira, A. (2011). *Introdução à Análise de Política Externa*. Saraiva.

Figueiredo, A., & Limongi, F. (1998). Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, 44, 81-106.

Gibbs, G. (2009). *Análise de dados qualitativos: coleção pesquisa qualitativa*. Bookman.

Hill, C. (2003). *The changing politics of foreign policy*. Palgrave Macmillan.

Lima, G. N. (2015). *Análise das relações comerciais do Brasil com a África durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)* (Master's thesis). Universidade de Brasília.

Lima, M. R. S. (2000). Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, 22(2), 265-301. doi: 10.1590/S0102-85292000000200005

Amorim & Silva. *As Relações entre o Brasil e o Continente Africano: Uma Síntese do Debate Legislativo entre 2003 e 2016.*

Lima, M. R. S., & Santos, F. (2001). O congresso e a política de comércio exterior. *Lua Nova*, 52, 121-149.

Lima, M. R. S., & Duarte, R. (2013). Diplomacia presidencial e politização da política externa: Uma comparação dos governos FHC e Lula. *Observador On-Line*, 8, 1-24.

Mancuso, W. P. (2007). O lobby da indústria no Congresso Nacional. *Humanitas/Edusp/Fapesp*.

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

Mouffe, C. (2015). *Sobre o político*. (F. Santos, Trad.) São Paulo: WMF Martins Fontes.

Oliveira, A. J. de, & Onuki, J. (2010). Eleições, partidos políticos e política externa no Brasil. *Revista Política Hoje*, 19(1), 144-185.

Ribeiro, C. A. L. (2020). *As múltiplas percepções sobre o continente africano na política externa dos governos Lula da Silva e Rousseff (2003-2016)* (Dissertação de mestrado). Repositório Lume, UFRGS.

Rodrigues, Alexandre.(2018). Chanceleres do Brasil e Nigéria se reúnem para tratar de cooperação. Agência Brasil, Brasília, 12 jun. 2018. *Internacional*. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/2018-06/chanceleres-do-brasil-e-nigeria-sereunem-para-tratar-de-cooperacao>. Acesso em: 02 out. 2019.

Santiago, R. (2018). Ideologia explica tudo? O embate no legislativo brasileiro em matérias de política externa. *Revista Carta Internacional*, 13(2), 223-258.

Santos, F. (2002). Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados*, 45(2), 237-264.

Saraiva, J. F. S. (2015). *A África no Século XXI: um ensaio acadêmico*. Brasília: FUNAG.




Silva, A. L. R. da. (2015). Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). *Contexto Internacional*, 37(1), 143-184. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292015000100005>

Silva, A. L. R., & Spohr, A. P. (2016). A relação entre Executivo e Legislativo na formulação de política externa no Brasil. *Relações Internacionais*, (50), 123-140.

Stolte, C. (2015). *Brazil's Africa strategy: role conception and the drive for international status*. Springer.

Avaliação do nível de cultura de segurança operacional na percepção dos profissionais de organizações provedoras de serviços de navegação aérea no contexto brasileiro

Assessment of the level of operational safety culture in the perception of professionals in air navigation service provider organizations in the Brazilian context

Thereza Christina Gama Prado Freire¹ 
Ana Carolina Kruta de Araújo Bispo² 
Flavio Perazzo Barbosa Mota³ 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2023v8n2.66070]

Recebido em: 09/03/2023
Aprovado em: 09/10/2023

Resumo: Este estudo avalia a cultura de segurança operacional na percepção dos profissionais de organizações provedoras de serviços de navegação aérea no contexto brasileiro. Para tanto, a revisão teórica serviu de base para delimitar as dimensões da cultura de segurança operacional que foram investigadas: Cultura Flexível, Cultura Informada, Cultura de Aprendizado e Reporte, Atitudes dos Gestores com Relação à Segurança e Cultura Justa. Os itens de mensuração das dimensões foram traduzidos, adaptados e validados, incluindo: revisão por tradutores, validação de face e conteúdo, de validade convergente e indicadores de confiabilidade. A análise dos resultados considerou a percepção de Profissionais de Tráfego Aéreo (PTA) e Profissionais de Navegação Aérea (PNA). Identificou-se que as médias atribuídas pelos PNA foram, em todas as dimensões, maiores do que as dos PTA. Tal resultado pode decorrer da natureza da função de cada um dos grupos. Do ponto de vista teórico e prático, a aplicação da escala no contexto brasileiro possibilitou avançar nos estudos sobre a temática no gerenciamento de tráfego aéreo nacional. É apropriado considerar que médias inferiores à 8,0, dada a amplitude de 11 pontos, devem requerer maior nível de atenção no que se refere ao planejamento de ações para melhoria do desempenho da segurança.

¹ E-mail: thereza.prado@gmail.com.

² Universidade Federal da Paraíba. E-mail: ana.kruta@academico.ufpb.br.

³ Universidade Federal da Paraíba. E-mail: flaviooperazzo@ccsa.ufpb.br.

Freire, Bispo & Mota. *Avaliação do nível de cultura de segurança operacional na percepção dos profissionais de organizações provedoras de serviços de navegação aérea no contexto brasileiro*

Palavras-chave: cultura de segurança operacional; navegação aérea, escala de mensuração.

Abstract: This study evaluates the operational safety culture as perceived by professionals in air navigation service provider organizations within the Brazilian context. To achieve this, the theoretical review served as a basis for defining the dimensions of the operational safety culture that were investigated: Flexible Culture, Informed Culture, Learning and Reporting Culture, Managerial Attitudes towards Safety, and Just Culture. Measurement items for these dimensions were translated, adapted, and validated, including translator reviews, face and content validation, convergent validity, and reliability indicators. The analysis of results considered the perceptions of Air Traffic Professionals (ATPs) and Air Navigation Professionals (ANPs). It was identified that the mean scores attributed by ANPs were higher in all dimensions compared to ATPs. This result could be attributed to the nature of the roles of each group. From both theoretical and practical perspectives, applying this scale within the Brazilian context has advanced the study of this theme within national air traffic management. It is appropriate to consider that scores below 8.0, given the 11-point scale, should necessitate a higher level of attention in planning actions to improve safety performance.

Keywords: operational safety culture; air navigation, measurement scale.

1. Introdução

O conceito atual de segurança operacional reconhece que perigos, falhas e erros operacionais são inerentes às atividades em ambientes complexos. Isso se aplica, por exemplo, ao Controle de Tráfego Aéreo. É improvável garantir que acidentes nunca ocorrerão. Isso é especialmente verdade devido à interação homem-máquina, apesar das tecnologias avançadas. Nesse entendimento, uma organização é considerada segura se ela é capaz de, contínua e sistematicamente, identificar perigos e controlar os riscos de seus processos operacionais. Tal identificação contínua e sistemática de perigos, assim como o controle de riscos, são peças chave do conceito de gerenciamento da segurança operacional, que tem por objetivo a adoção de medidas de forma proativa, antes que acidentes ocorram (Brasil, 2015; Icao, 2018).

A abordagem da segurança operacional nessa perspectiva solidificou-se à medida que o transporte aéreo se popularizou ao longo dos anos. Esse fortalecimento decorreu do aprimoramento das abordagens direcionadas aos estudos de acidentes e às investigações de fatores contribuintes. Nesse contexto, a literatura acadêmica ressalta a importância de implementar sistemas de gerenciamento da segurança operacional no Gerenciamento do Tráfego Aéreo. No entanto, a eficácia dessa segurança pode ser prejudicada por

Freire, Bispo & Mota. *Avaliação do nível de cultura de segurança operacional na percepção dos profissionais de organizações provedoras de serviços de navegação aérea no contexto brasileiro*

vulnerabilidades resultantes de uma cultura de segurança operacional frágil (Eurocontrol, 2008).

Essa constatação implica que a mera existência de um Sistema de Gerenciamento de Segurança Operacional não assegura o controle efetivo dos riscos, incluindo lesões a pessoas, danos a propriedades ou ao meio ambiente – elementos que definem uma operação segura. Isso ocorre porque a operacionalidade depende das ações individuais e das contribuições para a valorização da segurança. De acordo com Gill e Shergill (2004), o desempenho da segurança é influenciado pela maneira como as pessoas executam suas tarefas, pois elas adotam ou não atitudes positivas de segurança. Esse entendimento impulsionou o debate, no campo teórico de segurança em indústrias de alto risco e por parte de autoridades reguladoras sobre o tema, acerca da relação entre os sistemas de segurança operacional e a cultura de segurança (Gill & Shergill, 2004).

A cultura de segurança operacional, ou simplesmente, cultura de segurança, tem um papel reconhecido na obtenção de altos índices de desempenho de segurança (Berg & Kopisch, 2012; Schwarz et al., 2016). Quando fortalecida, essa cultura aproxima as normas das práticas reais (valores e atitudes), influenciando os resultados de segurança (Eurocontrol, 2008). Logo, é essencial desenvolver uma ferramenta para avaliar a cultura de segurança operacional, pois isso permite identificar fragilidades não observáveis em ambientes formais (Mearns et al., 2013).

No contexto do gerenciamento do tráfego aéreo, isso é especialmente crítico em comparação a outras indústrias de alto risco. Afinal, os controladores de tráfego aéreo têm contato direto e em tempo real com aeronaves. Eles precisam tomar decisões rápidas para resolver conflitos e lidar com situações não rotineiras diariamente, em questão de segundos. Em consequência, a segurança de voo depende diretamente de suas práticas de trabalho (Mearns et al., 2013). Por isso, a cultura de segurança operacional deve ser mensurada para que as falhas sejam identificadas e corrigidas, sendo mantidos níveis de segurança aceitáveis e a confiabilidade inerentes ao Gerenciamento de Tráfego Aéreo (Brasil, 2017).

Para tanto, observa-se que alguns instrumentos foram desenvolvidos para mensuração da cultura de segurança operacional no tráfego aéreo. A maioria das ferramentas desenvolvidas tem um enfoque no método quantitativo (Mearns et al., 2013; Schawarz & Kallus, 2015), com uso de questionários, devido à maior facilidade de aplicação. A abordagem qualitativa também já foi utilizada, por meio de entrevistas ou

Freire, Bispo & Mota. *Avaliação do nível de cultura de segurança operacional na percepção dos profissionais de organizações provedoras de serviços de navegação aérea no contexto brasileiro*

observações (Fruhen et al., 2013; Gordon et al., 2007). Adicionalmente, há registro na literatura acadêmica de que a compreensão da cultura de segurança operacional tem avançado para estudo da sua relação com outros fatores como comportamento resiliente e estresse psicológico (Schwarz et al., 2016).

Todavia, embora tenham ocorrido avanços significativos no exterior, não foram identificados registros da aplicação de uma escala no contexto de tráfego aéreo brasileiro. Por isso, considerando a problemática apresentada, a questão norteadora do presente estudo é a seguinte: qual o nível da cultura de segurança operacional na percepção dos profissionais de organizações provedoras de serviços de navegação aérea no contexto brasileiro?

Para responder a esse questionamento, este trabalho se organiza da seguinte forma: primeiro, é realizada uma revisão bibliográfica sobre avaliação da cultura de segurança operacional, delineando o conceito e identificando as principais métricas utilizadas na literatura. Em seguida, são apresentados os procedimentos metodológicos para seleção, tradução e adaptação de uma escala de mensuração, aplicada com Profissionais de Tráfego Aéreo (PTA) e Profissionais de Navegação Aérea (PNA) no contexto de uma organização provedora de serviços de tráfego aéreo no Brasil. Logo após, são apresentados os resultados e discussão, incluindo os elementos de validação, descrição e comparação das percepções entre os dois grupos de respondentes. Por fim, são estabelecidas as considerações finais, com reflexões sobre o alcance do objetivo, limitações e sugestões de pesquisas futuras.

2. Avaliação da Cultura de Segurança Operacional no Contexto da Navegação Aérea

A avaliação da cultura de segurança operacional em organizações provedoras de serviços de navegação aérea tem sido alvo de diversos estudos, principalmente no continente europeu, onde se concentra a maior parte das publicações acadêmicas. A pesquisa de Mearns et al. (2013) para desenvolvimento do Safety Culture Measurement Toolkit (SCMT) compreendeu quatro fases, nas quais, além da utilização de métodos quantitativos para desenvolvimento de um questionário, foram empregados procedimentos de validação por meio de entrevistas.

A primeira fase do estudo de Mearns et al. (2013) compreendeu a revisão da literatura entre os anos de 2001 a 2005 para identificar temas relevantes que contribuíssem para determinação conceitual do tema. Na segunda fase, foram realizadas entrevistas e

Freire, Bispo & Mota. *Avaliação do nível de cultura de segurança operacional na percepção dos profissionais de organizações provedoras de serviços de navegação aérea no contexto brasileiro*

discussões em grupos focais nas organizações de serviços de navegação aérea. O objetivo foi validar os temas identificados na primeira fase e construir a primeira versão do questionário. Na terceira fase, houve a aplicação do questionário piloto e o teste da validade dos itens, por meio do uso de análise fatorial confirmatória e exploratória. Na quarta e última fase foram realizadas diversas entrevistas e grupos focais para fornecimento de feedbacks. Esse momento, além de possibilitar a validação de questões que emergiram do questionário, oportunizou estender o debate do assunto aos membros da organização (Mearns et al., 2013).

O modelo utilizado por Mearns et al. (2013) considerou três temas principais: a) reportando e aprendendo (relatório de incidente e comunicação de mudança); b) envolvimento em questões de segurança (formação de equipes e envolvimento da gestão); c) priorização da segurança (suporte e compromisso). O instrumento desenvolvido por Mearns et al. (2013) foi distribuído no ano de 2007, em quatro organizações provedoras de serviços de navegação aérea de diferentes países da Europa. Da análise da pesquisa, os autores identificaram fragilidades no questionário que possivelmente contribuíram para que não fosse obtida a completa validade do construto, nos testes estatísticos. Algumas das fragilidades relatadas podem estar relacionadas à diferença do idioma, complexidade dos itens ou diferentes aspectos culturais inerentes aos grupos nacionais analisados. Apesar disso, o instrumento apresentou-se útil para levantar problemas e soluções na adoção de medidas para melhoria da segurança.

Outro estudo sobre a temática foi realizado na Suécia, em dois centros de Controle de Tráfego Aéreo e um escritório administrativo de um provedor de serviço de navegação aérea. Como instrumentos de avaliação, Ek et al. (2007) desenvolveram um questionário constituído de nove dimensões da cultura de segurança operacional. Para o instrumento de pesquisa, as quatro primeiras dimensões consideradas foram as mesmas definidas por Reason (1997): cultura de aprendizado, cultura de reporte, cultura justa e cultura flexível. As outras cinco dimensões adicionadas derivaram de trabalhos anteriores para avaliação de cultura: comunicação, comportamentos relacionados à segurança, atitudes de segurança, situação do trabalho e percepção do risco.

Os principais resultados do estudo empreendido por Ek et al. (2007) indicaram que a unidade administrativa obteve menores escores relacionados à comunicação, reporte e percepção do risco, do que as unidades operacionais, sendo explicado pela natureza do trabalho realizado. Além disso, as duas unidades operacionais apresentaram

Freire, Bispo & Mota. *Avaliação do nível de cultura de segurança operacional na percepção dos profissionais de organizações provedoras de serviços de navegação aérea no contexto brasileiro*

diferentes percepções referentes a reportar e aprender. De uma forma geral, aspectos relacionados à cultura obtiveram valores acima da média e o estudo também revelou que a percepção de cultura é diferente de acordo com o cargo que o indivíduo ocupa. Outro resultado foi que as variáveis demográficas (e.g. gênero), não impactaram nas percepções de cultura, o que foi interpretado como o reflexo de treinamentos e capacitações realizadas, que contemplam o efetivo envolvido de uma maneira homogênea (Ek et al., 2007).

Outra pesquisa conduzida na Nova Zelândia teve como objetivo avaliar a cultura de segurança na indústria da aviação civil (Gill & Shergill, 2004). A amostra consistiu em 464 questionários válidos preenchidos por profissionais da área. A maioria dos respondentes foi composta por funcionários de companhias aéreas e controladores de tráfego aéreo (Gill & Shergill, 2004). Na pesquisa, o questionário incluiu dois blocos de dimensões: perspectiva organizacional para o gerenciamento da segurança e sistemas de gerenciamento de segurança e cultura de segurança. As perguntas do primeiro bloco buscaram avaliar as percepções dos respondentes acerca do papel exercido pela organização no sentido de atuar em prol da segurança. O segundo bloco também buscou avaliar percepções, embora com foco nas atitudes predominantes relacionadas à segurança e em como a segurança era gerenciada na organização.

Os resultados indicaram uma possível descrença dos respondentes nos sistemas de gerenciamento de segurança, uma vez que o próprio efetivo que participa de atividades de segurança e treinamentos, manifestou a percepção de que “sorte” e “segurança” são os fatores mais importantes para a segurança da aviação (Gill & Shergill, 2004). Os dados coletados também revelaram que os gestores não atribuíam a devida importância a treinamentos recorrentes, atividades de segurança e uso de tecnologias atualizadas para o gerenciamento da informação. Essa constatação levou os autores a enfatizarem a necessidade de realização de auditorias e a formulação de regras e políticas para promover a segurança inerente à atividade desses profissionais (Gill & Shergill, 2004).

Por sua vez, a pesquisa de Gonçalves Filho e Waterson (2018) foi motivada pela observação de que o uso da classificação em estágios ou níveis de maturidade da cultura de segurança vem crescendo. Essa pesquisa revelou que o método mais utilizado para avaliar os níveis de maturidade da cultura de segurança se dá por meio de questionários. Poucas pesquisas foram realizadas com intuito de aplicar os instrumentos desenvolvidos e um número ainda menor concentrou-se na verificação de validade e confiabilidade.

Freire, Bispo & Mota. *Avaliação do nível de cultura de segurança operacional na percepção dos profissionais de organizações provedoras de serviços de navegação aérea no contexto brasileiro*

Além disso, dos trabalhos selecionados, apenas um foi desenvolvido na área de tráfego aéreo.

Gordon et al. (2007) aplicaram duas pesquisas de segurança em um Centro de Pesquisa e Desenvolvimento na área de gerenciamento de tráfego aéreo da Europa, o Eurocontrol Experimental Centre (EEC). Esses autores realizaram a comparação de dois métodos de pesquisa, para investigar quais eram as diferenças entre eles em termos de conteúdo e resultados apresentados, além de verificar se, para avaliar a cultura de segurança, seria necessário aplicar os dois métodos, ou apenas um deles seria suficiente.

O primeiro questionário aplicado foi o Safety Culture Survey (SCS) que continha itens divididos nas dimensões demonstração da gestão, planejamento e organização da segurança, comunicação, confiança e responsabilidade e medições, auditorias e revisões (Gordon et al., 2007). O segundo instrumento, denominado River Diagram (RD) possuía itens distribuídos em dimensões cujos pontos de avaliação tinham relação com as atividades desenvolvidas no EEC: políticas, planejamento, alcance, garantia e promoção (Gordon et al., 2007). Esse instrumento serviu de base para realização de entrevistas semiestruturadas que ajudaram a identificar qual o estado de implementação do sistema de gerenciamento da segurança do EEC e que medidas poderiam ser adotadas no sentido de implementar melhorias (Gordon et al., 2007). Ambos os instrumentos possibilitam o diagnóstico da cultura de segurança em termos de níveis de maturidade.

Apesar de Gordon et al. (2007) reconhecerem que houve uma lacuna de tempo entre as aplicações das duas escalas, o que possivelmente influenciou os resultados obtidos, eles identificaram que cada uma das escalas responde a objetivos distintos, embora parcela de seus conteúdos se sobreponham. Assim, a SCS evidenciou maior operacionalidade para identificar questões de base da cultura de segurança, com respaldo no anonimato proporcionado aos respondentes, o que parece possibilitar a obtenção de informações mais realísticas. Por sua vez, as entrevistas semiestruturadas possibilitaram a prestação de esclarecimentos em atenção a possíveis dúvidas relacionadas aos itens de pergunta, sinalizando que o RD seria mais apropriado para obtenção do diagnóstico acerca do status de implementação do SMS (Gordon et al., 2007).

Reader et al. (2015) investigaram se a cultura de segurança pode ser avaliada de forma confiável em uma organização atuando em diferentes países. Ou seja, com diferentes culturas nacionais e se havia associação entre as culturas de segurança e a nacional. Ao pesquisar 17 países de quatro regiões culturalmente distintas da Europa, os

Freire, Bispo & Mota. *Avaliação do nível de cultura de segurança operacional na percepção dos profissionais de organizações provedoras de serviços de navegação aérea no contexto brasileiro*

pesquisadores coletaram dados de questionários aplicados entre 2011 e 2013 com mais de seis mil respostas válidas. A pesquisa evidenciou que modelos de cultura de segurança bem adaptados a uma indústria específica mantêm consistência satisfatória além das fronteiras nacionais e entre grupos ocupacionais. No estudo, foram utilizados dois questionários, um para cultura de segurança e outro para cultura nacional, de modo que suas métricas foram comparadas. O questionário de cultura de segurança utilizado foi estruturado nas dimensões: compromisso da gestão com a segurança; colaboração para segurança; relatórios de incidentes; comunicação; compromisso dos colegas para com a segurança; e suporte para a segurança.

Com base na literatura sobre os dois temas, Reader et al. (2015) formularam hipóteses para identificar possíveis relações do construto cultura de segurança com as subdimensões da variável normas nacionais da cultura nacional. Essas subdimensões incluem coletivismo, distância de poder, evasão de incerteza, masculinidade e orientação de curto prazo. Além de constatarem que gestores têm percepções mais positivas sobre segurança em comparação a operadores, o estudo indicou que cinco dimensões da cultura de segurança, exceto compromisso de colegas para com a segurança, tendem a ser influenciadas por normas culturais regionais. Isso levou à conclusão de que a cultura de segurança está associada a características da cultura nacional (Reader et al., 2015).

Outro estudo relacionado à escalas de avaliação da cultura de segurança foi realizado por Schwarz e Kallus (2015), que buscou validar o questionário desenvolvido pela Civil Air Navigation Services Organisation (CANSO). Segundo os autores, além do questionário utilizado para avaliar a cultura de segurança nesse estudo, apenas outro tem sido utilizado para avaliar cultura de segurança, que é o Safety Culture Measurement Toolkit (SCMT) (Mearns et al., 2013). Ambos os questionários originalmente contemplavam oito dimensões. No entanto, Schwarz e Kallus (2015) relatam que, após os procedimentos de validação do questionário inicial, obtiveram uma escala resultante composta por cinco fatores: cultura informada, cultura de reporte e aprendizado, cultura justa, cultura flexível e atitudes de segurança dos gestores.

Schwarz e Kallus (2015) também se dedicaram a investigar as relações entre cultura de segurança e comportamento relevante de segurança (SRB). Esse último construto compreende aspectos relacionados à comunicação de segurança, conformidade com regras de segurança, comportamento resiliente, liderança, comportamento participativo de segurança e conhecimento de segurança. Eles foram investigados por

Freire, Bispo & Mota. Avaliação do nível de cultura de segurança operacional na percepção dos profissionais de organizações provedoras de serviços de navegação aérea no contexto brasileiro

meio de entrevistas semiestruturadas para coletar relatos de comportamentos de segurança do último turno de trabalho. A hipótese do estudo de que a cultura de segurança predizia comportamentos relevantes de segurança (SRB) foi confirmada pelos autores para as dimensões cultura de reporte e aprendizado, cultura justa e atitudes de segurança dos gestores.

Na pesquisa de Schwarz et al. (2016), buscou-se estudar as relações entre cultura de segurança, comportamento resiliente e estresse no Gerenciamento de Tráfego Aéreo, à medida em que a literatura revisada nesse estudo apontou indícios de que a capacidade humana para lidar com mudanças, situações imprevistas ou necessidades de ajustes em procedimentos, pode afetar os níveis aceitáveis de segurança da organização.

No estudo de Schwarz et al. (2016), a cultura de segurança foi avaliada nas dimensões: “cultura informada”, “comunicação e aprendizado” “cultura justa”, “cultura flexível” e “Atitudes de Segurança da Administração”. Os achados da pesquisa indicaram que a cultura de segurança é negativamente afetada por estresse psicológico e positivamente afetada pela capacidade de recuperação em situações adversas, o que leva os autores a sugerir que organizações provedoras de serviços de navegação aérea e Órgãos reguladores considerem a avaliação dessas variáveis para assegurar a manutenção de altos níveis de segurança em suas organizações.

Considerando a revisão de literatura realizada, foi possível identificar escalas que podem mensurar a cultura de segurança operacional em organizações provedoras de serviços de navegação aérea. O próximo tópico, portanto, apresenta as escolhas realizadas para operacionalização da pesquisa de campo do presente estudo.

3. Método

Para responder à questão de pesquisa proposta, a revisão teórica serviu de base para as decisões relacionadas à abordagem metodológica empregada neste estudo. Além disso, ajudou a delimitar as dimensões da cultura de segurança operacional que foram investigadas. Logo, a decisão pela abordagem quantitativa para avaliação da cultura de segurança se justifica pelas características do contexto no qual o estudo se insere e por não terem sido identificados registros da aplicação de uma escala no contexto brasileiro de tráfego aéreo.

Diante disso, foram estabelecidos contatos por e-mail com autores de estudos desenvolvidos no contexto do gerenciamento de tráfego aéreo internacional, cujos modelos teóricos possuíam relação com o que prevê a legislação brasileira, a qual está

Freire, Bispo & Mota. Avaliação do nível de cultura de segurança operacional na percepção dos profissionais de organizações provedoras de serviços de navegação aérea no contexto brasileiro

alinhada às recomendações da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI). Durante o mês de dezembro de 2019, solicitou-se a cinco autores a disponibilização de suas respectivas escalas de cultura de segurança (Ek et al., 2007; Mearns et al., 2013; Reader et al., 2015; Schwarz & Kallus, 2015).

Inicialmente, apenas uma autora retornou o contato, disponibilizando a escala que foi aplicada em três unidades de controle de tráfego aéreo da Suécia (Ek et al., 2007). Todavia, no decorrer da pesquisa, em fevereiro de 2020, Schwarz et al. (2016) disponibilizaram o trabalho, em que relataram a pesquisa realizada no contexto de tráfego aéreo europeu. Para desenvolver a escala utilizada no seu estudo, Schwarz et al. (2016) tomaram por base o trabalho de Ek (2007), distribuídos em cinco dimensões: (1) Cultura Informada; (2) Cultura de Reporte e Aprendizado; (3) Cultura Justa; (4) Cultura Flexível; e (5) Atitudes de Segurança dos Gerentes. As respostas aos questionamentos foram expressas em uma escala de Likert de quatro pontos: “discordo fortemente”, “discordo”, “concordo”, “concordo fortemente”.

A decisão para tradução do instrumento aplicado por Schwarz e Kallus (2015) e Schwarz et al. (2016) se mostrou mais vantajosa quando se considera as dimensões continentais do Brasil e a viabilidade de aplicação do instrumento. Além disso, se considerou o esforço que já fora despendido no que se refere aos procedimentos de validade e confiabilidade desta escala, possibilitando assim a adequação de suas métricas para o contexto brasileiro.

Para tanto, no que se refere aos procedimentos para tradução da escala, alguns cuidados foram observados para evitar problemas como falta de equivalência semântica entre os idiomas de origem e o pretendido, falta de equivalência conceitual entre as culturas e falta de equivalência normativa entre as sociedades (Behling & Law, 2000). Em atenção a esses cuidados, foram adotados os procedimentos metodológicos descritos por Dias (2016) para adaptação e tradução de escalas para o contexto brasileiro. A metodologia apresentada por esse autor visa superar as limitações da técnica do back-translation, uma das mais conhecidas técnicas utilizadas no processo de tradução de instrumentos de medida nas ciências sociais e humanas.

A primeira etapa do processo de tradução da escala envolveu a revisão dos itens por dois tradutores com formação em Letras e especialização em tradução, considerando as seguintes dimensões: 1) "Cultura Flexível"; 2) "Cultura Informada"; 3) "Cultura de Aprendizado e Reporte"; 4) "Cultura Justa"; 5) "Atitudes dos gestores em relação à

Freire, Bispo & Mota. Avaliação do nível de cultura de segurança operacional na percepção dos profissionais de organizações provedoras de serviços de navegação aérea no contexto brasileiro

segurança". No processo, foi permitido que o profissional pudesse inserir sua versão da tradução. Após o recebimento das duas traduções propostas, foi realizada reunião de um Comitê, estabelecido com a finalidade de analisar e consolidar as traduções recebidas. O Comitê foi composto por três professores doutores da universidade em que os autores estavam vinculados. Também incluiu um aluno do curso de Doutorado em Administração da mesma universidade, que tinha experiência em desenvolvimento e validação de escalas. Além disso, contava com um membro externo que possuía experiência na área de segurança operacional e os pesquisadores desta pesquisa.

Os itens resultantes da análise do Comitê foram inseridos em um Formulário do Google para a realização da próxima etapa do processo, referente à validação de face e conteúdo. Nesse formulário, para cada item do questionário, foram atribuídas duas escalas de 5 (cinco) pontos para avaliação da clareza do enunciado (“muito ruim”, “ruim”, “razoável”, “boa” e “muito boa”) e do conteúdo (“nada adequado”, “pouco adequado”, “adequado”, “bem adequado” e “totalmente adequado”).

O formulário de validação de face e conteúdo foi encaminhado para alunos do curso de mestrado e professores de um grupo de pesquisa em que os autores estão vinculados, além de dois outros professores doutores. Após ajustes e decisões quanto à redação dos itens, foi realizado o pré-teste do questionário. Essa etapa ocorreu por meio da plataforma Google Formulários, no setor de trabalho de um dos pesquisadores deste artigo, que trabalha na área de controle de tráfego aéreo. Foram obtidas 13 respostas que indicaram ajustes em itens e inclusão de variáveis sociodemográficas.

Após concluído o pré-teste, iniciou-se a etapa de coleta de dados. Utilizou-se de lista de distribuição de e-mails existente em uma organização provedora de serviço de navegação aérea, em que constavam indivíduos de interesse da pesquisa. No período de coleta, ocorrido entre julho e agosto de 2020, a organização estava adotando protocolos de enfrentamento à pandemia da COVID-19 e todos os empregados que executam atividades administrativas estavam designados a exercer suas funções em trabalho remoto. No total, foram obtidos 258 respondentes, dos quais permaneceram 246 após exclusão de casos duplicados e observações atípicas.

Ademais, decidiu-se considerar para análise apenas os respondentes que ocupavam os cargos de Profissionais de Tráfego Aéreo (PTA) e Profissionais de Navegação Aérea (PNA), uma vez que esses representaram a maior quantidade de respondentes na amostra, garantindo, assim, um equilíbrio no número de casos obtidos.

Freire, Bispo & Mota. Avaliação do nível de cultura de segurança operacional na percepção dos profissionais de organizações provedoras de serviços de navegação aérea no contexto brasileiro

Essa decisão permitiu realizar comparações entre os grupos, bem como está alinhado aos estudos (Ek et al., 2007; Schwarz & Kallus, 2015) que subsidiaram a escolha da escala utilizada. Cabe ressaltar que a métrica utilizada tem caráter generalista, com previsão de aplicação para o setor de navegação aérea como um todo. Após esse critério de seleção, a amostra final resultou em 191 casos válidos. A seção seguinte apresenta os resultados, iniciando pelo perfil descritivo, seguido das evidências de validade da escala e comparações entre os grupos.

4. Resultados e Discussão

Em termos descritivos (Tabela 1), a maioria dos participantes da pesquisa foi do sexo masculino (70%), tinha ensino superior completo (54%) e não ocupava função de confiança (79%). Houve razoável equilíbrio em termos de tempo no cargo, faixa etária e regiões de atuação profissional. Considerando o cargo, 51% da amostra foi composta por Profissionais de Tráfego Aéreo e 49% de Profissionais de Navegação Aérea (49%).

Tabela 01: Descrição da Amostra

Perfil	n	%
Gênero		
Feminino	58	30
Masculino	133	70
Escolaridade		
Ensino médio completo	37	19
Ensino superior completo	104	54
Pós-Graduação (Especialização completa ou Mestrado ou Doutorado em andamento)	50	26
Função de confiança		
Sim	41	21
Não	150	79
Tempo no cargo		
Menor do que 10 anos	52	27
Entre 10 e 20 anos	55	29
Entre 20 e 30 anos	61	32
Mais do que 30 anos	23	12
Faixa etária		
Até 30 anos	10	5
Entre 30 e 40 anos	40	21
Entre 41 e 50 anos	61	32
Acima de 51 anos	80	42
Região		
NASE-4 (Belém)	8	9
NASE-6 (Recife)	32	17
NASE-8 (Belo Horizonte)	33	17
NASE-10 (São Paulo)	63	33
NASE-12 (Porto Alegre)	30	16
Outras	15	8

Para se obter evidências de validade da escala (Tabela 2), espera-se que a variância extraída seja superior a 50% em cada dimensão do construto da cultura de segurança

Freire, Bispo & Mota. Avaliação do nível de cultura de segurança operacional na percepção dos profissionais de organizações provedoras de serviços de navegação aérea no contexto brasileiro

operacional, e os escores fatoriais sejam superiores a 0,5 na análise fatorial (Costa, 2011; Hair et al., 2005). Além disso, foi verificada a consistência interna (confiabilidade) por meio do alpha de Cronbach, esperando-se valores superiores a 0,6 (Costa, 2011). Considerando que as verificações realizadas nessa etapa consistem em procedimentos para redução de variáveis, por meio da verificação da aderência do conjunto de itens aos fatores (Costa, 2011), a dimensão Cultura Justa (CJ) não foi incluída na análise realizada, visto que é composta por apenas dois itens.

Verificou-se que todas as dimensões atenderam aos critérios de validade dessa etapa. Em todas as dimensões, foi necessário apenas uma iteração da análise fatorial, por meio de componentes principais e rotação varimax para se obter o ajuste adequado. Também se evidenciou boa confiabilidade, com indicação de melhoria em relação aos estudos que serviram de base para a escala aplicada nesta pesquisa.

Tabela 02: Resumo da consistência psicométrica da Escala de Cultura de Segurança Operacional

Dimensão	Qtde Itens	Var. extr. (%)	Menor escore	Alpha de Cronbach
Cultura Flexível	8	74,36	0,73	0,95
Cultura Informada	7	71,90	0,82	0,93
Cultura de Aprendizado e Reporte	5	76,73	0,85	0,92
Atitudes dos Gestores com Relação à Segurança	6	81,87	0,83	0,95

A Tabela 3 resume as medidas descritivas e correlações entre os construtos. São apresentadas as médias agregadas dos itens e o desvio padrão. A média da cultura justa apresentou o maior valor, enquanto que a cultura flexível teve a menor avaliação. Os resultados apresentam coerência com o contexto analisado. A cultura justa está relacionada à não punição dos erros inerentes à própria condição humana e tratamento rigoroso às violações. A cultura flexível está relacionada à capacidade de adaptação a situações imprevistas. O contexto analisado, por sua característica essencialmente normatizada e no qual os empregados passam por diversas capacitações, pode contribuir para esses níveis de percepção. Tais níveis podem ser agravados pela interpretação equivocada dos requisitos, ao se considerar que na organização não há flexibilização e erros não são permitidos.

Tabela 03: Medidas descritivas e resumo da validade discriminante da Cultura de Segurança Operacional

Dimensão	Média	DP	1	2	3	4
1 Cultura Flexível	6,77	2,40	-			
2 Cultura Informada	7,47	2,05	0,88	-		

Freire, Bispo & Mota. Avaliação do nível de cultura de segurança operacional na percepção dos profissionais de organizações provedoras de serviços de navegação aérea no contexto brasileiro

3 Cultura de Aprendizado e Reporte	7,66	2,18	0,75	0,78	-	-
4 Atitudes dos Gestores com Relação à Segurança	8,28	2,12	0,64	0,73	0,79	-
5 Cultura Justa	8,84	1,35	0,53	0,61	0,54	0,52

A etapa seguinte de análise corresponde às comparações entre os grupos (Tabela 4) de Profissionais de Tráfego Aéreo (PTA) e Profissionais de Navegação Aérea (PNA), por meio do teste t de Student. Ao analisar as respostas dos profissionais de tráfego aéreo (PTA), verificou-se que a cultura flexível obteve menor média entre as dimensões da cultura de segurança, e a cultura justa a maior média.

Tabela 04: Comparação entre PNA e PTA por dimensão

Dimensão	Grupo	Média	DP	t	gl	p-valor
CF	PNA	7,47	2,00	4,10	189	0,001
	PTA	6,10	2,56			
CI	PNA	8,10	1,51	4,30	189	0,001
	PTA	6,87	2,31			
AR	PNA	8,14	1,70	3,04	189	0,003
	PTA	7,20	2,48			
CJ	PNA	9,13	0,98	2,93	189	0,004
	PTA	8,57	1,59			
AT	PNA	8,59	1,76	2,01	189	0,046
	PTA	7,98	2,38			

O item da cultura flexível que obteve resultados mais baixos foi: “A alta administração valoriza explicitamente o conhecimento e as experiências dos funcionários”. Ressalta-se que esse item na escala de Ek et al. (2007) também obteve resultados negativos por parte de aproximadamente 20% dos respondentes em dois centros de controle estudados. Entende-se que a valorização do conhecimento e das experiências contribuem para melhor adaptação das pessoas às mudanças, produzindo um comportamento resiliente (Heese, 2012). Esse aspecto é particularmente relevante no contexto do controle de tráfego aéreo, onde situações inesperadas podem demandar decisões imediatas.

Embora a percepção negativa em relação a esse item seja semelhante ao estudo sueco (Ek et al., 2007), é possível que, no contexto desta pesquisa, esse resultado esteja relacionado ao cenário enfrentado pelo setor aeronáutico durante a coleta de dados. Isso ocorreu devido à significativa diminuição no movimento de tráfego aéreo em decorrência da pandemia de COVID-19, resultando na diminuição dos efetivos operacionais nos Órgãos ATC, em razão das medidas de enfrentamento e prevenção da doença.

Adicionalmente, a organização em que ocorreu a coleta de dados passa por um grande processo de mudança, envolvendo a concessão de aeroportos para exploração pela iniciativa privada. Nesse processo, diversos empregados foram designados para cessões

Freire, Bispo & Mota. Avaliação do nível de cultura de segurança operacional na percepção dos profissionais de organizações provedoras de serviços de navegação aérea no contexto brasileiro

em outros órgãos públicos e incentivados a aderir a planos de demissão voluntários. Logo, entende-se que esse contexto desfavorece a percepção de valorização e reconhecimento dos empregados.

Com relação à dimensão “Atitudes da gestão com relação à segurança”, verificou-se como positiva a média obtida junto aos controladores de tráfego aéreo, uma vez que os gestores exercem influência no desenvolvimento de uma cultura de segurança positiva (Fruhen et al., 2013; Tear et al., 2020). A dimensão “cultura justa”, apesar de ser composta por apenas dois itens, obteve a maior média de todas as dimensões analisadas, na percepção dos controladores de tráfego aéreo. Esse resultado foi de encontro aos resultados obtidos no estudo de Ek et al. (2007), em que os itens correspondentes a essa dimensão obtiveram 20% ou mais de respostas negativas. Essa avaliação positiva para a cultura justa no contexto brasileiro pode estar relacionada ao trabalho realizado no contexto estudado, de ampla divulgação das políticas que abordam o tema e dos processos de tratamento de ocorrências.

De forma complementar, identificou-se que as médias atribuídas pelos Profissionais de Navegação Aérea (PNA) foram, em todas as dimensões, maiores do que as dos Profissionais de Tráfego Aéreo (PTA). Os profissionais dos cargos PNA não desempenham atividades na linha de frente do controle de tráfego aéreo. No entanto, esses profissionais interagem diariamente com o serviço de controle de tráfego aéreo e estão inseridos em diversos processos relacionados à segurança operacional, o que pode explicar a elevada percepção da cultura de segurança. Outro fator que pode explicar os índices elevados, especialmente entre os PNA, está relacionado à porção desses profissionais que trabalham anteriormente na área de Informações Aeronáuticas. Recentemente, eles foram realocados para atuar nas áreas de segurança operacional da empresa. Essa mudança ocorreu devido às alterações na modalidade de atendimento de várias Salas AIS brasileiras, que resultaram na eliminação das posições operacionais de trabalho desses profissionais.

A adaptação ao novo cenário e dedicação ao aprendizado da nova atividade, pode ter contribuído para o resultado. Porém, uma investigação mais aprofundada seria indicada, inclusive para determinar em que extensão o clima de segurança influenciou esse resultado. Um estudo recente realizado na Europa, envolvendo 13.616 controladores de tráfego aéreo de 21 países, corroborou que há diferenças entre as percepções da cultura de segurança entre profissionais com diferentes posições hierárquicas (Tear et al., 2020).

Freire, Bispo & Mota. *Avaliação do nível de cultura de segurança operacional na percepção dos profissionais de organizações provedoras de serviços de navegação aérea no contexto brasileiro*

De forma complementar, verificou-se as médias obtidas dos respondentes, de acordo com suas declarações quanto a possuir ou não função de confiança no contexto da organização em que ocorreu a coleta de dados, o que implica a ocupação de posição hierárquica superior em relação ao efetivo total. Observou-se que, para todas as dimensões do presente estudo, o grupo que desempenha função de confiança, ou seja, as chefias, apresentou percepções mais positivas quando comparado com o grupo que não possui função de confiança.

No contexto brasileiro, esse resultado pode estar relacionado ao envolvimento direto das chefias no trato de assuntos e processos de segurança operacional, como, por exemplo, análise de ocorrências (acidentes e incidentes de tráfego aéreo), análise de dados estatísticos e participação em reuniões de comitês de segurança operacional. Nesse sentido, as ações de promoção da segurança operacional desenvolvidas na empresa, envolvendo todos os níveis hierárquicos, pode ser um bom caminho para aproximação das percepções entre os dois grupos.

5. Considerações Finais

O conceito de cultura de segurança operacional é considerado fator chave na prevenção de acidentes e incidentes aeronáuticos. Ou seja, impulsiona a utilização de processos e ferramentas capazes de promover o acompanhamento das operações e a geração de aprendizado, antes que desastres aéreos ocorram. Nesse contexto, a cultura de segurança se concentra na perspectiva operacional. Isso significa que é importante avaliar como essa cultura afeta o desempenho seguro das operações aéreas. Em tais operações, as pessoas têm a responsabilidade de assegurar a fluidez e a segurança das aeronaves sob seu controle.

A aplicação da escala no contexto brasileiro possibilitou avançar nos estudos sobre a temática no gerenciamento de tráfego aéreo nacional. Afinal, o instrumento, que apresentou evidências de validade no contexto brasileiro, visou suprir a necessidade de expansão, para ambientes globais, dos estudos predominantemente desenvolvidos na Europa sobre o tema, conforme lacuna identificada por Reader et al. (2015). Cabe ressaltar, todavia, que a dimensão “cultura justa”, por ser composta por apenas dois itens, não foi incluída nos procedimentos de verificação de validade e confiabilidade.

Nos estudos de Ek et al. (2007), o teste de confiabilidade, por meio da análise do alpha de Cronbach sobre os dados, retornou, para essa dimensão, o valor de 0,65. Essa dimensão também mostrou-se problemática nos estudos de Schwarz e Kallus (2015),

Freire, Bispo & Mota. *Avaliação do nível de cultura de segurança operacional na percepção dos profissionais de organizações provedoras de serviços de navegação aérea no contexto brasileiro*

apresentando alpha de 0,54 para a amostra de controladores de tráfego aéreo envolvidos na pesquisa. Considerando que a regulação do continente europeu aplicável ao controle de tráfego aéreo prevê que a cultura justa é um dos indicadores de desempenho da segurança, esses autores propuseram que estudos posteriores procedam com novas rodadas de validação, de forma a incluir novos itens. Assim, na utilização da escala para avaliações futuras, recomenda-se atenção e cuidado nas análises realizadas envolvendo essa dimensão também no cenário brasileiro.

Do ponto de vista prático, dado que o instrumento empregou uma escala de Likert de 11 pontos para avaliar percepções sobre a cultura de segurança, na qual os respondentes atribuem menores escores para "Discordo totalmente" e maiores para "Concordo totalmente", é apropriado considerar, para uma avaliação prática dos resultados, como níveis elevados os itens cujas médias foram superiores a 8,0. Isto é, médias inferiores ao valor citado devem requerer maior nível de atenção por parte da organização no que se refere ao planejamento de ações para melhoria do desempenho da segurança.

Não obstante o alcance do objetivo proposto no presente estudo, essa pesquisa apresentou limitações. Deve ser considerado o cenário do período da coleta de dados, que não produziu impactos apenas nessa fase, mas em todas as que sucederam o desenvolvimento dessa etapa. A pandemia da COVID-19 afetou sobremaneira o setor aéreo, com redução da ordem de 90% da malha aérea nacional e efeitos diretos na população que se pretendeu estudar. Isso pode ter contribuído para o nível das percepções evidenciadas, que sofrem influência contextuais, típico de aplicação de questionários. Ou seja, o distanciamento do ambiente de trabalho, por exemplo, pode contribuir para um afastamento da percepção real sobre o que está sendo mensurado. Logo, a replicação da presente escala se apresenta como algo necessário em estudos posteriores.

Além disso, os modelos de pesquisa utilizados por Ek et al. (2007) e Schwarz et al. (2016) assumem que a cultura de segurança deve ser mensurada pelo uso conjunto de múltiplos métodos que incluem uso de questionários, entrevistas guiadas por corpo de psicólogos e acompanhamento das operações reais, de forma a obter a confirmação e um melhor entendimento dos dados obtidos com ferramentas objetivas. Desse pressuposto emerge a proposição de que estudos futuros realizados no contexto brasileiro apropriem-se da escala desenvolvida nessa pesquisa para nortear investigações por meios dos métodos complementares citados (Ek et al., 2007; Schwarz et al., 2016). Com isso,

Freire, Bispo & Mota. *Avaliação do nível de cultura de segurança operacional na percepção dos profissionais de organizações provedoras de serviços de navegação aérea no contexto brasileiro*

espera-se, em cada dependência que se pretenda avaliar a cultura de segurança, a busca de melhorias no desempenho da segurança operacional.

Por fim, cabe aqui estabelecer que o estudo se limitou na comparação entre os perfis dos cargos PTA e PNA. Uma investigação mais aprofundada poderia ser realizada incluindo, também, potenciais diferenças entre outras variáveis sociodemográficas (e.g. gênero, idade, tempo de experiência no cargo, local de trabalho, ocupação de função de confiança e regiões do país). Entende-se que esse tipo de análise pode produzir informações úteis de como as percepções dos respondentes são influenciadas por esses aspectos. Tear et al. (2020) relatam que as percepções da cultura de segurança sofrem influências da posição do indivíduo dentro da hierarquia e de valores nacionais para distância de poder. Logo, considerando que o estudo desses pesquisadores envolveu diversos países e que o Brasil é um país de proporções continentais, com cada região possuindo seus valores culturais específicos, é plausível sugerir que investigações semelhantes realizadas em âmbito nacional podem ser exploradas em futuros estudos. Isso se torna especialmente relevante para orientar as ações da organização de maneira pertinente e adequada às necessidades de cada região.

Referencias

Behling, O., & Law, K. S. (2000). *Translating questionnaires and other research instruments: problems and solutions*. Sage Publications.

Berg, H. P., & Kopisch, C. (2012). Safety Culture and its Influence on Safety. *Journal of KONBiN*, 23(1), 17–28.

Brasil. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. (2015). *Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional no SISCEAB: DCA 63-3*.

Brasil. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Departamento de Controle do Espaço Aéreo. (2017). *Cultura de Segurança Operacional no SISCEAB: MCA 63-19*.

Costa, F. J. (2011). *Mensuração e Desenvolvimento de Escalas*. Editora Ciência Moderna.

Dias, J. J. L. (2016). Adaptação e Tradução de Escalas de Mensuração para o Contexto Brasileiro: um Método Sistemático como Alternativa a Técnica Back-Translation. *Métodos e Pesquisa em Administração*, 1(2).

Ek, Å., Akselsson, R., Arvidsson, M., & Johansson, C. R. (2007). Safety culture in Swedish air traffic control. *Safety Science*, 45(7), 791-811.

Freire, Bispo & Mota. *Avaliação do nível de cultura de segurança operacional na percepção dos profissionais de organizações provedoras de serviços de navegação aérea no contexto brasileiro*

Eurocontrol. (2008). Safety culture in air traffic management: A white paper. <https://www.skybrary.aero/bookshelf/books/564.pdf>

Fruhen, L. S., Mearns, K. J., Flin, R. H., & Kirwan, B. (2013). From the surface to the underlying meaning-an analysis of senior managers' safety culture perceptions. *Safety science*, 57, 326-334.

Gill, G. K., & Shergill, G. S. (2004). Perceptions of safety management and safety culture in the aviation industry in New Zealand. *Journal of Air Transport Management*, 10(4), 231-237.

Goncalves Filho, A. P., & Waterson, P. (2018). Maturity models and safety culture: A critical review. *Safety science*, 105, 192-211.

Gordon, R., Kirwan, B., & Perrin, E. (2007). Measuring safety culture in a research and development centre: A comparison of two methods in the Air Traffic Management domain. *Safety Science*, 45(6), 669-695.

Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., Anderson, R. E., & Tatham, R. L. (2005). *Multivariate Data Analysis* (6th ed.). Prentice-Hall International.

Heese, M. (2012). Got the Results, Now What Do You Do?: Safety Culture Transformation From Theory Into Practice. *Aviation Psychology and Applied Human Factors*, 2(1), 25-33.

Icao. INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION. (2018). DOC 9859: Safety Management Manual. International Civil Aviation Organization.

Mearns, K., Kirwan, B., Reader, T. W., Jackson, J., Kennedy, R., & Gordon, R. (2013). Development of a methodology for understanding and enhancing safety culture in Air Traffic Management. *Safety science*, 53, 123-133.

Reader, T. W., Noort, M. C., Shorrock, S., & Kirwan, B. (2015). Safety sans Frontieres: an international safety culture model. *Risk analysis*, 35(5), 770-789.

Reason, J. T. (1997) *Managing the risks of organizational accidents*. Ashgate.



Schwarz, M., & Kallus, K. W. (2015). Safety culture and safety-relevant behavior in air traffic management. *Aviation Psychology and Applied Human Factors*, 5(1), 3-17.

Schwarz, M., Kallus, K. W., & Gaisbachgrabner, K. (2016). Safety culture, resilient behavior, and stress in air traffic management. *Aviation Psychology and Applied Human Factors*, 6(1), 12.

Tear, M. J., Reader, T. W., Shorrock, S., & Kirwan, B. (2020). Safety culture and power: Interactions between perceptions of safety culture, organisational hierarchy, and national culture. *Safety science*, 121, 550-561.

Políticas públicas tributárias e normas tributárias indutoras

Public Tax Policies and Inducing Tax Rules

Edemar Rotta¹ 
Rodrigo Severo² 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2023v8n2.67361]

Recebido em: 17/07/2023

Aprovado em: 13/09/2023

Resumo: As políticas públicas tributárias (PPT) promovem normas tributárias indutoras (NTI), visando concretizar objetivos do Estado e promover justiça fiscal pela indução de comportamentos. E as NTIs, espécies do gênero extrafiscal, apresentam-se como formas de intervenção sobre o domínio social e econômico. A delimitação do estudo, nos impostos, tem como base os princípios da isonomia, capacidade contributiva, proporcionalidade e essencialidade; e analisa a promoção de PPTs tendo como meio as NTIs. É nesse contexto que emerge a questão: Qual a fundamentação constitucional e a relação entre as PPTs e as NTIs? E como objetivo, se propõe a conhecer os fundamentos e identificar seus pontos de equivalência. A metodologia qualitativa é realizada a partir da análise de documentos e revisão de literatura. A investigação revelou que em meio à dupla limitação – tributária e econômica – das NTIs, a isonomia e a capacidade contributiva perdem intensidade, mas não são por completo afastadas, buscando a compatibilização, pois a extrafiscalidade pressupõe a fiscalidade, e o tributo pode ser usado como instrumento para a realização de finalidades públicas, não só vinculadas à arrecadação, por meio da promoção de PPTs definidas a partir de um problema público, demonstrando a relação entre as PPTs e as NTIs. [Texto em LS, 12 pts, justificado e espaçamento simples.

Palavras-chave: Extrafiscalidade; Normas tributárias indutoras; políticas públicas tributárias.

Abstract: Public tax policies (PPT) promote inductive tax standards (NTI), aiming to achieve State objectives and promote tax justice by inducing behaviors. And NTIs,

¹ Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) – E-mail: erotta@uffs.edu.br.

² Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) – E-mail: severo.rodri1@gmail.com.

species of the extrafiscal genre, present themselves as forms of intervention in the social and economic domain. The delimitation of the study, in taxes, is based on the principles of equality, contributory capacity, proportionality and essentiality; and analyzes the promotion of PPTs using NTIs as a means. It is in this context that the question emerges: What is the constitutional basis and the relationship between PPTs and NTIs? And as an objective, it proposes to know the fundamentals and identify their points of equivalence. The qualitative methodology is carried out based on document analysis and literature review. The investigation revealed that amid the double limitations – tax and economic – of NTIs, equality and contributory capacity lose intensity, but are not completely removed, seeking compatibility, as extra-fiscality presupposes taxation, and the tax can be used as an instrument for achieving public purposes, not only linked to fundraising, through the promotion of PPTs defined based on a public problem, demonstrating the relationship between PPTs and NTIs.

Keywords: Extrafiscality; Inducing tax rules; Tax public policies.

1. Introdução

O Direito é instrumento para a realização das finalidades perseguidas pelo Estado, e esta visão instrumental o aproxima da ideia de regulador da vida social, estando presente nos diferentes espaços da vida coletiva e individual, entre eles no das políticas públicas tributárias. E, ao estabelecê-las, orientadas e elaboradas para a resolução de um problema público, o Estado está lançando mão de meios que visam concretizar os objetivos constitucionais e promover justiça fiscal, induzindo comportamentos com vistas a atingir a finalidade estatal em prol do interesse público. Emergem aí as normas tributárias indutoras, que no contexto dos tributos não possuem apenas função arrecadatória, mas também de justiça fiscal (SCHOUERI, 2005).

As normas tributárias indutoras se apresentam como normas que se propõem a induzir comportamentos dos contribuintes, como no caso da concessão de isenção no Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) para aqueles que preservam áreas verdes; e/ou ainda, como meio de promoção da saúde, quando, por meio dos tributos incidentes, induzem um menor consumo, tais como no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), mediante a imposição de alíquotas conforme a essencialidade dos produtos e serviços, sendo mais altas para aqueles que são supérfluos (bebidas alcóolicas, perfumes, etc.) e mais baixas para os considerados mais essenciais (alimentícios e medicamentos).

E, ao final, a concretização da finalidade estatal – imputada à conveniência e oportunidade da Administração Pública – é realizada por meio da promoção de políticas públicas finalísticas – políticas de atividade-fim – que possuem como destinatária a

sociedade; e de políticas públicas tributárias, que também são políticas de atividade-fim, mas que promovem a instituição de normas tributárias indutoras; ou ainda, podem corroborar também para a arrecadação, custeando a implementação de políticas públicas finalísticas. As políticas públicas tributárias não devem ser confundidas com políticas de gestão pública, que são políticas de atividade-meio e promovem ações e medidas instrumentais que viabilizam condições de gestão, tornando a Administração Pública proficiente.

Este artigo se limita a compreender o papel da ciência do Direito Tributário na intervenção do Estado sobre a ordem econômica e social – aproximação com o Direito Econômico –, no campo da extrafiscalidade, por meio de políticas públicas tributárias que promovem normas tributárias indutoras, que induzem comportamentos dos contribuintes, tendo como limites e fundamentos os princípios e valores trazidos na Constituição Federal de 1988 (CF/88).

A tributação, por si só, tem a capacidade de gerar efeitos sobre a sociedade e a economia, quer seja pela indução direta e indireta ou pelo planejamento tributário. As normas tributárias indutoras apresentam-se como formas de intervenção do Estado sobre o domínio social e econômico, situação essa que é crescente, na medida em que o Poder Público se vale de tributos para estimular ou desestimular comportamentos.

Para Martha Toribio Leão (2015, p. 21), as normas tributárias indutoras são espécies do gênero extrafiscal e possuem efeito indutor sobre o domínio social e econômico, servindo de instrumento para a concretização dos objetivos constitucionais. Utilização indutora – nas normas tributárias – que a doutrina e a jurisprudência têm dificuldade em conceituar e distinguir das demais normas tributárias, não é apenas permitida como é estimulada pelo constituinte. Efeito que coexiste nas normas tributárias, em maior ou menor intensidade, e não de forma isolada. Esse efeito indutor estaria relacionado “[...] à noção de que a própria incidência do tributo não é neutra sobre a economia [...] afinal, a tributação se vincula a comportamentos humanos e a incidência tributária passa a ser um fator a ser considerado na própria decisão [...]” (2015, p. 15).

Importante distinção, entre normas de direção e indução, é apresentada por Luis Schoueri (2005, p. 43-46), em que a diferença estaria no grau de liberdade concedido ao administrado. Enquanto as primeiras vinculam à determinada hipótese um único consequente, as segundas são aquelas que fornecem alternativas, concedendo

estímulos/desestímulos que atuam sobre o seu campo de vontade, levando-o a decidir pela adoção do comportamento desejado pelo legislador.

A norma tributária indutora, espécie de norma tributária, não obriga e nem proíbe, mas incentiva (induz) a adoção de comportamentos, diante da possibilidade de algum consequente, como vantagem (por exemplo redução tributária) ou desvantagem (por exemplo agravamento tributário), influenciando a conduta dos contribuintes. Essas normas tributárias possuem estrutura dual, com a hipótese de incidência e a sua consequência.

O conceito de norma tributária indutora é apresentado por Leão (2015, p. 136) como espécie do gênero “normas tributárias”, cujo critério determinante de sua legitimação não é a capacidade contributiva, mas determinada finalidade pública de indução, distinta e independente da mera arrecadação, pressupondo a adoção de condutas alternativas lícitas, em face do direito de liberdade do contribuinte. Logo, a norma indutora que não é norma sancionatória, muito além de estabelecer uma obrigação tributária, estatui uma alternativa, que será incentivada/induzida através do estímulo (BERNARDES; LEMOS, 2017, p. 107-120).

As normas tributárias indutoras são reconhecidas pela doutrina e pela legislação, com repercussão em outras espécies tributárias, mas a delimitação deste trabalho será apenas no âmbito dos impostos, tendo como referência principiológica, em especial, os princípios da isonomia tributária, da capacidade contributiva, da proporcionalidade e da essencialidade, na busca pela compreensão das normas tributárias indutoras e sua relação com as políticas públicas tributárias. Pois ao introduzir finalidades diversas daquela precipuamente arrecadatória, os tributos extrafiscais terminam por causar uma restrição ao princípio da capacidade contributiva, na medida em que alteram o principal critério de equilíbrio entre contribuintes (BERNARDES; LEMOS, 2017, p. 23).

Conceituado as normas tributárias indutoras, o tema objeto do estudo procura compreender a promoção de políticas públicas tributárias – a partir de uma densidade normativa de princípios constitucionais – tendo como meio as normas tributárias indutoras, que induzem comportamentos do contribuinte, em razão da função extrafiscal (social e econômica) dos impostos. E é diante deste contexto que emerge um questionamento, o qual será orientador e instigador da construção da resposta que se pretende apresentar ao final: Qual a fundamentação constitucional e a relação entre as políticas públicas tributárias e as normas tributárias indutoras?

Em relação à metodologia, a forma de abordagem do problema é qualitativa, realizada com base na análise de documentos e na revisão de literatura. Organizandose o artigo em seções, transitando na primeira seção pelos institutos das políticas públicas e políticas públicas tributárias, na segunda seção são abordados a função fiscal e extrafiscal nas normas tributárias; e, por fim, na terceira seção, focalizam-se as normas tributárias indutoras que são protagonistas.

2. Políticas públicas e políticas públicas tributárias

São vários os conceitos de políticas públicas e suas relações, e o papel das instituições, aqui em especial do Estado, na definição das estratégias de desenvolvimento, organizando a vida em comunidade. Porém, o Estado necessita, com o propósito de superar a incapacidade, redefinir seu papel já não mais de agente hegemônico, mas sobretudo de articulador de ações coletivas a partir da ampliação da esfera pública, formando a base para o estabelecimento pactuado de políticas públicas. O termo “políticas públicas” é introduzido recentemente na CF/88, nos artigos 216-A e 227, passadas pouco mais de duas décadas após sua promulgação.

Assim, as políticas públicas são como um conjunto de instrumentos ou ações dos governos. É nesse contexto das políticas públicas que emergem as políticas públicas tributárias, pois no preâmbulo de nossa “Constituição dirigente” já se apresenta a intenção de criar uma ordem econômica e social, um Estado que não é neutro, com normas programáticas. Estado esse que não se limita apenas a regular o mercado, mas a direcioná-lo, por meio de instrumentos – normas tributárias direcionadoras – e com uma postura ativa com o propósito de atingir os objetivos traçados pelo constituinte, em especial nos artigos 3º e 170 da CF/88 (NUSDEO, 1995).

Portanto, os fins sociais e econômicos também devem servir de orientação para as normas tributárias, ainda que de forma complementar, realizando uma “política tributária conjuntural” (TORRES, 1986, p. 637), sendo que, humildemente, opta-se por substituir a expressão que Torres traz por “políticas públicas tributárias”, em razão da própria conceituação, que engloba a abordagem das políticas públicas no contexto atual.

A ausência de um protagonismo das políticas públicas tributárias, bem como da compreensão de seus programas, que deveriam ser orientados, apresentando diretrizes ao enfrentamento de um problema público, pode levar a equívocos incompreensíveis e conflituosos no contexto de uma política pública, como é o caso da Portaria nº 08/91 do Ministério da Fazenda, que veda a importação de veículos usados, e o Projeto de Lei nº

237/2020, apresentado no legislativo federal autorizando a importação de carros usados. Ficam os questionamentos acerca de qual política pública tributária o Estado está promovendo.

Portanto, em razão da complexidade de seu objeto, a consecução de tais políticas públicas tributárias demanda a concatenação de diversos eixos administrativos e, conseqüentemente, pode ser analisada sob diferentes perspectivas, tornando sua compreensão uma rede de possibilidades que devem convergir para o mesmo norte magnético, sob pena de, na ausência de políticas públicas, serem traçados diferentes caminhos sem qualquer orientação e convergência de finalidades públicas. Este é o papel das políticas públicas, e aqui em especial as políticas públicas tributárias.

Assim, é a função extrafiscal que tem o efeito indutor de condutas dos contribuintes, diminuindo ou aumentando o imposto a ser pago, como é o caso da tributação sobre a propriedade, nos casos do IPTU ou do IPVA, quando o contribuinte é induzido a investir em painéis solares em sua propriedade (gerando energia sustentável), ou adquirir veículos menos poluentes; ou ainda, no caso do desestímulo ao consumo de cigarros, bebidas alcoólicas, sendo estimulado um comportamento saudável do contribuinte, que não precisará utilizar o SUS.

Neste ponto em específico observa-se, conforme Sacha Calmon Coelho (2009), que saber o que é supérfluo ou não, em especial na extrafiscalidade, carrega inusitada importância, pois ao olhar para trás o que se vislumbra são políticas públicas tributárias com intencionalidades e finalidades específicas, que orientaram e estabeleceram diretrizes para a elaboração dessas normas tributárias indutoras. As políticas públicas tributárias têm como finalidade, por meio de norma tributária, dar orientação a uma intencionalidade pública, e resposta a um problema público entendido como coletivamente relevante. Essa intencionalidade na concretude relaciona-se com a finalidade da norma e sua eficácia, pois há falta dessa eficácia:

[...] ou seja, a falta de verificação prática dos efeitos esperados na ordem econômica e social afeta a própria validade da norma [...] caso a norma não seja capaz, na prática, de efetivar os objetivos extrafiscais almejados, ela se mostrará desproporcional, pois não haverá mais a justificativa para a utilização do tributo como instrumento de intervenção (LEÃO, 2015, p. 23).

Ademais, a própria divisão e isolamento das ciências, neste caso entre os Direitos Tributário e Econômico, pode responder acerca da dificuldade em dar à extrafiscalidade

das normas tributárias indutoras sua importância devida, posto que essas normas não possuem só função fiscal, mas extrafiscal, servindo como instrumento de intervenção do Estado sobre a ordem social e econômica. É este o aspecto indutor das normas tributárias – que carregam em seu DNA a fiscalidade, não dispensando o regime previsto para as normas tributárias – que merecem destaque neste estudo, pois além de preverem o dever fundamental de pagar imposto fiscal, apresentam o de pagar o imposto extrafiscal.

Assim, não deveria haver diferenciação entre normas tributárias indutoras (extrafiscal) e normas tributárias arrecadatórias (fiscal), mas serem tratadas apenas como normas tributárias, posto que, como meio, ora teria função, presente em maior ou menor grau, arrecadatória e indutora. E, o reconhecimento destas duas funções fiscal e extrafiscal invocam a proporcionalidade – que será objeto de discussão mais adiante – indicando uma conjugação de princípios, como é o caso da capacidade contributiva e os princípios da ordem econômica e social (art. 3º e 170, CF/88).

3. A função fiscal e extrafiscal nas normas tributárias

A extrafiscalidade, junto com os tributos, foi modificando-se historicamente, de acordo com as diferentes feições que o Estado assumia a partir dos diferentes modelos de políticas econômicas e sociais, quer em versões liberais, social-democráticas ou neoliberais. Os tributos exercem funções econômicas, sociais e políticas desde a sua criação, despontando como mecanismo de intervenção no comportamento das pessoas, quer seja arrecadando, quer seja induzindo. Na antiguidade já se via a tributação como instrumento de extrafiscalidade, quando dos impostos sobre os artigos de luxo, os solteiros, a barba, entre outros, que visavam não apenas a arrecadação, mas um desestímulo ao consumo dos produtos de luxo, a não constituição de família ou uso de barba, quer seja pelo motivo de o Czar Pedro I da Rússia não conseguir ter barba grande, ou de seus cidadãos parecerem menos ocidentais.

Sobre a função extrafiscal dos tributos, Alfredo Augusto Becker (2007, p. 623) esclarece que “a principal finalidade de muitos tributos não será a de um instrumento de arrecadação de recursos para o custeio das despesas públicas, mas a de um instrumento de intervenção estatal no meio social e na economia privada”. As funções fiscal e extrafiscal dos tributos, que não são excludentes uma da outra, pois coexistem nas normas tributárias indutoras, podem dominar ora uma, ora outra, não havendo que se falar em norma de caráter exclusivamente fiscal.

Assim, a função extrafiscal não significa o abandono da arrecadação, pois é veiculada por meio de uma norma tributária; mas, sim, um acréscimo de função àquela veiculadora, balizando-se pelos princípios que regem o poder de tributar; e, ainda, em razão da extrafiscalidade, deve se somar às diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade, informados pelos preceitos constitucionais dos artigos 3º e 170 da CF/88.

Segundo Pimenta, Lima e Moura (2017, p. 92), essa associação de matrizes de subsistemas constitucionais distintos – tributário, social e econômico – é o que corrobora a existência da extrafiscalidade nas normas tributárias indutoras, pois o entendimento de parte da doutrina leva à conclusão de que a utilização de instrumento tributário para a prioritária realização de um fim interventivo/regulatório não fiscal demanda observância integrada dos princípios e regras porventura aplicáveis de cada subsistema. Nesse sentido, Leão refere-se à doutrina de Moschetti:

Quando se trata de normas tributárias indutoras, portanto, fica evidente o relacionamento estreito entre a ordem tributária e a ordem econômica. O regime jurídico próprio das normas tributárias indutoras, por conseguinte, envolve tanto os princípios e regras atinentes à ordem econômica e social, como aqueles relativos ao Direito Tributário (LEÃO, 2015, p. 63).’

Portando, o fenômeno extrafiscal se legitima na medida em que vislumbra, prioritariamente, o cumprimento de finalidades constitucionais distintas da mera função arrecadatória dos tributos. Os efeitos interventivos, por meio da indução na norma extrafiscal, são naturais e acarretam, ao final, uma arrecadação para o erário; porém, o que não se pode perder de vista é a intenção precípua da norma extrafiscal, qual seja, o alcance de sua finalidade social ou econômica. Função extrafiscal, estimulante, indutora/inibidora de comportamentos, dando concretude às políticas públicas tributárias (PIMENTA; LIMA; MOURA, 2017, p. 97).

A extrafiscalidade tributária e seu efeito social e econômico são introduzidos logo nos artigos inaugurais da CF/88, como no caso do artigo 1º, que além de apresentar a estrutura do Estado Democrático de Direito, impõe quais são seus fundamentos, como a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, que são princípios orientadores de todos os valores protegidos pela CF/88; e, de onde decorrem outros, como o artigo 170, ao trazer a livre iniciativa econômica, reconhecida pelo Constituinte, em vista de que a atividade empresarial é fundamental para o crescimento do Estado.

Portanto, a atividade estatal é eminentemente instrumental, o que ocorre em termos de tributação em dois sentidos: o primeiro, em relação à arrecadação, buscando a viabilização da realização de políticas públicas finalísticas, com o propósito de dar concretude aos objetivos do Estado; e o segundo, em favor do interesse social e econômico, quando a tributação também pode ser utilizada em termos de indução de comportamentos, como alhures referido, por meio das normas tributárias indutoras, que limitam a imposição tributária em um exercício de competência tributária negativa, que se dá primordialmente por meio das imunidades.

Assim, a extrafiscalidade representa uma política pública tributária na medida em que se utiliza de tributos para o alcance de finalidades públicas – sociais e econômicas. Tais finalidades, como regra, são atingidas pelo estímulo ou desestímulo de determinadas condutas, por exemplo, como meio de proteção ambiental na isenção de ITR aos que preservam áreas verdes; ou quando há redução da alíquota de IPVA aos veículos menos poluentes; ou na proteção da indústria nacional, por meio do aumento de alíquotas do imposto de importação ou exportação; ou ainda, nas alíquotas majoradas em relação aos produtos que não são essenciais, supérfluos ou prejudiciais à saúde; e por fim, como instrumento de estímulo ao consumo, como na redução de alíquotas do IPI para aquisição da linha branca e veículos. Ou seja, o tributo é um meio para atingir um dos dois fins desejados, quer seja o fiscal ou extrafiscal – ou ainda, os dois em conjunto.

Nesse ambiente da extrafiscalidade dos impostos, no artigo 170 da CF/88 é possível localizar os fins que legitimam a extrafiscalidade como indutora do efeito social e econômico, podendo ser promovidos – os fins – por meio de políticas públicas tributárias, que se concretizarão nas normas tributárias indutoras. São os princípios da soberania nacional e econômica que dão legitimidade à modernização da economia e à busca pela independência com relação às economias mais desenvolvidas, assegurando a todos vida digna e viabilizando desenvolvimento econômico.

Na busca pela compreensão das políticas públicas tributárias e sua relação com as normas tributárias indutoras, a aproximação entre o Direito Tributário – tributação – e o Econômico – intervenção – faz parte deste estudo, pois ao lado do tributar e intervir, a livre iniciativa e a concorrência expressam valores de liberdade econômica, não se sujeitando a qualquer restrição estatal senão em virtude de lei, posto que a livre concorrência nada mais é do que a manifestação da liberdade de iniciativa, com a valorização do trabalho como realização do princípio da dignidade da pessoa humana.

A livre concorrência e a iniciativa podem, sim, sofrer interferências do Direito tributário, como no caso de isenções, incentivos fiscais e imunidades que privilegiam os objetivos do Estado, bem como são veiculadas por meio de normas tributárias indutoras, mas dentro da ponderação dos valores e princípios constitucionais – e, nesta ponderação, terá importante papel o princípio da proporcionalidade, que será objeto de considerações ao longo deste estudo.

A busca do pleno emprego, que decorre dos fundamentos constitucionais previstos na CF/88, traz como valor, além da livre iniciativa, o trabalho, visando propiciar e criar trabalho a todos, princípio que leva a CF/88, no parágrafo 9º do artigo 195, a admitir alíquotas diferenciadas em contribuições sociais, com o objetivo de dar concretude a esse valor por meio de uma desoneração da folha de salários. Veja-se que é reluzente se tratar de uma política pública tributária, que vem instrumentalizada por meio de uma norma tributária indutora. Também é possível perceber, no caso da busca pela redução das desigualdades regionais e sociais, tratado pelo constituinte no inciso III do artigo 3º, possibilitando, para a solução dessas desigualdades, mecanismos tributários e financeiros, ao mesmo tempo em que prevê, no inciso I do artigo 151, o princípio da uniformidade geográfica, admitindo benefícios fiscais.

Ademais, a vedação de tributos com caráter confiscatório, aniquilando o direito à propriedade, decorre de uma opção do constituinte em razão de uma política pública tributária, em que a propriedade privada e sua função social são definidas como direito fundamental nos incisos XXII e XXIII do artigo 5º da CF/88, sendo que os incisos II e III do artigo 170 inserem aqueles valores no espectro da ordem econômica, sendo corroborados pelo inciso IV do artigo 150 da CF/88.

Além da defesa do consumidor prevista no inciso XXXII do artigo 5º da CF/88, a defesa do meio ambiente para a existência digna e perpetuação das espécies também foi consagrada como valor fundamental, condicionando a atividade produtiva ao respeito de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, por meio de tributos ecologicamente indutores de comportamentos dos contribuintes, quer seja estimulando a realizar ações – instalação de painéis solares, compra de veículos menos poluentes, compensação de carbono – ou desestimulando comportamentos nocivos.

Por fim, entre outros princípios, e com o propósito de assegurar a todos uma existência digna, em atenção à justiça social, a CF/88 assegura a defesa da saúde pública no artigo 6º e no inciso II do artigo 23, majorando ou reduzindo a carga tributária sobre

determinados produtos, que ora são estimulados o consumo, e ora desestimulados, pois nocivos à saúde pública; bem como a defesa da família, no artigo 226 da CF/88, no caso das deduções do IRPF, todas com finalidade extrafiscal, promovidas por políticas públicas tributárias e instrumentalizadas por meio de normas tributárias indutoras.

Nesse contexto, consagra-se a existência das normas tributárias indutoras, quer sejam “positivas” ou “negativas”, permeadas pelo fim extrafiscal e pela observância dos princípios constitucionais. A doutrina não deixa dúvidas com relação à aplicação do princípio da capacidade contributiva à extrafiscalidade nas normas “tributárias” indutoras, ainda que de forma indireta, para realizar o controle da norma fiscal de incidência sobre uma manifestação de riqueza compatível, sem afetar o mínimo existencial e afrontar o princípio do não confisco.

Dessa forma, a capacidade contributiva, subprincípio derivado do princípio da igualdade, assegura a observância do quanto o contribuinte dispõe de riqueza para que seja possível tributar e, por via de consequência, reste garantida a manutenção de um mínimo indispensável à sobrevivência.

4. Normas tributárias indutoras

Martha Toribio Leão (2015, p. 42-43), ao conceituar as normas tributárias indutoras, refere que se situam no campo de recomendação alternativa, e não resultam em penalidade decorrente de ato ilícito, atuando como estímulos ou desestímulos no comportamento dos contribuintes. São instrumentos que podem ser utilizados para a promoção dos objetivos sociais e econômicos, sendo colocadas a meio caminho entre o Direito Tributário e o Direito Econômico.

Enquanto na maior parte das exações procura-se, ao máximo, a neutralidade, neste caso, no tributo que é “[...] marcado pela extrafiscalidade verifica-se o propósito de agravar o aludido efeito, a fim de que ele represente um estímulo realmente provocador de uma alteração de comportamento” (LEÃO, 2015, p. 43).

Fernando Aurélio Zilveti (2005, p. 26), ao referir que “a indução é a antítese da neutralidade”, corrobora que a indução da conduta do contribuinte é para que atue de acordo com o fim social e econômico pretendido pela política pública tributária. Lobo Torres (1986) arremata afirmando que a extrafiscalidade é estímulo premeditado e consciente do legislador, referindo-se a uma dimensão finalística e intervencionista do tributo, por meio de um instrumento que é a norma tributária indutora.

Ou seja, a extrafiscalidade caracteriza-se pela vontade deliberada do legislador de adotar regra tributária com função não só fiscal, mas também extrafiscal e indutora de comportamentos do contribuinte destinatário da norma tributária. Uma vez que todo tributo possui algum efeito indutor – não apenas acidental, mas proposital – este efeito passa a ser considerado também, quando da tomada de decisão do contribuinte.

Nesse contexto de compreensão da norma tributária indutora, em prefácio a obra de Leão (2015, p. 12-13), Shoueri questiona se seria tolerável uma norma tributária indutora que, com claro viés arrecadatório, respeitasse a capacidade contributiva, mas que “incidentalmente, discriminasse contribuintes de modo a induzi-los a um comportamento contrário à ordem econômica”; e conclui, em resposta, que no caso do “[...] efeito indutor deveria ser considerado [o] exame de proporcionalidade [...]” posto que a norma tributária toca em garantias como a propriedade e a liberdade, e seria intolerável que as normas tributárias indutoras servissem apenas de incremento de arrecadação, desviando de sua finalidade inicial – extrafiscal –, e violando garantias constitucionais em desproporção à proporcionalidade, que nada mais é que a relação entre o meio (norma tributária indutora) e o fim (eficácia indutora – extrafiscal), pois mais acertado que buscar a finalidade da lei é verificar se a eficácia indutora é perseguida pela norma que a veicula.

Shoueri segue afirmando que ao exame da proporcionalidade se faz necessário o atendimento a três etapas, quais sejam: i) a adequação, na qual é analisada se a norma tributária se presta a atingir a finalidade extrafiscal que a justifica; ii) a necessidade, na qual é perguntada se haveria possibilidade de restrição em menor grau de direitos fundamentais, inclusive considerando medidas não tributárias; e, por fim, iii) a proporcionalidade em sentido estrito, em que é questionada se a norma é razoável, considerando a relação meio e fim.

Assim, uma norma tributária indutora, contrária às políticas públicas tributárias que lhe orientam, não atenderia ao exame da proporcionalidade/necessidade. Ademais, quando a norma tributária indutora atinge sua finalidade, seu efeito indutor (eficácia) torna-se desnecessário, considerando que o comportamento já não necessita mais ser induzido, passando a ser desnecessária a norma tributária indutora em verificação à proporcionalidade/adequação (LEÃO, 2015, p. 14-15).

E, para alcançar essa finalidade indutora da norma, poderá o legislador utilizar-se da técnica do agravamento, induzindo e onerando de forma mais severa o sujeito passivo da obrigação tributária. Esse agravamento poderá ocorrer com a instituição de tributo

antes inexistente ou pela sua majoração, atingindo o comportamento indesejado, ou ainda, poderá se utilizar de vantagens ao contribuinte, como incentivos (isenção) aos contribuintes que adotem os comportamentos desejados pelo legislador (PASCALI; DELIGNE, 2017, p. 52-53).

José Casalta Nabais corrobora essa compreensão ao afirmar que:

A extrafiscalidade em sentido próprio engloba as normas jurídico-fiscais de tributação (imposto e agravamento de impostos) e de não tributação (benefícios fiscais) cuja função principal não é a obtenção de receitas, mas a prossecução de objetivos econômicos-sociais. (2012, p. 695).

Nesse propósito de compreender as normas tributárias indutoras, seus comportamentos alternativos aos quais são induzidos os contribuintes e seu efeito indutor com fim extrafiscal, dentro de uma conjectura e expectativa para ter eficácia social e econômica, Leão (2015, p. 130-155) sugere os seguintes critérios: observância do princípio da igualdade; controle de eficácia; observância do princípio da proporcionalidade; a complementaridade do direito tributário e a sua aplicação subsidiária; e cumprimento da finalidade.

As normas tributárias indutoras podem ser localizadas ao longo de todo o ordenamento jurídico, como as isenções e incentivos fiscais no plano legal; e, na CF/88 destacam-se as imunidades, por se tratar de uma regra negativa de competência, que se vincula diretamente à promoção dos objetivos traçados pela Constituição aos Governos.

Como exemplos de normas tributárias indutoras no plano legal da isenção pode-se referir os seguintes casos: isenções para o desenvolvimento de regiões, ou prevenir o desequilíbrio da concorrência incentivando micro e pequenas empresas; alíquotas diferenciadas no caso de IPTU progressivo e ITR, ambos com expressa previsão de incentivo à utilização do imóvel urbano ou desincentivo à subutilização de áreas produtivas, em atenção à constitucional função social da propriedade; alíquota diferenciada no IPVA, em razão da utilização, ou do próprio IPTU, de acordo com a localização e uso do imóvel; IPTU verde; IPVA verde; e ICMS verde, que estimula o contribuinte a utilizar ferramentas de sustentabilidade via redução de alíquotas.

Ainda, há os casos dos Impostos de Importação (II), de Exportação (IE), sobre Produtos Industrializados (IPI) e sobre Operações Financeiras (IOF), todos com natureza regulatória e interventiva, e como instrumento do Estado em intervenção na ordem social e econômica.

Portanto, a função da norma tributária indutora é diferente da arrecadatória, mas o instrumento é o mesmo, a norma que institui espécie tributária, como na analogia presente, em que o carro, veículo com a finalidade de conduzir até determinado lugar, pode ter como destino Santa Rosa e/ou Salvador; dessa forma, são as normas tributárias indutoras – carros/instrumento/meio – que têm como fim – destino – a arrecadação (fiscal) e/ou a indução (extrafiscal) de determinado comportamento.

É nesse contexto que, para Leão (2015, p. 60), o dever imposto pela “norma tributária indutora há de ser tratado como um dever tributário”, pois “todo tributo extrafiscal encontra-se necessariamente sujeito ao regime jurídico-tributário”, não havendo “diferença de essência jurídica entre os tributos fiscais e extrafiscais”, posto que possuem “natureza, antes de tudo, tributária”. E, “antes de sua caracterização como normas com o objetivo claro de influenciar o comportamento dos contribuintes (por meio do termo indutoras), essas normas são tributárias”, realizando uma “finalidade indutora por meio da incidência tributária”. Isso explica o “por que para edição destas normas é essencial que o ente detenha competência tributária”, e não deixe de lado as limitações constitucionais previstas ao poder de tributar.

Assim, as normas tributárias indutoras são normas duplamente limitadas, combinando, dentro da proporcionalidade constitucional, os princípios e limites do Direito Tributário com o Direito Econômico, corroborando a referência de Moschetti em Leão:

[...] MOSCHETTI adverte que a utilização extrafiscal dos impostos é duplamente limitada: as normas tributárias extrafiscais devem respeitar não apenas os limites relativos especificamente ao poder tributário (respeito à capacidade contributiva, que significa conformidade à capacidade econômica e ao interesse coletivo dedutível dos princípios constitucionais), mas também aqueles que se referem aos campos materiais influenciados indiretamente por eles (2015, p. 53).

Nesse sentido, seria incompreensível desvincular as limitações ao poder de tributar, em especial os princípios e os valores consagrados pela CF/88 dessas normas tributárias, mesmo que de natureza tributária extrafiscal, por serem veículos de instituição de tributos, devendo estar sendo regidos por princípios que orientam o Direito Tributário e o Direito Econômico, em maior ou menor grau, devidamente adequados à necessária proporcionalidade que lhes sejam submetidos frente ao envolvimento de certas limitações e restrições de liberdade, propriedade e igualdade, mas em razão da promoção de outras finalidades públicas.

Esse “muro” de limitações ao poder de tributar é solidamente construído com alguns princípios “tijolos”, como é o caso dos princípios da legalidade, igualdade, capacidade contributiva, irretroatividade, anterioridade, entre outros; mas possuem muitas mitigações em atenção à extrafiscalidade, frente à necessidade de regulação de mercado com fim social e econômico, como é o caso do princípio da vedação ao confisco, ao trazer limites explícitos às discriminações arbitrárias, enaltecendo o direito à propriedade, devendo ser um ônus suportável pelo contribuinte, sem atingir o mínimo existencial que comprometa a existência digna, com a regular satisfação de necessidades vitais.

Por fim, no inciso I do artigo 151, o constituinte, de forma expressa, possibilita a instrumentalização pelas normas tributárias do efeito indutor ao admitir “[...] a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País”.

É nesse contexto constitucional que emerge o dever social de pagar impostos, como no caso de um agricultor que produz trigo em sua propriedade e o exporta em razão da balança comercial mais favorável, usufruindo a imunidade para a exportação desse produto. Porém, o mesmo agricultor paga mais cara a farinha de trigo em razão de que ela é importada da Argentina e manufaturada no Brasil. Veja-se que o beneficiário da norma tributária indutora (imunidade) que estimula o produtor brasileiro a exportar, é o mesmo alvo da norma tributária indutora que desestimula a importação (II) de produto produzido no Brasil, procurando proteger seu mercado interno. A questão que emerge é: Qual será a política pública tributária?

Outro exemplo seria o caso da geração de empregos nas indústrias automobilísticas quando da elevação do II, protegendo o mercado interno. Veja-se que o mesmo contribuinte/consumidor do veículo importado (e que por opção sua compra veículo importado) é beneficiado com o seu emprego e geração de renda na indústria automotiva onde é empregado.

Tais exemplos corroboram a máxima de Casalta Nabais (2012), no sentido do dever fundamental de pagar impostos, como no caso do fumante, que tem na alta carga tributária sobre o cigarro, um desestímulo e ao mesmo tempo um contributo para o sistema de saúde, caso seu tratamento seja custeado pelo Estado.

Leão (2015, p. 91), em sua obra tratando das normas tributárias indutoras acima referidas, destaca relevante aspecto quando refere que ao se “[...] estabelecer uma

finalidade diversa daquela meramente arrecadatória, estes impostos terminam por se afastar, em determinada medida, do critério definido pelo constituinte para a diferenciação dos contribuintes, qual seja, a capacidade contributiva”. No entanto, manifesta que:

[...] estaremos diante de uma nova finalidade e, conseqüentemente, de outro critério diferenciador entre os contribuintes, ainda que a capacidade contributiva siga exercendo um papel [...]. Esta finalidade diversa, que traz consigo um critério também diverso, precisa passar pelo controle do princípio da igualdade, na medida em que se trata de um tributo, que cria restrições aos direitos de propriedade, de liberdade e de igualdade de cada cidadão. (2015, p. 91-92).

Nas normas tributárias com finalidade apenas arrecadatória, é a própria CF/88 que elegeu como critério ou medida de comparação entre os contribuintes a capacidade contributiva. E o critério (capacidade contributiva) e a finalidade (distribuição igualitária da carga tributária) aproximam-se.

Dessa forma, as normas com finalidade arrecadatória devem ser avaliadas pela capacidade contributiva; e as normas indutoras que perseguem finalidade pública concreta, estimulando/ desestimulando comportamentos, devem ser analisadas levando em consideração a promoção desta finalidade, pois as normas tributárias indutoras têm como justificativa a finalidade de intervenção na ordem social e econômica.

Desse modo, o tributo, enquanto divisor social dos custos estatais e de financiamento dos serviços e bens públicos perde em intensidade, passando a ser instrumento para a promoção de finalidades estatais diversas. Conforme o critério da capacidade econômica perde seu protagonismo no campo da extrafiscalidade, o princípio da igualdade passa a utilizar um critério de diferenciação vinculado à finalidade extrafiscal, já que a diferença de carga tributária levará em conta não apenas (ou melhor, não como critério geral) a capacidade contributiva, e sim o cumprimento ou não da finalidade extrafiscal perseguida. (LEÃO, 2015, p. 94).

Na compreensão entre as normas tributárias, Shoueri (2005) esclarece que a aplicabilidade da capacidade contributiva às normas tributárias indutoras atuará ao lado de outros princípios, numa relação de integração, já que servem para atingir a mesma finalidade constitucional, posicionando-se pela adoção da última posição, pois as normas tributárias indutoras não perdem sua natureza tributária.

No mesmo sentido, Costa (2012), ao afirmar que na extrafiscalidade existe uma atenuação na eficácia do princípio da capacidade contributiva, pois sua observância não

restaria integralmente afastada – passando a ser mais “elástica”, segundo Horvath (2002, p. 92) –, uma vez que o legislador não poderá negligenciar quando dá atenção aos limites exigidos pela capacidade contributiva, como na manutenção do mínimo vital, não confisco e não cerceamento de outros direitos constitucionais.

Para Londe e Guedes (2017, p. 226-227), é a partir do momento em que o critério da capacidade econômica vai perdendo destaque no campo da extrafiscalidade, que o princípio da igualdade passa a utilizar um critério de diferenciação vinculado à finalidade extrafiscal, visto que a diferença de carga tributária levará em conta não apenas a capacidade contributiva, e sim o cumprimento da finalidade extrafiscal a ser alcançada. Assim, ainda que a tributação possa ser vinculada a um fim social e econômico, deve haver um limite quanto ao sacrifício imposto, em nome da finalidade pública, por mais cara que seja à sociedade, pois a vedação da tributação do mínimo existencial também está relacionada com a capacidade contributiva.

Segundo Leão, o que há é uma dupla limitação, além daquela relacionada ao Direito Tributário e Direito Econômico, em referência a Moschetti, pois permitir

[...] tratamentos discriminatórios de capacidades econômicas formalmente iguais, em nome do interesse coletivo, não significa atribuir ao legislador um poder ilimitado. [...]. Trata-se, na verdade, de um novo limite para o legislador, já que para esse tipo de norma, como já citado, a limitação é dupla: tanto a capacidade econômica, como as exigências coletivas [...] (LEÃO, 2015, p. 112).

Sobre a legitimidade da capacidade contributiva e sua permeabilidade nas normas tributárias indutoras, Leão (2015, p. 113) conclui que “não se poderá prescindir absolutamente da capacidade econômica, já que isso significaria esvaziar aquilo que é o principal fundamento da exação tributária e, em consequência, terminaria por tornar o imposto uma figura desnaturalizada”.

Ultrapassada a questão da capacidade contributiva, sob outro viés, não menos importante, mas que contribui com a compreensão da natureza jurídica dessas normas tributárias indutoras, Fábio Canazaro, em sua obra, apresenta o princípio da essencialidade, defendendo que a igualdade e a capacidade contributiva possuem como critério a essencialidade, que é elevada pelo autor à categoria de princípio, tendo a seletividade como técnica de tributação.

Assim, atribui-se melhor significação às normas, recorrendo à interpretação sistemática destas, e deslocando a essencialidade de técnica de tributação para princípio,

ao lado da capacidade contributiva – limitação ao poder de tributar – uma vez que o legislador não seria “livre para identificar ou conceituar o que é e o que não é essencial” (Canazaro, 2015, p. 153).

Portanto, a seletividade torna-se um importante princípio de justiça fiscal, não se destinando apenas ao legislador, mas ao contribuinte, posto que é sua garantia. E o legislador, ao estipular as alíquotas dos impostos de maneira discricionária mediante um juízo de conveniência e oportunidade – pressupondo uma política pública tributária –, deve se pautar na proporcionalidade e razoabilidade, pois a essencialidade possui conteúdo mínimo, em atenção ao inciso IV do artigo 7º da CF/88, que enuncia a quais necessidades básicas o salário-mínimo deve atender. Um exemplo de controle deste mínimo foi o caso *Americanas/SC* (RE 714.139/SC).

Para Canazaro (2015, p. 154), a essencialidade tributária é princípio, e o legislador não é livre para identificar ou conceituar o que é e o que não é essencial como fator indicativo, visando à promoção da igualdade, pois do princípio fundamental da igualdade derivam dois deveres: o dever de tratamento igualitário e diverso, e a essencialidade tributária, que caracteriza-se como limitação ao poder de tributar, em que a igualdade tributária e a capacidade contributiva são limitações expressas ao poder de tributar.

Portanto, é a existência de finalidade precípua de influenciar os comportamentos que caracteriza a norma tributária indutora, e conforme Schoueri (2005, p. 30), “a norma tributária, por induzir comportamentos [...] deve ter em conta seus efeitos” sociais e econômicos.

Sendo assim, como se identifica uma norma tributária indutora? Essas normas têm como causa da indução uma política pública tributária que visa promover uma solução a um problema social e econômico.

Cabe destacar que da sua causa até a sua finalidade, passa-se pela norma tributária indutora, que se propõe a induzir um comportamento em razão de sua função extrafiscal, e esta sua função tem o efeito indutor, numa conjectura econômica e social, de atingir a finalidade (expectativa) promovida pela política pública tributária, que é instrumentalizada pela norma tributária indutora.

Portanto, ao mesmo tempo em que se pode afirmar a evidência de que a tributação exerce influência no comportamento dos contribuintes, independentemente da natureza fiscal ou extrafiscal, pois o tributo indutor atua como prêmio para o contribuinte, que passa a atuar de acordo com a promoção de determinada finalidade, são as políticas

públicas tributárias que, a partir de um problema público, promovem alternativas para superar esse problema por meio do instrumento que são as normas tributárias indutoras.

5. Considerações Finais

Concluída a investigação, é pertinente sistematizar as inferências construídas no sentido do protagonismo e relação entre as políticas públicas tributárias e as normas tributárias indutoras.

Nesse sentido, a CF/88, em seu artigo 3º, elencou diversos objetivos fundamentais a serem perseguidos pelo Estado; para a concretização desses objetivos, o Estado se vale dos tributos como forma de angariar recursos para colocar em prática as políticas públicas, e muitas vezes o faz, também, com o objetivo de intervir no ambiente social e econômico. Essa arrecadação tributária tem relevante significado para o Estado, porque de nada vale a previsão de diversos direitos sociais sem que seja possível sua real implementação por meio das políticas públicas finalísticas, ou em especial as políticas públicas tributárias.

Mais adiante o constituinte, no artigo 170, ao tratar da ordem econômica, destaca como finalidade do Estado: “assegurar a todos existências digna, conforme os ditames da justiça social” e “mediante a valorização do trabalho humano e da livre iniciativa”. Assim, no intuito de estabelecer uma sociedade justa, na qual seja valorizada a pessoa humana e resguardada sua dignidade, é que se encontra inserida a extrafiscalidade.

Essa tributação, realizada por meio das normas tributárias indutoras, traduz-se em importante instrumento na efetivação de tais objetivos e princípios consagrados na CF/88, estimulando ou induzindo comportamentos, atuando em conjunto não apenas na economia, mas também na sociologia, na política, na cultura, nas artes, etc., pois são normas de natureza tributária com atuação na ordem econômica, e que devem seguir os princípios regentes, tanto da ordem tributária quanto da econômica, não devendo ultrapassar os limites impostos pelos princípios da propriedade privada, da proibição ao confisco, da livre concorrência, da legalidade tributária, da capacidade contributiva, entre inúmeros outros.

Importante paradoxo que se destaca é a arrecadação nas normas tributárias indutoras, já que ao estimularem/desestimularem comportamentos, podem, conforme a situação, reduzir a arrecadação. Mas quando da instituição desta espécie normativa tributária, não se prevê única e exclusivamente a arrecadação, e sim que a norma tenha finalidade indutora de comportamento.

Assim, a extrafiscalidade promovida pelas políticas públicas tributárias e instrumentalizadas por meio das normas tributárias indutoras, emerge como uma possível alternativa de conexão entre o Estado e o contribuinte, na busca pelo interesse público em comum.

Além disso, a presente investigação revelou que, em meio à dupla limitação – do Direito Tributário e Econômico – das normas tributárias indutoras, a igualdade e a capacidade contributiva perdem intensidade, porém não são por completo afastadas, buscando-se a compatibilização, posto que não é possível admitir uma inexistência de relação entre extrafiscalidade, igualdade e capacidade contributiva.

Por isso, ao estabelecer uma finalidade diversa daquela meramente arrecadatória, esses impostos terminam por se afastar, em determinada medida, do critério usual de imposição das normas tributárias, não se elegendo o tributo apenas como divisor social dos custos estatais e de financiamento dos serviços e bens públicos, mas passando a ser instrumento para a promoção de finalidades estatais diversas, protagonizadas pelas normas tributárias indutoras, que respondem ao problema público que deu origem a uma política pública tributária, promovendo a norma tributária indutora com a finalidade de induzir um comportamento do contribuinte.

Portanto, restou evidenciado que, sendo o tributo um instrumento com as funções fiscais e extrafiscais, a tributação não pode ser vista como o único instrumento estatal para a promoção das finalidades públicas, devendo atuar de forma complementar e subsidiariamente. Trata-se de uma escolha, no âmbito das políticas públicas tributárias, pela qual o governo opta por estimular ou desestimular um comportamento do contribuinte em vez de investir, conforme o caso da concessão de incentivos tributários para a aquisição de veículos elétricos, como forma de atender aos ditames de uma política pública tributária ambiental, no sentido do desenvolvimento ecológico e equilibrado, o que pode possibilitar a redução do preço desses veículos, impulsionando o aumento de sua produção em território nacional.

Assim, corroborando com o dever fundamental de pagar imposto (extra)fiscal, pois a extrafiscalidade pressupõe a fiscalidade, e o tributo pode ser usado como instrumento para a realização de finalidades públicas não vinculadas unicamente à arrecadação tributária, por meio da promoção de políticas públicas tributárias definidas, a partir de um problema público, demonstra-se a existência e a relação entre as políticas públicas tributárias e as normas tributárias indutoras.

Referencias

Bernardes, F. C., & Lemos, J. F. (2017). Análise da extrafiscalidade na estrutura da norma jurídica tributária. In V. de Souza Lobato (Ed.), *Extrafiscalidade: Conceito, interpretação, limites e alcance* (pp. 107-121). Belo Horizonte: Fórum.

Canazaro, F. (2015). *Essencialidade Tributária: igualdade, capacidade contributiva e extrafiscalidade na tributação do consumo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

Coêlho, S. C. N. (2009). *Curso de Direito Tributário brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense.

Costa, R. H. (2012). *Capacidade Contributiva* (4ª ed.). São Paulo: Malheiros.

Horvath, E. (2002). *O Princípio do Não Confisco no Direito Tributário*. São Paulo: Dialética.

Leão, M. T. (2015). *Controle da extrafiscalidade*. São Paulo: Quartier Latin.

Londe, C. R. O., & Guedes, F. A. (2017). Eventuais efeitos sancionatórios da extrafiscalidade e sua (in)adequação ao ordenamento jurídico pátrio. In V. de Souza Lobato (Ed.), *Extrafiscalidade: Conceito, interpretação, limites e alcance* (pp. 207-228). Belo Horizonte: Fórum.

Nabais, J. C. (2012). *O Dever Fundamental de Pagar Impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Almedina.

Nusdeo, F. (1995). *Fundamentos para uma codificação do Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

Pascali, A. de, & Deligne, M. de S. P. (2017). Poder judiciário e o controle das normas tributárias. In V. de Souza Lobato (Ed.), *Extrafiscalidade: Conceito, interpretação, limites e alcance* (pp. 49-66). Belo Horizonte: Fórum.

Pimenta, D. de M., Lima, L. R. de, & Moura, R. B. de. (2017). O alcance e os limites da extrafiscalidade. In V. de Souza Lobato (Ed.), *Extrafiscalidade: Conceito, interpretação, limites e alcance* (pp. 87-105). Belo Horizonte: Fórum.



Schoueri, L. E. (2005). *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense.

Torres, R. L. (1986). *Sistemas Tributários*. Rio de Janeiro: Forense.

Zilveti, F. A. (2005). Variações sobre o princípio da neutralidade no direito tributário. *Direito Tributário Internacional*, 19, 24-40. Recuperado de <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1701/1187>

Estudos críticos em avaliação de políticas públicas: principais contribuições para o campo

Critical studies in public policy evaluation: main contributions to the field

Ewerlane Tavares de Oliveira¹ 
Camila Gonçalves de Mario² 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2023v8n2.66073]

Recebido em: 09/03/2023

Aprovado em: 25/09/2023

Resumo: O intuito deste artigo é, a partir de um balanço bibliográfico, sistematizar as principais contribuições de autores do campo de avaliação brasileiro que se alinham ao que, para efeitos analíticos, denominamos “campo de estudos críticos em avaliação de políticas públicas”. Os autores selecionados para a análise se caracterizam pela crítica à definição positivista comumente dada à avaliação, denunciam a desassociação entre valores e técnicas, a ideia de avaliadores como sujeitos neutros, e a concepção de que os melhores métodos avaliativos são aqueles inspirados nas Ciências Naturais, considerados “padrão-ouro”. Nesse sentido, propõem abordagens teóricas e métodos analíticos que consideram (1) a necessidade de os sujeitos envolvidos na construção da avaliação explicitarem suas matrizes de valor e (2) a importância de se substituir manuais com metodologias pré-definidas pela utilização de múltiplos métodos e instrumentos, segundo o que pede a pesquisa avaliativa. Ao final, explora-se o método de “avaliação em profundidade” que privilegia uma abordagem interpretativa, com uso de ferramentas de pesquisa da Antropologia, como alternativa para o campo da avaliação de políticas públicas.

Palavras-chave: Políticas públicas; avaliação crítica; avaliação contra-hegemônica; estudos críticos.

Abstract: The purpose of this article is, from a bibliographic review, to systematize the main contributions of authors of the Brazilian evaluation field that are aligned with what, for analytical purposes, we call "field of critical studies in public policy evaluation". The authors selected for the analysis are characterized by their criticism to the positivist definition commonly given to evaluation, denounce the disassociation between values

¹ Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro— E-mail: ewerlane07@gmail.com.

² Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro— E-mail: camilagdemario@gmail.com.

and techniques, the idea of evaluators as neutral subjects, and the conception that the best evaluation methods are those inspired by the Natural Sciences, considered "gold standard". In this sense, they propose theoretical approaches and analytical methods that consider (1) the need for the subjects involved in the construction of the evaluation to make explicit their value matrixes and (2) the importance of replacing manuals with pre-defined methodologies using multiple methods and instruments, according to what the evaluative research asks for. At the end, we explore the "in-depth evaluation" method that favors an interpretative approach, using research tools from anthropology, as an alternative for the field of public policies evaluation.

Keywords: Public policies; critical evaluation; counter-hegemonic evaluation; critical studies.

1. Introdução

Este artigo apresenta as principais contribuições para o campo de avaliação de políticas públicas a partir da análise de autores brasileiros que se caracterizam por adotar uma postura teórico-analítica contra hegemônica, denominado aqui de “campo de estudos críticos em avaliação”. Sugerimos que compreender esse campo e sua crítica, possibilita seu fortalecimento e adensamento, colaborando de forma mais abrangente com a reflexão sobre a prática avaliativa e seus sentidos para o campo da avaliação. Pois, como argumenta Boullousa (2020) acerca do campo da avaliação, o adensamento dos estudos críticos tem o potencial de ensejar um movimento de busca por “posicionalidade” pelos avaliadores.

Adotamos a noção de campo a partir da perspectiva de campo científico de Bourdieu (2004), para o qual o campo é um espaço relativamente autônomo, dotado de leis próprias às quais os atores que dele fazem parte estão submetidos. O campo é sempre um campo de forças, marcado por lutas para conservar ou transformá-lo. As práticas dos atores se constroem em relação com sua estrutura, pois estes interiorizam o campo e incorporam suas regras em sua própria prática. Entendemos que o campo de políticas públicas (Farah, 2016) e o campo de avaliação são consolidados atualmente no Brasil, e perpassados por disputas e conflitos em torno de seus sentidos e práticas. O que observamos a partir da prática e do debate ensejado pelos autores que elencamos nesse artigo, é a conformação de um campo avaliativo crítico que busca tensionar os sentidos arraigados, não submetidos à reflexão, portanto, ao exercício da crítica.

O campo de avaliação de políticas públicas no Brasil começou a se expandir especialmente nos anos 1990, num cenário onde o Estado brasileiro adotava uma agenda reformista (Faria, 2005). Essa reforma apresentava um viés gerencialista, com ênfase

“[...] nos resultados e na desresponsabilização/devolução/privatização da provisão de bens e serviços sociais [...]” (Faria, 2005, p. 99). As avaliações nesse período ganharam centralidade justamente porque se esperava que elas

[...] garantissem a credibilidade do processo de reforma e a sustentabilidade política das diretrizes de desregulamentação e de redução do tamanho do governo [...], e também que [...] pudessem ser fomentadas a transparência na gestão pública e a satisfação dos usuários/clientes (Faria, 2005, p. 100).

Segundo Jannuzzi (2020, p. 40), essa lógica liberal dos anos 1990 perseguiu a Administração Pública e “acabou por conformar o campo com forte viés técnico-formal-positivista e orientado por critérios economicistas”. A relevância dada à avaliação nesse período também se deveu à dependência econômica do Brasil às agências financiadoras internacionais, que passaram a exigir sistemas de monitoramento e avaliação dos projetos por elas financiadas (Rodrigues, 2008). Dessa forma, manuais no campo da Avaliação produzidos por essas instituições acabaram por formar “[...] cabeças e mentes de parte expressiva da comunidade epistêmica e de práticas dos países ibero-americanos [...]” (Jannuzzi, 2020, p. 41). Essa mentalidade se traduz na ideia de avaliação como um instrumento da etapa final do ciclo de políticas públicas, com um viés normativo e priorizando aspectos técnicos, além de uma ênfase em seu papel gerencial (Faria, 2005). Nesse sentido, criou-se uma concepção de caráter positivista que persiste até hoje no campo, onde se acredita que avaliações de políticas públicas devem ser neutras, isentas e baseadas nos preceitos “insuspeitos” contidos nos manuais produzidos pelas agências internacionais (Jannuzzi, 2016). O próprio avaliador nessa perspectiva é

[...] compreendido(a), mais do que como um(a) sujeito(a) de posicionalidade tendencialmente neutro(a) [...], mas [...] como alguém que promove a separação entre política e políticas públicas, advogando por uma gestão, esta sim, neutra (Boullosa, Oliveira, Araújo & Gussi, 2021a, p. 09).

Nessa concepção, entende-se a avaliação como um fenômeno objetivo, ordenado, capaz de aferir resultados, eficácia, eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade sobre algum objeto de política pública, programa e/ou projeto (Boullosa et al., 2021a, p. 04). Essa vertente também se caracteriza, do ponto de vista metodológico e epistemológico, pelo “[...] paradigma top-down de ação dos Estados, na escala macro para as investigações de natureza empírica, com a franca primazia do método científico-experimental” (Boullosa, 2020, p. 15).

Entretanto, alguns autores têm contestado essas noções sobre avaliação, com os estudos críticos em avaliação crescendo especialmente a partir de 2010 (Boullosa, Peres, & Bessa, 2021b). Os autores selecionados para a análise deste artigo se caracterizam pela crítica à definição positivista comumente dada à avaliação e por denunciarem: a desassociação entre valores e técnicas; a ideia de avaliadores como sujeitos neutros, e a concepção de que os melhores métodos avaliativos são aqueles inspirados nas Ciências Naturais, considerados “padrão-ouro”. Nesse sentido, propõem abordagens teóricas e métodos analíticos que consideram (1) a necessidade de os sujeitos envolvidos na prática avaliativa explicitarem suas matrizes de valor e (2) a importância de se substituir manuais com metodologias pré-definidas pela utilização de múltiplos métodos e instrumentos, em um movimento que reivindica um processo de antimanualização do campo de avaliação.

Para os objetivos deste artigo, compreende-se que a adoção de uma perspectiva teórico-analítica alinhada à crítica implica em uma atitude reflexiva, capaz de elaborar uma crítica imanente ao contexto - cônica de que a crítica elaborada resulta desse mesmo contexto - ao mesmo tempo que aponta para além do que está estabelecido. Ou seja, é tarefa da crítica reconstruir as narrativas justificatórias que organizam e constituem a ordem, buscando demonstrar suas contradições. Os autores que serão analisados e que embasam essa reflexão, buscam justamente tensionar os sentidos da prática avaliativa, expondo-a ao exercício da crítica adotando uma abordagem pluralista e relacional, bem como apontar para métodos alternativos que construídos a partir de uma prática avaliativa reflexiva.

Na primeira parte deste artigo, apresentamos os principais argumentos e abordagens elaborados a partir da perspectiva de avaliação crítica em contraposição à visão racional-positivista, em especial os relacionados ao caráter político da avaliação e às relacionadas as dimensões valorativo-deontológica. Em seguida, expomos o debate acerca da metodologia utilizada nas avaliações de políticas públicas e algumas alternativas propostas pelos autores do campo crítico para contornar os problemas gerados pela herança positivista. Por fim, seguem-se as considerações finais.

2. Dimensões deontológicas da avaliação

Avaliar não se refere somente a uma atividade racional, técnica e procedimental, voltada a produzir resultados “neutros” e cientificamente comprovados. É preciso pensar a avaliação de políticas públicas para além do seu aspecto técnico e problematizar “[...]”

como as avaliações influenciam (ou não) a implementação, a (des)continuidade e a inovação das políticas públicas” (Boullosa et al., 2021a, p. 03).

Não é tarefa simples apresentar uma única definição de avaliação, considerando que, “a avaliação de políticas públicas é um conceito polissêmico, que articula distintos referenciais teóricos e abordagens metodológicas a partir de diversas áreas do conhecimento” (Boullosa et al., 2021a, p. 04). Contudo, é possível identificar as principais contribuições para a constituição do campo de estudos críticos em avaliação no Brasil.

A ideia de avaliação como “[...] uma atividade sistêmica, pragmática, asséptica e exclusivamente técnica” (Boullosa et al., 2021a, p. 03), tem sido questionada por alguns autores do campo de estudos críticos em avaliação, rompendo com uma tradição racional-positivista. Conforme aponta Jannuzzi (2020), essa lógica hegemônica de avaliação não parece estar conduzindo a políticas públicas mais efetivas.

Como mencionado acima, Faria (2005) já chamava a atenção para a dimensão política da avaliação de políticas públicas, ao discutir como a avaliação nos anos 1990 foi instituída enquanto um instrumento administrativo posto a serviço da reforma do Estado, dando-lhe um tom gerencialista, e alheia às disputas políticas. Para o autor a avaliação não se limita ao seu uso instrumental, ou seja, não se restringe ao apoio para os tomadores de decisão, podendo ser utilizada, por exemplo, para educar técnicos locais dos programas, para “[...] mobilizar o apoio para a posição que os tomadores de decisão já têm sobre as mudanças necessárias na política ou programa” (Faria, 2005, p. 103).

Dessa forma, os autores analisados neste artigo indicam a necessidade de se discutir a dimensão deontológica, e ao mesmo tempo, politizar a ideia de campo e de avaliação. Inicialmente, ressaltamos que a discussão acerca da dimensão deontológica das avaliações tem como cerne a preocupação em torno da necessidade de se pensar o papel do analista e os significados de suas análises (Boullosa et al., 2021b). Conforme discute Boullosa et al. (2021a), o campo de avaliação tem sido marcado por pouca reflexividade, não imputando posicionalidade aos avaliadores, ou seja, sem exigir que eles se posicionem sobre e no próprio campo. A reflexividade é entendida como

[...] a capacidade de interpretação (auto)crítica dos valores individuais e sociais defendidos, das compreensões teórico metodológicas, das experiências vividas e da formação das identidades dos(as) avaliadores(as) no desenvolvimento das suas atividades (Boullosa et al., 2021a, p. 02).

A reflexividade, antecederia a posicionalidade que se situa na existencialidade de cada ser, e é dada pelas identidades e pelo entendimento sensível dos marcadores sociais de vulnerabilidades e opressões cotidianamente vivenciadas. Nesse sentido, os autores chamam a atenção para a importância e necessidade de se pensar a partir de quais posições “[...] são produzidos e reproduzidos evidências e argumentos em torno dos estudos avaliativos” (Boullosa et al., 2021a, p. 02).

Diferente da noção asséptica que a tradição hegemônica possui sobre os avaliadores, Boullosa et al. (2021a) e Boullosa et al. (2021b) os consideram como sujeitos políticos que fazem parte do processo de policy e devem problematizar suas próprias matrizes de valor, para então assumir posições. Segundo os autores, a falta de “reflexão-na-ação” leva ao empobrecimento do campo, pois somente o exercício da reflexividade é capaz de garantir um posicionamento crítico dos atores. Apenas dessa forma é possível pensar enquanto se age nos processos de políticas públicas, o exercício da reflexividade é o que permite que as experiências passadas informem e transformem o futuro, propiciando o enriquecimento de sua qualidade (Boullosa et al., 2021b, p. 324).

Dessa forma, ainda para Boullosa et al. (2021b, p. 325) os avaliadores, ao invés de se pensarem como sujeitos que apenas fornecem dados acurados para políticos ou formuladores de políticas, deveriam se enxergar como “[...] inseridos em processos críticos de aprendizagem, em que arrogariam o papel de facilitadores do diálogo; de produtores de argumentos e de evidências que embasam o debate público; de conselheiros”.

Nessa linha, Bollousa (2020), Boullosa et al. (2021a), Jannuzzi (2020) e De Mario et al. (2016) apontam para a dimensão pedagógica do processo avaliativo. Os autores adotam uma perspectiva de avaliação como produtora de conhecimento avaliativo para subsidiar o melhoramento e gestão de programas, desde o seu desenho até a análise do seu impacto. Nesse entendimento, “[...] o conhecimento possui uma natureza de tipo normativa, subjetiva, socialmente construída e, o mais importante, implicitamente ancorada em estruturas ativas de valores” (Boullosa, 2020, p. 25). Essa perspectiva nega a ideia de avaliação como um instrumento cujo fim seja somente analisar os resultados ou simplesmente produzir dados para prestação de contas.

De Mario et al. (2016), através da análise do processo de produção dos dados voltados para a prestação de contas das Ouvidorias Públicas, destacam como a dimensão pedagógica da avaliação opera na prática e ressaltam seu potencial pois, trata-se de um

processo que considera os diferentes aspectos e as vozes dos diversos atores – do cidadão aos servidores executores da política - incluídos na produção das políticas públicas pertinentes ao escopo de atuação do órgão. O modelo de prestação de contas adotado pelas Ouvidorias Públicas se configura como um processo de avaliação endógeno (De Mario, 2018), que propicia a elaboração de um diagnóstico epistêmico e uma avaliação contínua das políticas públicas, embasada por critérios substantivos e orientada pela promoção da justiça social (De Mario et al., 2016, p.59).

A partir do entendimento de que fato e valor são dimensões indissociáveis do “fazer científico”, os autores do campo crítico defendem que técnicas e valores são inseparáveis do processo avaliativo. Avaliar necessariamente envolve um julgamento valorativo. Mesmo que uma determinada avaliação seja dada como neutra, há sempre um quadro de valores que a subjaz e a valida, sendo, nesse sentido, imprescindível que o desenho metodológico da avaliação esteja ancorado em um quadro de valores explicitados pela equipe de avaliação (Boullosa, 2020). Assim, “[...] a avaliação deve articular e revelar sentidos, conceitos, valores, intenções e práticas” (Boullosa et al., 2021a, p. 02), além de “[...] revelar a matriz de valores que subjaz e estrutura todo o processo” (Boullosa et al., 2021a, p. 10).

Portanto, ao contrário do que defende o discurso firmado na tradição racional-positivista, não há avaliação de políticas públicas neutra, destituída de valores e despolitizada (Boullosa, 2020, Boullosa et al., 2021a). Essa mudança de paradigma levou algumas décadas e percorreu algumas escolas de pensamento. O caminho realizado pelas Ciências Sociais sobre a noção de avaliação de políticas públicas, partindo de uma perspectiva racional-positivista até uma perspectiva crítica (ou pós-positivista) é narrado por Boullosa et al. (2021b).

É nesse horizonte de explicitação do quadro valorativo, que Boullosa et al. (2021a) defendem que esses valores devem considerar a construção de uma sociedade democrática e a promoção de processos de visibilização de sujeitos invisibilizados. Da mesma forma, Jannuzzi (2020), aponta para a importância de a avaliação ser conduzida por valores públicos de democratização e institucionalização de direitos. Também Jannuzzi (2011) e Laisner e De Mario (2014) indicam como finalidade última da avaliação a transformação da qualidade de vida dos beneficiados dos programas avaliados, o que significa a busca por programas orientados por questões de justiça, preocupados com a promoção da justiça social.

Considerando essa lógica da avaliação baseada na ideia de promoção de uma sociedade mais justa, De Mario (2016) propõe que, para além de análises e avaliações preocupadas com os processos e procedimentos institucionais (e sua eficácia) adotados para o processo de produção de uma política, é preciso que a análise e avaliação de políticas públicas considerem os valores que justificam e legitimam a política. Dessa forma, para a autora é preciso que o avaliador questione,

[...] quais concepções de justiça estão expressas no desenho da política, quais procedimentos devem ser idealmente adotados dados os objetivos da política e os resultados pretendidos, se esses procedimentos são transparentes e de conhecimento de todos, se realmente propiciam o resultado mais justo – perante os objetivos da política – e se os resultados alcançados são condizentes com aquilo que se entende por justo (De Mario, 2016, p. 11).

O questionamento acerca dos valores sustentados pela política possibilita a adoção de uma perspectiva avaliativa substantiva que preocupada com as ideias e valores e com o papel dos atores envolvidos para a compreensão do processo de produção de uma política pública e de seus resultados, trata-se de uma perspectiva que se baseia na noção de que as políticas públicas encerram valores sustentados pela sociedade e retira a ênfase analítica dos processos, procedimentos e eficiência institucionais, entendendo a atuação da instituição a partir do contexto e das disputas de projetos políticos que marcam o papel dos atores direta ou indiretamente envolvidos com a política pública avaliada ou analisada (De Mario, 2016).

Outra discussão importante sobre os valores que sustentam as avaliações de políticas públicas é realizada por Jannuzzi (2016). Segundo o autor, eficiência econômica, eficácia procedural e efetividade social são os três valores em disputa no campo da avaliação no Brasil contemporâneo. O primeiro é o preferido por quem defende um Estado menos protagonista, sendo suas atividades delegadas aos mercados, enquanto a eficácia procedural diz respeito ao cumprimento legal do ato administrativo, sendo o valor que orienta auditorias, apreciações, pareceres e recomendações. Já a efetividade social é o valor que visa a garantia dos direitos sociais e de melhores condições de vida para o cidadão, o que também promove uma sociedade mais justa e socialmente coesa (Jannuzzi, 2016, p. 132). O autor argumenta que,

[...] ainda que todos sejam valores republicanos intrínsecos às sociedades democráticas, a primazia de um sobre os demais está condicionada à concepção subjacente de Justiça Social e a forma de alcançá-la; por sua vez tal concepção aponta o modelo de avaliação a ser empregado que, ao final, traz evidências que reforçam ou não as

visões de mundo e as escolhas de políticas públicas realizadas (Jannuzzi, 2016, p. 127)

É nesse sentido que o autor defende a efetividade social como valor máximo a ser buscado no desenho de avaliação de políticas e programas. Eficiência econômica e eficácia procedural seriam então “[...] critérios-meios, aplicados a processos e atividades, não valores finalísticos das Políticas” (Jannuzzi, 2016, p. 136). Dessa forma, para Jannuzzi,

[...] como propugnado pela Constituição de 1988 e diversos outros documentos normativos vigentes que estabelecem Políticas Nacionais e Tratados Internacionais, valores como equidade, justiça, bem-estar social e, em tempo, sustentabilidade ambiental são os critérios finalísticos a inspirar as Avaliações. (Jannuzzi, 2016, p. 137).

Laisner e De Mario (2014), propõem que a prática avaliativa seja participativa, que aconteça de forma contínua, desde a formulação da política e seja adotada como prática endógena – não apenas externa à instituição responsável pela produção da política pública. As autoras ressaltam seu potencial enquanto um instrumento de controle social, pois a avaliação fornece dados e informações fundamentais para a garantia da transparência, da prestação de contas da gestão pública e para o debate público com a sociedade civil.

Para isso, torna-se necessária a existência de espaços de participação para a sociedade civil nos diferentes momentos da vida política e instâncias de governo, os quais não devem ser mais um procedimento burocrático, mas de participação efetiva. Segundo as autoras, esses espaços “[...] também dão voz a novos atores e temas, dão visibilidade ao conflito, permitindo que se reconheçam os interesses e opiniões divergentes e propiciam aos seus participantes acesso à informação, conhecimento e poder” (Laisner & De Mario, 2014, p. 625).

A participação da sociedade civil, possibilita uma prática avaliativa comprometida com uma produção de dados voltados não apenas para gestores e técnicos, mas para o controle social. Nessa perspectiva, a avaliação é vista como uma exigência democrática, não se restringindo a espaços tecnocráticos. Pois se trata de adotar uma abordagem epistêmica que, ao considerar os aspectos substantivos das falas dos cidadãos e dos servidores, permite a elaboração de um modelo avaliativo ancorado no processo de legitimidade da política. Por essa razão, De Mario, Laisner & Granja (2016) enfatizam a

importância da publicização do processo avaliativo e dos seus critérios, o que garantiria maior envolvimento da sociedade.

De Mario et al. (2016, p. 58) também pensam a participação politizada da população como um exercício de cidadania, capaz de possibilitar a construção de uma nova cultura de participação política. Segundo as autoras, a participação depende

[...] de um conjunto de habilidades da sociedade e de seus mecanismos de pressão, com as quais sabemos que muitas vezes esta mesma sociedade não conta, o que significa dizer que antes de tudo, esse paradigma da avaliação, enquanto um exercício de cidadania, deve apoiar-se em uma nova cultura de participação política, uma nova configuração das relações entre sociedade e Estado, que entendemos sim como passível de ser aprendida, se bem constituída como prática institucional.

Laisner & De Mario (2014, p. 625) também afirmam que é fundamental que seja incorporado à política pública o debate ético sobre as responsabilidades do gestor perante a sociedade, considerando o impacto da política nas relações sociais, sobre a vida das pessoas e nas relações que se constroem entre essas e as políticas públicas. É nessa via, segundo as autoras, que as dimensões da avaliação como controle social e como instrumento de gestão se entrecruzam, pois, o gestor tem à disposição dados e informações para melhoria da política pública.

3. Dimensão metodológica das avaliações

Tal como os sentidos e a dimensão deontológica da avaliação, para os autores do campo de estudos críticos em avaliação a dimensão metodológica também precisa ser questionada. Boullosa et al. (2021a) defendem que os instrumentos utilizados na pesquisa avaliativa, não devem ser naturalizados, tomados como óbvios ou neutros. Na mesma lógica da crítica à suposta neutralidade das avaliações, os autores também questionam a ideia de métodos de pesquisa “politicamente neutros”.

Jannuzzi (2016, p. 125) aponta que as questões a investigar e as escolhas metodológicas estão relacionadas aos valores compartilhados pelos envolvidos no desenho e na avaliação das políticas públicas. Dados e indicadores são resultantes de escolhas políticas que determinam quais aspectos devem ser observados e com quais métodos. Nesse sentido, “[...] os fatos transformam-se em escolhas de pesquisa e as verdades científicas transformam-se em interpretações científicas diretamente vinculadas a quem observa, como observa e de onde observa o objeto de análise”. (Boullosa et al., 2021b, p. 319, [grifo dos autores])

Como ressalta Jannuzzi (2011), há um mito no campo de avaliação de políticas públicas: o de que os métodos mais adequados e legítimos são os inspirados nas Ciências Naturais, considerados “padrão-ouro” em pesquisas de avaliação (em geral, os experimentais ou quasi-experimentais). Os que creem nisso,

[...] “advogam que Política Pública boa e científica é a produzida nos laboratórios de econometria, longe das escolhas subjetivas dos gestores ou pressões suspeitas dos públicos potencialmente favorecidos ou excluídos da benesse governamental” (Jannuzzi, 2016, p. 122 [grifos do autor]).

Jannuzzi (2020, p.57) lembra que nessa perspectiva, os argumentos se constroem fazendo crer que o emprego de técnicas confere neutralidade à interpretação dos dados de pesquisa de avaliação, ou ainda que a complexidade do modelo quantitativo possa substituir “a ‘imaginação sociológica’ do pesquisador. No entanto, o autor defende que “não existe a priori um método universal, mais legítimo ou com maior ‘status científico’ para toda e qualquer pesquisa de avaliação, como não existe único procedimento para as pesquisas acadêmicas” (Jannuzzi, 2011, p. 270). Ele também recusa a ideia de que exista um método que seja “padrão-ouro”, pois o melhor método é aquele que responde às demandas requeridas, respeitando o tempo da tomada de decisão na gestão pública. (Jannuzzi, 2020, p. 55).

O autor denuncia a falácia contida na ideia de que é possível um uso acrítico de técnicas de pesquisa aplicada, chamando atenção para o fato de que há no campo hegemônico da avaliação uma certa fetichização da técnica, “[...] em detrimento da transparência metodológica, lisura ética e responsabilidade republicana que avaliações de programas – mais ainda que trabalhos acadêmicos – devem dispor” (Jannuzzi, 2016, p. 120).

Dessa forma, em alguns trabalhos percebe-se que o método determina o que se quer responder, considerando que a escolha do objeto a ser analisado é feita pela possibilidade de aplicação de métodos que conferem uma suposta clareza e “beleza estética” ao estudo. Ainda, para o autor, existe no campo uma supervalorização das avaliações de impacto e uma negligência das de caráter mais formativo (Jannuzzi, 2011), sendo as primeiras reforçadas pelas instituições multilaterais que, em geral, só colocam recursos em pesquisas de avaliações que buscam analisar resultados e estão dispostas a seguir padrões determinados (Jannuzzi, 2016). Nesse sentido, reforçou-se o uso de certos

modelos de avaliação, em detrimento de métodos de pesquisas capazes de responder questões relevantes para o aprimoramento da política ou programa avaliado.

O uso da “técnica pela técnica” também é observado na escolha dos indicadores. Guimarães e Jannuzzi (2005) discutem o superdimensionamento de indicadores sintéticos (medidas resumo), como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Segundo os autores, no campo de avaliação, os indicadores parecem tomar o lugar dos conceitos que os originaram, ou seja, conceitos são substituídos pelas medidas criadas para operacionalizá-los. Esse fenômeno tem como um dos seus desdobramentos o reforço da tendência de se pensar indicadores como se eles existissem por si mesmos, isentos de valores ideológicos, “[...] como se na sua construção não intervissem orientações teóricas e opções metodológicas dos seus proponentes” (Guimarães & Jannuzzi, 2005, p. 77). Além disso, Jannuzzi (2016) aponta que a combinação de medidas na construção desses indicadores nem sempre possui um marco conceitual claro. Existe, segundo o autor, uma compulsão por medidas que sejam “precisas” para se avaliar o impacto de programas, deixando em segundo plano esforços para obtenção de indicadores de contexto e processo.

Dessa forma, Jannuzzi (2005) defende que a escolha dos indicadores para avaliação de políticas públicas seja fundamentada na avaliação crítica de uma série de propriedades, e não simplesmente na tradição do seu uso. Ou seja, a escolha dos indicadores precisa obedecer a uma lógica, e não obedecer a modelos universalistas de avaliação. É nessa perspectiva que Jannuzzi (2011, p. 254) discute o problema de uso de modelos muito padronizados de avaliação, “[...] sem a devida ‘customização’ que deveriam ter em função do estágio de maturidade dos programas — ou dos momentos do ‘ciclo de vida’ em que eles se encontram —, ou, ainda, de conduzi-los sem uma análise prévia do grau de avaliabilidade dos programas [...]”.

Nessa mesma lógica, Rodrigues (2008, p. 10) critica a adoção de modelos universais de avaliação normalmente aplicados aos contextos particulares desconsiderando suas especificidades locais e situacionais. Questão semelhante é apontada por Boullosa et al. (2021a, p. 06), os autores apontam para uma tendência de homogeneização das práticas, enfoques e modelos de avaliação, considerados pelos manuais e cartilhas como “boas práticas de avaliação”. Segundos estes autores, essa tendência é legitimada pelo chamado “mercado de avaliação”, onde avaliadores

produzem e reproduzem conhecimentos baseados em metodologias apoiadas numa suposta neutralidade, levando ao empobrecimento do debate no campo.

Os autores apresentam alguns caminhos para contornar a padronização metodológica presente no campo. Boullosa et al. (2021a, p. 06) trazem a ideia de “antimanualização” da avaliação de políticas públicas, como uma forma de colocar a dimensão normativo-valorativa no centro da organização da dimensão metodológica. Para os autores, “ao nos posicionarmos, criticamente, sobre nosso próprio repertório e sobre nossas práticas, seremos mais capazes de começar a decolonizar os nossos próprios processos de desenho de avaliações mais aderentes ao contexto brasileiro” (Boullosa et al., 2021a, p. 06).

Boullosa (2020), Boullosa et al. (2021b) e Jannuzzi (2011), sugerem a adoção de uma multiplicidade de métodos, instrumentos, e de caminhos analíticos, o que afastaria os avaliadores da “lógica formal aprisionante” aproximando-os de “lógicas informais da razão prática” (Boullosa et al., 2021b, p. 323). Nessa linha, Jannuzzi (2011, p. 272) aponta a importância de se empregar o “pluralismo metodológico, enfoques avaliativos mistos, triangulação de abordagens investigativas e complementariedade de técnicas”, e da “[...] capacidade de improvisação e maleabilidade técnica frente a complexidade do objeto de estudo”.

Dessa forma, os autores do campo de estudos críticos em avaliação trazem como contribuição a importância de não se prender a determinadas técnicas, mas de usá-las conforme a necessidade da pesquisa avaliativa. Não se trata, entretanto, de considerar abordagens qualitativas e quantitativas como mutuamente excludentes, mas como complementares (Jannuzzi, 2011). É necessário, segundo os autores, priorizar métodos e instrumentos que podem responder a questões relevantes para o melhoramento de programas sociais, e não aqueles que aparentam ser mais científicos.

3.1 – Avaliação em profundidade

Dentre as alternativas propostas pelos autores do campo de estudos críticos em avaliação, destacamos a avaliação em profundidade, abordagem de matriz antropológica elaborada por Lea Rodrigues (2008, 2011, 2016), cujo refinamento conta com contribuições de autores como Gussi (2008) que introduziu a noção de trajetória e ainda, de Gonçalves (2008) e Gonçalves e Santos (2010) ao afirmarem a necessidade de construção de indicadores socioculturais.

Trata-se de uma abordagem que parte da premissa de que o conhecimento produzido tem múltiplas dimensões e é construído a partir de diferentes tipos de informações. Nesse sentido Rodrigues (2008, p.11) ressalta que a avaliação não deve considerar apenas as questões que foram o fio condutor da política, e que se deve recusar a adoção de modelos universais para que as especificidades relativas a cada situação e aos locais que incidem a política não sejam desconsideradas.

Na avaliação em profundidade a multidisciplinaridade e a interdisciplinaridade são condições da pesquisa avaliativa, que deve ser extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional. Privilegiando a abordagem interpretativa, Rodrigues (2008) defende a importância das ciências sociais, em especial da Antropologia para a área de estudos em políticas públicas.

A autora destaca quatro focos de análise para uma avaliação em profundidade: a) o conteúdo do programa com atenção à sua formulação, às suas bases conceituais (paradigmas que o orientam) e à sua coerência interna; b) o contexto socioeconômico, político e legal em que se formulou a política; c) a trajetória institucional, visando analisar o “grau de coerência/dispersão do programa ao longo seu trânsito pelas vias institucionais” (Rodrigues, 2008, p. 12); d) o espectro temporal e territorial do programa, buscando comparar os objetivos da política com as especificidades locais e sua historicidade.

Destacamos a noção de trajetória adotada pela abordagem. Segundo Gussi e Oliveira (2015, p. 17), compreende-se trajetória com base na sociologia compreensiva de Bourdieu (1989), para a qual deve-se considerar tanto os posicionamentos dos sujeitos (e instituições), em determinado contexto histórico e social, como as interpretações desses posicionamentos, permitindo que suas trajetórias sejam construídas a partir de suas próprias representações. Dessa forma, é possível compreender o contexto social no qual os sujeitos se inserem a partir de suas narrativas e relatos de vida, bem como as representações por eles formuladas (Gussi & Oliveira, 2015). Nesse sentido, a proposta metodológica dos autores transpõe essa ideia de trajetória para se pensar uma política/programa. Para Gussi e Oliveira (2015, p. 17),

[...] a ideia é a de que a política/programa não tem um sentido único e estão circunscritas a ressignificações, segundo seus distintos posicionamentos nos vários espaços institucionais (ou fora deles) que percorrem, ou seja, de acordo com seus deslocamentos na instituição ou na comunidade destinatária desta política ou programa.

A partir de uma postura relativista, deve-se segundo os autores, realizar uma “descrição densa”, conforme proposto por Geertz (2008), da trajetória do programa, compreendendo seus sentidos. Isso significa que o avaliador precisa compreender como os sujeitos envolvidos concebem a política e entendem seus resultados, a partir dos referenciais culturais próprios desses sujeitos. Ao adotar uma perspectiva etnográfica, realiza-se uma análise voltada para o estudo da dimensão da trajetória coletiva institucional das políticas e dos programas, entendida como um devir, em constante transformação, provocada por forças e intencionalidades que são internas e externas a ela (Gussi & Oliveira, 2015). No que se refere às transformações, como ressalta Rodrigues (2008), é crucial compreender os momentos nos quais ocorrem a interrupção, ou redirecionamento, daquilo que foi inicialmente planejado, provocando quebras na continuidade do fluxo entre a concepção da política e ação.

Segundo Gussi e Oliveira (2015, p. 15), a dimensão analítica da avaliação em profundidade, deve considerar

[...] as novas configurações dos padrões contemporâneos de intervenção do Estado; o jogo de interesses sociais, no âmbito das relações de poder; o universo cultural, onde os diferentes sujeitos envolvidos nesta política se movimentam e se constituem e as agendas públicas e ações políticas dos distintos sujeitos.

Associada à dimensão analítica, a dimensão metodológica segundo a perspectiva da avaliação em profundidade, “[...] não obedece a modelos a priori, mas sim constitui uma construção processual do avaliador pesquisador, que faz suas escolhas metodológicas ao longo do processo avaliativo” (Gussi & Oliveira, 2015, p. 16).

4. Considerações Finais

O objetivo deste artigo foi colaborar para a sistematização do campo de estudos críticos em avaliação, e ao mesmo tempo, colaborar com o debate e com o fortalecimento desse campo ao afirmar a importância e a necessidade de assunção de posicionalidade por parte de avaliadores e pesquisadores do campo da avaliação no Brasil.

Partimos do pressuposto de que o exercício da crítica nos impõe como tarefa a adoção de uma postura reflexiva, capaz de questionar não apenas as narrativas construídas sobre o campo da avaliação e a ordem estabelecida, como “sua própria ação” enquanto agente do campo. Nesse contexto, o processo avaliativo e os procedimentos adotados não devem se restringir a afirmação pública de uma técnica padrão-ouro que justificaria os resultados obtidos, posto que não há neutralidade. É preciso que os critérios adotados na

escolha de parâmetros e categorias analíticas sejam evidenciados, publicizados, relevando intencionalidade e a posição do avaliador enquanto agente que assume a responsabilidade de atribuir valor e interferir na trajetória e nos destinos de uma política ou programa público. Um ato político.

Ou seja, como colocam os autores aqui analisados, é mister ressaltar que a adoção de uma postura crítica que oriente o debate e a prática avaliativa colaboram para a necessária publicização do debate ético que envolve não apenas a relação entre o gestor público e a sociedade civil, mas também a atuação do próprio avaliador enquanto sujeito político. Nesse sentido, destaca-se que a assunção da dimensão política da prática do avaliador e do processo avaliativo são fundamentais para a sua democratização.

Como principais contribuições do campo de estudos críticos em avaliação, destaca-se o fortalecimento no campo de públicas do debate sobre a dimensão política das políticas públicas, associado à crítica da perspectiva positivista de avaliação. Outra discussão importante neste campo trata da relação entre técnicas e valores e a necessidade de explicitá-los no processo avaliativo (Boullosa 2020, Boullosa et al., 2021a). Seus autores, de uma forma geral, também defendem que esses valores devem considerar a construção de uma sociedade mais justa e democrática (Boullosa et al., 2021b, Jannuzzi, 2020, Laisner & De Mario, 2014).

A dimensão deontológica das avaliações é um ponto fundamental de discussão no campo da avaliação de políticas públicas. Boullosa et al. (2021a) e Boullosa et al. (2021b) pensam os avaliadores como sujeitos políticos que devem problematizar suas próprias concepções de mundo. Para os autores, não é possível que analistas sejam destituídos de valores, por isso, devem considerá-los em suas análises. Nesse sentido, as noções de reflexividade e posicionalidade são centrais para o debate. A avaliação é aqui pensada como produtora de conhecimento (Boullosa, 2020, Boullosa et al., 2021a, Jannuzzi, 2020), e dessa forma, os avaliadores são percebidos mais como conselheiros e facilitadores do diálogo do que produtores de “dados duros”.

Com relação aos valores subjacentes à política pública e à prática avaliativa, De Mario (2016) traz como contribuição a esse debate a possibilidade de análises das políticas públicas que levem em consideração questões de justiça, tomando como referência o debate normativo das teorias da justiça de matriz rawlsiana. Jannuzzi (2016) também aponta como a eficiência econômica, eficácia procedural e efetividade social são os três valores em disputa no Brasil contemporâneo. O autor conclui que os dois primeiros

Oliveira & Mario. *Estudos críticos em avaliação de políticas públicas: principais contribuições para o campo*

devem ser considerados critérios-meios, enquanto a efetividade social deve ser a finalidade de uma política pública. A avaliação é também pensada a partir de uma perspectiva participativa e da adoção de uma abordagem epistêmica, o que permite pensá-la como instrumento de controle social (Laisner & De Mario, 2014) tornando-a uma exigência democrática (De Mario et al., 2016).

No que se refere à dimensão metodológica das avaliações de políticas públicas Jannuzzi (2016), Boullosa et al. (2021a) e Boullosa et al. (2021b) discutem a necessidade de se problematizar os instrumentos avaliativos, não os considerando neutros e isentos. Nessa perspectiva, os autores defendem que o uso de dados e indicadores resultam de escolhas imbricadas de valores. Jannuzzi (2011, 2016, 2020) ainda questiona a existência de um único método que seja “padrão-ouro” nas pesquisas avaliativas, considerando que o melhor método é aquele que produz evidências segundo o contexto de pesquisa dado. Nesse sentido, o autor (2016) aponta para o uso acrítico de métodos de pesquisa, em especial os inspirados nas Ciências Naturais, visando supostamente conferir mais cientificidade à pesquisa. Esse uso da “técnica pela técnica” também é observado na escolha dos indicadores, conforme aponta Guimarães e Januzzi (2005) ao discutirem o mau uso de indicadores sintéticos. Nessa lógica, Boullosa et al. (2021a), Jannuzzi (2011) e Rodrigues (2008) criticam a adoção de modelos de pesquisa universais, ou seja, modelos padronizados que desconsideram questões singulares de políticas e programas.

São apresentadas algumas saídas para os problemas metodológicos apontados. Boullosa et al. (2021a) defende uma “antimanualização” do campo, onde a normatividade epistemológica deve guiar a dimensão metodológica. Boullosa (2020), Boullosa et al. (2021b) e Jannuzzi (2011) sugerem a adoção de múltiplos métodos e instrumentos, evitando-se um único caminho de análise, com o emprego mais adequado de um pluralismo metodológico que considere técnicas quantitativas e qualitativas. Para os autores, é necessário que se escolha metodologias que respondam a problemas de pesquisa relevantes, e não as que simplesmente pareçam “mais científicas”.

Entendemos que a alternativa que estabelece uma prática avaliativa condizente com a perspectiva crítica da avaliação é o método desenvolvido por Lea Rodrigues (2008, 2011, 2016), cujo refinamento contou com propostas de autores como Gussi (2008), Gonçalves (2008) e Gonçalves e Santos (2010).

Ao proporem a “avaliação em profundidade” os autores privilegiam a abordagem interpretativa com uma análise abrangente da política abarcando o conteúdo do programa,

Oliveira & Mario. *Estudos críticos em avaliação de políticas públicas: principais contribuições para o campo*

o contexto em que ele foi formulado, sua trajetória institucional, e seu espectro temporal e territorial. Na avaliação em profundidade a metodologia deve ser uma construção do pesquisador ao longo do processo avaliativo.

Finalizamos ressaltando que a avaliação em profundidade vem sendo trabalhada e aplicada por avaliações realizadas por discentes ligados ao Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará (UFC) (Gussi, 2019). Experiência enriquecedora que colabora para o refinamento campo teórico-metodológico da avaliação de políticas públicas, e principalmente para o debate político dos sentidos da prática avaliativa como reivindicado pelo campo de estudos críticos da avaliação. Seus resultados demonstram que é possível tensionar o campo da avaliação de políticas públicas, e trabalhar no desenvolvimento de avaliações que contribuam para a construção de outras epistemologias e metodologias que permitam a democratização da prática avaliativa no Brasil.

Referencias.

Boullosa, R. F. (2020). Por um olhar epistemológico para a avaliação em políticas públicas: história, teoria e método. *Revista AVAL*, 4(18), 9-37.

Boullosa, R. F., Oliveira, B. R., Araújo, E. T., & Gussi, A. F. (2021a). Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Avaliação*, 10(1), e100521. Recuperado de <https://doi.org/10.4322/rbaval202110005>

Boullosa, R. F., Peres, J. L. P., & Bessa, L. F. M. (2021b). Por dentro do campo: uma narração reflexiva dos estudos críticos em políticas públicas. *Organizações & Sociedade*, 28(97), 306-332.

Bourdieu, P. (1989). *O poder simbólico*. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil.

De Mario, C. G. (2016). Concepções de justiça e a análise de políticas públicas. *Administração Pública e Gestão Social*, 8(1), 5-14.

De Mario, C. G., Laisner, R. C., & Granja, R. H. (2016). Avaliação de políticas sociais e participação popular: uma abordagem política. *O Social em questão*, 19(36). 39-64.

De Mario, C.G. (2018). Avaliação endógena e a legitimidade das políticas públicas: a experiência da Ouvidoria Geral do Município de Campinas (SP). *Desenvolvimento em Debate (INCT/PPED)*, v. 06, p. 43-63.

Faria, C. A. P. (2005). A política da avaliação de políticas públicas. *Revista brasileira de ciências sociais*, 20(59), 97-110.

Geertz, C. (2008). *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro, RJ: LTC.

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 8, n. 2, nov./2023, pp. 115-134.

Guimarães, J. R. S., & Jannuzzi, P. M. (2005). IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 7(1), 73-90.

Gonçalves, A. F. (2008). Políticas públicas, etnografia e a construção dos Indicadores socioculturais. *AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas*, ano I, vol.1, n.1, jan-jun.

Gonçalves, a.; Santos, C. S. (2010). Indicadores locais de sustentabilidade e a avaliação de políticas sociais: contribuições para a gestão pública. *Gestão pública: práticas e desafios*. Vol. IV. Recife: Editora da UFPE.

Gussi, A. F. (2008). Apontamentos teóricos e metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito. *AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas*, ano I, vol.1, n.1, jan-jun, p 29-39.

Gussi, A. F. (2019). Outras epistemologias e metodologias: a experiência do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas. *Revista Aval*, 2(16), 168-183.

Gussi, A. F., & Oliveira, B. R. (2015). Discutindo paradigmas contra-hegemônicos de avaliação de políticas públicas. In: *Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas*, Brasília, DF.

Gussi, A. F., & Oliveira, B. R. (2016) Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. *Desenvolvimento em Debate (INCT/PPED)*, v. 4, p. 83-101.

Jannuzzi, P. M. (2005). Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 56(2), 137-160.

Jannuzzi, P. M. (2011). Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *Planejamento e políticas públicas*, (36). Recuperado de [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228).

Jannuzzi, P. M. (2016). Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na avaliação de políticas e programas sociais. *Desenvolvimento em Debate*, (4)1, 117-142.

Jannuzzi, P. M. (2020). Avaliação de programas sociais em uma perspectiva sistêmica, plural e progressista: conceitos, tipologias e etapas. *Revista Aval*, 4(18), 38-61.

Laisner, R. C., & De Mario, C. G. (2014). Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social. *Revista de Políticas Públicas*, 18(2), 619-630.

Rodrigues, L. C. (2008). Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas sociais. *Revista Aval*, 1(1), 30-34.

Oliveira & Mario. *Estudos críticos em avaliação de políticas públicas: principais contribuições para o campo*

Rodrigues, L. C. (2016). Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. *Desenvolvimento em Debate (INCT/PPED)*, v.4, n.1, p.103-115.

RESENHA

Desconectados: um retrato da juventude norte-americana

Abandoned: America's Lost Youth and the Crisis of Disconnection

Herbert Rodrigues¹ 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2023v8n2.66059](https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2023v8n2.66059)

Recebido em: 08/03/2023

Aprovado em: 02/10/2023

Para qualquer indivíduo acima de 18 anos, a ideia de vida adulta representa fonte de angústia e ansiedade. O processo de amadurecimento envolve enfrentamentos e adaptações às novas situações sociais, aos novos desafios e às responsabilidades. Conseqüentemente, os jovens adultos devem se adequar e aprender novas habilidades e competências necessárias para atravessar essa fase de transformação intensa da vida. O livro *Abandoned: America's Lost Youth and the Crisis of Disconnection* (2020) [Abandonada: a juventude perdida da América e a crise de desconexão, em tradução literal], da pesquisadora norte-americana Anne Kim, apresenta uma análise do processo de transição dos jovens para a vida adulta nos Estados Unidos. Os três pontos principais discutidos no livro são: o fenômeno da crise de desconexão e as estatísticas por trás da questão, as forças sociais que empurram os jovens para a desconexão, as possibilidades de reconexão visando uma vida adulta produtiva.

Graduada em Direito pela Duke University e em Jornalismo pela University of Missouri-Columbia, Anne Kim dirigiu dois think tanks importantes em Washington DC (Third Way e Progressive Policy Institute) e atuou como assessora parlamentar. Atualmente, contribui para o periódico *Washington Monthly*. Seu percurso como advogada, jornalista e analista política resultou em diversas publicações que abrangem a questão da pobreza, o sistema de ensino superior e a ausência de oportunidades

¹ Missouri State University– E-mail: hrodrigues@missouristate.edu.

econômicas. No livro *Abandoned*, vencedor do prêmio Goddard Riverside Stephan Russo na categoria de justiça social em 2020, a autora expõe sua trajetória de atuação direta no desenvolvimento de políticas públicas.

O primeiro desafio da autora consiste em explicar o fenômeno da crise de desconexão e a dimensão na vida concreta dos jovens. O problema não reside necessariamente na questão semântica, ou seja, na definição da noção de “disconnected” (desconectado), antes recai na percepção da desconexão como um problema social mais amplo. Segundo Kim, 4,5 milhões de jovens norte-americanos entre 16 e 24 anos não estudam nem trabalham. Valor que representa mais ou menos 11,5% do total de mais de 39 milhões de jovens nessa faixa etária (2020, p. 2). A autora destaca que o isolamento social e econômico impede a formação de redes sociais e profissionais (e pessoais), comprometendo o futuro de uma geração inteira e perpetuando os fracassos ao longo da vida adulta. Comparativamente, a situação no Brasil se afigura muito mais preocupante. Atualmente, 12 milhões de jovens não estudam nem trabalham no país. A geração “nem-nem”, também chamada de desalentados pelo IBGE, representa cerca de 28% dos jovens entre 15 e 29 anos.

Antes de avançar na exposição da obra, é preciso esclarecer que os termos “disconnected” (desconectado) e “disconnection” (desconexão), centrais na análise da autora, não remetem em nenhum momento às pessoas sem acesso à internet, como aparentemente poderiam sugerir. Não se trata de pessoas excluídas do mundo digital, e sim diz respeito a uma parcela considerável da juventude desconectada das oportunidades econômicas da sociedade. Assim, o termo “disconnection” (desconexão) pode ser compreendido como desengajamento, desvinculação, desfiliação, desenraizamento, despertencimento, desfavorecimento, isolamento, desalento, entre outros. Na língua portuguesa, há vastas opções de tradução que podem descrever conceitualmente o fenômeno. Sociologicamente, trata-se de uma dinâmica social em que os indivíduos, por razões institucionais e estruturais, tornam-se alijados dos vínculos constituídos na família, na escola e no trabalho. O processo de desconexão dificulta e inviabiliza a formação de laços sociais, redes de amizades e profissionais e o compartilhamento de sentidos e visões de mundo a uma parcela significativa da população.

Anne Kim organizou o livro em quatorze capítulos e o dividiu em quatro partes. A obra ainda apresenta uma breve Introdução em que a autora expõe os contrastes da juventude norte-americana no final da segunda década do século XXI. Segundo a autora,

há dois perfis de juventude nos EUA: de um lado, os jovens que figuram entre as forças transformadoras e inovadoras do país, representados pelas novas lideranças políticas e pelos empreendedores das áreas de tecnologia e do conhecimento; de outro, encontra-se uma parcela significativa de jovens desconectados das melhores oportunidades, sem emprego e que têm baixa escolaridade.

Os dois primeiros capítulos, que integram a parte I, apresentam as definições dos termos centrais da discussão e um diagnóstico do fenômeno da desconexão, incluindo os desenvolvimentos recentes da neurociência; a parte II contém cinco capítulos que explicam os mecanismos sociais de desconexão e as tentativas fracassadas de políticas públicas; os cinco capítulos da parte III abrangem possíveis caminhos de reconexão e alguns programas sociais bem-sucedidos voltados aos jovens; os dois capítulos da parte IV encerram o livro. O último capítulo, aliás, funciona como uma espécie de conclusão em que a autora apresenta sete sugestões no intuito de se reduzir ou, quem sabe, eliminar o problema da desconexão dos jovens, conforme apresentamos logo adiante.

A autora inicia o livro com uma excelente explicação sobre o significado da vida adulta relacionando-o à posição social e às diferenças entre as camadas baixas, médias e altas da sociedade. Em análise similar à realizada por Bourdieu e Passeron em *A Reprodução* (1992), Anne Kim se dedica especialmente a observar como será a experiência de um jovem no ensino superior a partir de sua origem de classe. Por exemplo, optar por estagiar durante a graduação representa porta de entrada a uma carreira bem-sucedida após a faculdade. Contudo, se a pessoa pertence às classes baixas, a oportunidade provavelmente será descartada, uma vez que geralmente os estágios não são remunerados e exigem longas horas de trabalho.

A propósito, a questão do estágio ilustra o que a autora chama de “acúmulo de oportunidades” (*opportunity hoarding*), referindo-se aos mecanismos utilizados por grupos sociais privilegiados a fim de controlar e monopolizar o acesso aos recursos que impulsionam a mobilidade social, por exemplo, educação de qualidade e garantia de melhores empregos. Principalmente no contexto norte-americano, o estágio representa uma experiência profissional a uma fatia minoritária da juventude que, por sinal, já dispõe de meios materiais e capital social e cultural.

Kim explica que a desconexão não aparece como fenômeno isolado cuja responsabilidade deva recair em indivíduos desmotivados como se simplesmente decidissem parar de estudar e trabalhar por conta própria. A desconexão é produto “de

escolhas políticas deliberadas que impossibilitam o sucesso dos jovens mais vulneráveis do país” (2020, p. 24; tradução nossa). Trata-se de uma face oculta das desigualdades estruturais de acesso à educação e ao trabalho a atingir consideravelmente as camadas mais baixas da população. A autora sublinha que há a promessa de ascensão social quando um jovem, sobretudo oriundo das classes baixas, acessa a universidade nos Estados Unidos. Contudo, na maioria das vezes o que se observa é que muitos jovens contraem dívidas impagáveis para financiar os estudos. Desse modo, os efeitos do “acúmulo de oportunidades” somados à ausência de programas sociais resultam simultaneamente na reprodução dos privilégios aos jovens de famílias ricas e na perpetuação da pobreza aos jovens pobres. Em tese, não significa que uma pessoa oriunda das classes baixas não tenha chances de ascender economicamente, e sim que as crianças ricas recebem vantagens desde muito cedo, ressalta a autora.

O livro não deixa dúvidas de que a educação representa um dos poucos recursos disponíveis a possibilitar a mobilidade social. No entanto, concluir o ensino médio, entrar numa faculdade, realizar estágios e as demais atividades culturalmente significativas não se mostra algo tangível diante da necessidade de trabalho em tempo integral visando garantir os recursos básicos de uma vida digna. O apoio financeiro da família e o privilégio de receber capital cultural fazem toda diferença na vida dos jovens. Por exemplo, o simples fato de não ter que trabalhar o dia inteiro já resulta em noites melhores de sono e impacto positivo nas notas da faculdade.

O retrato apresentado por Kim sobre os jovens norte-americanos é preocupante. O fenômeno da desconexão se constitui numa situação de desfavorecimento social a quase cinco milhões de pessoas em idade escolar e início de carreira. Em muitas regiões dos EUA, principalmente nas áreas rurais (mas não exclusivamente), os jovens estão desconectados, sem escola e sem trabalho, porque não há nenhuma das duas opções disponíveis. Regiões às quais a autora se refere como “desertos de oportunidades”. Portanto, espaços desérticos que resultam de um processo de aumento das desigualdades econômicas e sociais do país nas últimas décadas e onde a ausência de políticas públicas a essa população pode gerar consequências desastrosas ao futuro do país.

Kim apresenta várias histórias de vida no intuito de dar maior amplitude à questão da desconexão. Na maioria das vezes, as vozes dos jovens não são ouvidas, reconhecidas ou visibilizadas. Por isso, as histórias narradas representam diferentes perspectivas que ajudam os leitores a enxergar a dimensão do problema e traçar relações com a realidade.

Uma das histórias apresentadas no capítulo cinco é a da jovem Keisha (nome fictício). Keisha abandonou o ensino médio antes de completar 17 anos. Desde então, passou a trabalhar em empregos sazonais de baixa qualificação. O pai morreu quando era pequena, e a mãe teve nove filhos de vários pais. Atualmente, a jovem está a caminho de reproduzir a vida da mãe: grávida, desempregada, sem moradia e cuidará do bebê sozinha.

Geralmente, quando ouvimos histórias como a de Keisha apenas tomamos ciência da situação. No entanto, Kim procura apresentar soluções, ideias e sugestões que evitem o mesmo destino a outras jovens. A autora ressalta a necessidade de programas sociais mais acessíveis que auxiliem as jovens mães a continuar estudando e trabalhando. Kim cita, por exemplo, o “programa de transição” (transitional living), desenvolvido pelo Governo Federal em todos os Estados desde 1990, visando garantir moradia aos jovens no período de transição da vida. Anualmente, o projeto atende mais de dois mil jovens sem moradia.

Embora a autora apresente soluções potenciais aos problemas dos jovens, reconhece que os programas nem sempre funcionam como o esperado. Ainda no exemplo dos programas de moradia para jovens, de acordo com o Department of Health and Human Services (HHS) (órgão dos EUA que corresponde ao Ministério da Saúde no Brasil), o governo federal gasta cerca de 45 milhões de dólares anualmente em subsídios de apoio a programas de moradia (o valor representa menos de 3% do orçamento total do HHS). No ano de 2016, os programas beneficiaram cerca de cinco mil jovens no país, porém os dados apontam que existem mais de 3,5 milhões de jovens sem moradia nos EUA (Kim, 2020, p. 110).

A autora menciona mais de uma vez que durante o processo de amadurecimento os jovens frequentemente têm problemas na escola, no trabalho e até no sistema de justiça. No entanto, os jovens das classes médias e altas, além de geralmente infantilizados, recebem os benefícios das “segundas chances” e se necessário auxílio de profissionais (psicólogos e tutores). Por sua vez, os jovens provenientes das classes baixas, em geral “adultizados” de maneira precoce, têm poucas oportunidades e não são beneficiados com as “segundas chances” simplesmente porque não é uma opção disponível a maioria dos jovens de famílias de baixa renda.

Anne Kim traça um paralelo interessante entre a primeira infância e o início da fase adulta. Pesquisas demonstram que o final da adolescência incide em período decisivo na vida das pessoas e tem consequências determinantes para o resto da vida. No entanto,

diferentemente da primeira infância que de certa maneira recebe alguma atenção, muito pouco é pensado em termos de políticas públicas para as pessoas entre 18 e 25 anos. Sem diagnósticos precisos, torna-se impossível saber quais as políticas necessárias a essa parcela da população. O que ocorre, na maioria das vezes, é que aos 18 anos os benefícios e os programas sociais simplesmente desaparecem, e os jovens se veem entregues à própria sorte.

Kim parte da hipótese de que a inexistência de políticas públicas específicas aos jovens resulta de uma diferença geracional importante, uma vez que a maioria dos legisladores norte-americanos ainda pertence à chamada geração “baby boomer”, caracterizada pelo apego ao trabalho e à família nuclear como principais referências de estilo de vida. Segundo a autora, os legisladores (em diversos níveis governamentais) focam somente naquilo que entendem como mais relevante a si mesmos, ou seja, basicamente legislam em causa própria.

Na parte final do livro, a autora enumera uma série de programas voltados à superação da crise de desconexão. Os programas incluem recursos básicos (alimentação, moradia e segurança), capacitação (cursos técnicos profissionalizantes e superiores), oportunidades de estágios e empregos, além da oferta de serviços de aconselhamento e a disponibilização de mentores (ou “super mentores”, como a autora denomina no capítulo dez) para orientar os jovens. Programas dessa natureza podem fomentar uma rede de apoio e recursos materiais e simbólicos que possibilitem aos jovens se reconectar.

No último capítulo, Kim apresenta sete sugestões que objetivam reduzir drasticamente o fenômeno da desconexão: i) estabelecer políticas públicas que atinjam todos os jovens em situação de vulnerabilidade e disponibilizem dados precisos acerca do fenômeno da desconexão; ii) investir em programas sociais que comprovadamente dão resultados positivos; iii) envolver as empresas por meio de incentivos fiscais no intuito de garantir mais vagas de estágios remunerados e empregos qualificados aos jovens; iv) levar as oportunidades de conexão (escola e trabalho) a todos os lugares possíveis e visando erradicar os “desertos de oportunidades”; v) reduzir a distância entre a escola e o trabalho; vi) reforma total do sistema de justiça para interromper o pipeline (oleoduto) da escola para a prisão, também responsável pela reprodução do racismo estrutural; vii) ouvir os jovens e compreender a partir deles quais os principais desafios enfrentados no desenvolvimento da vida adulta.

As estatísticas mobilizadas por Kim para caracterizar o fenômeno da desconexão não sugerem sinais de mudança num futuro próximo. À medida que o tempo passa e a população aumenta, os problemas se ampliam e se acumulam. A autora ajuda os leitores a entender a gravidade do problema, uma vez que o período de transição à idade adulta pode ser bem-sucedido, levando o indivíduo ao caminho da autossuficiência, ou um período prejudicial que impede os indivíduos de atingir quaisquer objetivos. A juventude desconectada pode ser um aspecto prejudicial à geração atual, às próximas gerações e à sociedade como um todo.

Abandoned é uma obra que dialoga com uma longa tradição de estudos sobre juventude e articula narrativa etnográfica, análise de políticas públicas e jornalismo investigativo objetivando demonstrar como as disparidades de oportunidades afetam a vida dos jovens e de toda a sociedade. Da mesma maneira que o sociólogo norte-americano Matthew Desmond detalhou o impacto das ações de despejo na vida das pessoas afetadas pela crise imobiliária de 2008 (no livro *Evicted: Poverty and Profit in the American City* (2016), vencedor do prêmio Pulitzer em 2017, ainda sem tradução no Brasil), Anne Kim contribui consistentemente na compreensão dos problemas enfrentados pelos jovens norte-americanos desconectados e que atualmente não estudam nem trabalham.

O livro de Anne Kim é recomendado a públicos diversos, em especial estudantes de sociologia, educação, psicologia, serviço social e áreas relacionadas ao desenvolvimento de políticas públicas. A autora apresenta muitas informações úteis que auxiliam a compreender melhor o campo de atuação de vários atores envolvidos em educação e qualificação profissional dos jovens. A obra pode ser utilizada como um instrumento na compreensão dos problemas enfrentados no Brasil atual, em especial nas discussões a respeito dos chamados “nem-nem” e na precarização das condições de trabalho. Além de se revelar uma leitura importante aos adolescentes e aos jovens adultos interessados em decodificar os problemas relativos ao tempo presente.

Por fim, o livro é recomendado a todas e todos que desejam viver numa sociedade mais justa. A autora finaliza a obra sublinhando que nossos investimentos na juventude no presente refletem a nossa visão coletiva de futuro de país. O mundo em que vivemos (e aquele em que queremos viver) é construído coletivamente. Nesse sentido, torna-se necessário refletir criticamente as condições estruturais de uma geração de jovens

desconectados, desfavorecidos e abandonados. Logo, é fundamental começar a corrigir os mecanismos sociais que levam uma geração inteira ao fracasso.

Referências

Bourdieu, P., & Passeron, J-C. (1992). *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

Desmond, M. (2016). *Evicted: Poverty and Profit in the American City*. New York: Crown Publishers.

Kim, A. (2020). *Abandoned: America's Lost Youth and the Crisis of Disconnection*. New York: The New Press. Ornelas, M. M. G. (2000). *Perícia contábil* (3a ed.). São Paulo: Atlas.