



# Ciências Humanas, Política e Sociedade

Ana Tereza Duarte Lima de Barros  
Breno Henrique Ferreira Cypriano  
(Organizadores)



# Ciências Humanas, Política e Sociedade

Ana Tereza Duarte Lima de Barros  
Breno Henrique Ferreira Cypriano  
(Organizadores)

**Editora Chefe**  
Marcia A. A. Marques  
**Coordenadora Editorial**  
Isabela Arantes Ferreira

**Bibliotecária**  
Maria Alice Ferreira

**Diagramação**  
Ricardo Augusto do Nascimento

**Capa**  
Bookerfield  
**Capista**  
Matheus do P. Lacerra

**Revisão**  
Os autores

O conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição Creative Commons. Atribuição-Não-Comercial Não Derivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).



2021 by Bookerfield Editora

Copyright © Bookerfield Editora

Copyright do Texto © 2021 Os autores

Copyright da Edição © 2021 Bookerfield Editora

Os autores cedem à Bookerfield Editora os direitos para esta edição

Esta obra é de natureza digital (e-book). Versões impressas são permitidas, não tendo a Bookerfield Editora qualquer responsabilidade pela confecção e distribuição de exemplares físicos deste conteúdo.

Todos os manuscritos da obra passaram por rigorosa avaliação cega pelos pares, baseadas em critérios científicos e imparciais, recebendo a aprovação após atender os critérios técnicos estabelecidos pelo Conselho Editorial.

Todo o conteúdo do livro e de artigos individuais é de responsabilidade exclusiva de seus respectivos autores, não sendo a Bookerfield Editora responsável por quaisquer eventuais irregularidades.

Situações como plágio, má conduta ética/científica ou dados e resultados fraudulentos são de responsabilidade do autor, comprometendo-se a Bookerfield Editora em investigá-las rigorosamente e tomar as ações cabíveis.

O download, compartilhamento e referência da obra são permitidos mediante atribuição de crédito aos autores e à Editora. A comercialização desta obra é expressamente proibida.

## Conselho Editorial

Adailton Pereira de Melo  
Afrânio Silva Madeiro  
Alberto Carlos de Souza  
Aline De Souza Lima Barbaroto  
Alirya Magda Santos do Vale Gomes  
Ana Luiza Trovo Marques de Souza  
Andrea Borges Gaia  
Andrea Sartori Jabur  
Andréia Monique Lermen  
Breno Henrique Ferreira Cypriano  
Bruno Cezar Silva  
Camila de Vasconcelos Tabares  
Camila Gemin R. Locatelli  
Camila Nathalia Padula de Godoy  
Cláudia Hitomi Watanabe Rezende  
Dalvani Fernandes  
Daniela Kunkel  
Dayane Cristina Guarnieri  
Edfram Rodrigues Pereira  
Elaine Patricia Arantes  
Elisângela Rodrigues Carrijo  
Elson Barbosa da Silva Junior  
Érika Alves Tavares Marques  
Evandro Preuss  
Fabio José Antonio da Silva  
Fabiola Aliaga de Lima  
Fernanda Imada de Lima  
Fernando Cesar Mendes Barbosa  
Fernando Oliveira de Andrade  
Greicielle Pereira Arruda  
Guilherme Camara Meireles  
Guilherme Emanuel de Queiros Souza  
Heiriane Martins Sousa  
Hermam Vargas Silva  
Horácio Monteschio  
Isabel das Mercedes Costa  
Isidro Ihadua  
Israel Henrique Ribeiro Rios  
Ivonete Alves Sampaio  
Jaime Andres Castaneda Barbosa  
João César Abreu de Oliveira Filho  
Joelma Leão Buchir  
José Aderval Aragão  
José Edson Barros Correia  
José Robertto Zaffalon Júnior  
Juliane Campos Inácio  
Jussara Gonçalves Fonseca  
Kilvia Paula Soares Macedo  
Luciane Cristina Arantes Arantes  
Luiz Eduardo da Silva Gomes  
Marcelo de Oliveira Pinto  
Marcelo Henrique da Silva  
Márcia Donizete Leite-Oliveira  
Marco Aurelio de Jesus Mendes  
Marcos Pereira dos Santos  
Marden Manuel Rodrigues Marques  
Miguel Rodrigues Netto  
Monyck Jeane dos Santos Lopes  
Morgana do Nascimento Xavier  
Nara Michelle Moura Soares  
Nathália Sayuri Yamamoto  
Oscar Yecid Bello Bello  
Patricia Köster e Silva  
Rafael Gonçalves Mafra  
Rafael Mesquita Stoque  
Rebecca Bianca de Melo Magalhães  
Renato Luís Veiga Oliveira Júnior  
Renato Obikawa Kyosen  
Rodolfo Lucas Bortoluzzi  
Silvio Santiago-Vieira  
Solange Kileber  
Suzana Silva Lira  
Taíza Fernanda Ramalhais  
Thiago Averaldo Bimestre  
Thiago Luciano Rodrigues da Silva  
Vagner Marques de Moura  
Valdecir Alves dos Santos Júnior  
Vanessa Paiva Costa Vale  
Vânia Maria Carvalho de Sousa  
Veronica Gabriela Ribeiro da Silva  
Vinícius Dantas Silveira  
Vivian Victoria Vivanco Valenzuela

## Ciências Humanas, Política e Sociedade

Editora Chefe Marcia A. A. Marques  
Coordenadora Editorial Isabela Arantes Ferreira  
Bibliotecária Maria Alice Ferreira - CRB-8/7964  
Diagramação Ricardo Augusto do Nascimento  
Revisão Os autores  
Organizadores Ana Tereza Duarte Lima de Barros  
Breno Henrique Ferreira Cypriano

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Ciências humanas [livro eletrônico] : política e sociedade / organização Ana Tereza Duarte Lima de Barros, Breno Henrique Ferreira Cypriano ; coordenação Isabela Arantes Ferreira. -- 1. ed. -- São Paulo : Bookerfield, 2021. PDF

ISBN 978-65-89929-04-8

1. Ciências humanas 2. Ciências sociais  
3. Ciências políticas 4. Humanidades 5. Sociedade  
I. Barros, Ana Tereza Duarte Lima de. II. Cypriano, Breno Henrique Ferreira. III. Ferreira, Isabela Arantes.

21-68229

CDD-300.72

### Índices para catálogo sistemático:

1. Ciências humanas e sociais : Pesquisa 300.72

Maria Alice Ferreira - Bibliotecária - CRB-8/7964

DOI 10.53268/BKF21060300

Bookerfield Editora  
São Paulo – Brasil  
Telefone: +55 (11) 99841-4444  
www.bookerfield.com  
contato@bookerfield.com



## **Declaração dos Autores**

Os autores da presente obra declaram não haver qualquer interesse comercial ou irregularidade que comprometa a integridade dos artigos científicos nesta obra publicados; declaram que participaram da elaboração, revisão e/ou organização de seus respectivos artigos, os quais atestam estar completamente livres de dados e resultados fraudulentos, bem como de plágio acadêmico; declaram que a publicação de seu artigo científico nesta obra não fere qualquer outro contrato por eles firmado; declaram ter atendido às exigências de outras partes, como instituições financiadoras, para a publicação nesta obra.

## Apresentação

Desde o debate em torno da emergência da ciência moderna, que seguiu fiel à valorização dos métodos de investigação e pesquisa, da busca por leis, regras e estruturas universais, pouco a pouco o trabalho especulativo ou normativo da filosofia foi se desvalorizando, o que acabou cedendo ao avanço de um novo *modus operandi* de produção do conhecimento, através da centralidade da razão, empiria e dos métodos. Tal avanço pôde ser observado através dos primeiros projetos de fundação de Instituições de Ensino Superior, que sob a égide do Iluminismo se caracterizaram como projetos nacionais de educação que seguiam nitidamente a crença da superioridade do conhecimento científico em relação ao conhecimento especulativo filosófico.

A partir do Século XIX, a relação entre filosofia e ciência parece mudar, principalmente na Europa continental, como sinaliza Rebeca Furtado (2017), já que “[...] tanto a filosofia permeou os debates teóricos científicos, evidenciando como problemas de cunho filosófico sempre se reinscrevem em toda produção de conhecimento humano, quanto a consolidação das ciências trouxe desafios e questões específicas para a própria filosofia.” (FURTADO, 2017, p. 48). E é através desta contribuição mútua entre ciências empíricas e a filosofia transcendental, sobretudo a filosofia kantiana, que entre os vazios e as disputas sobre a produção do pensamento moderno fez-se surgir um espaço propício para a emergência das *Ciências Humanas*. Ao tentar fazer uso da positividade científica, estaria aqui as ciências humanas buscando não só um conhecimento feito pelo homem, mas um conhecimento sobre ele, colocando-o na posição de *objeto*, que para Foucault (2000 [1966]) acontece quando “[...] o homem se constituiu na cultura Ocidental, ao mesmo tempo como o que é necessário pensar e o que se deve saber.” (FOUCAULT, 2000 [1966], p. 476).

Para aprofundarmos sobre esta contribuição dual, o (não) lugar desse “vazio” responsável pela emergência das Ciências Humanas impulsionou debates que impactaram na produção destes novos conhecimento: por um lado, alimentado pelo positivismo e empirismo das ciências naturais, que buscam o entendimento dos entes a partir de como, de fato, eles se apresentam, ou seja, por meio de descrições dos fenômenos naturais e formulações mais diretas e exatas, dando voz à própria natureza; e por outro lado, usando de teorias forjadas a partir da capacidade do sujeito, dos desdobramentos de debates ontológicos sobre o *devoir* ou o *vir a ser*, algumas vezes apoiados no pensamento transcendental que visa compreender a lógica dos sujeitos e dos objetos, as relações de poder através da subjetividade, ou mesmo a própria episteme moderna, e “[p]or episteme entende-se, na verdade, o conjunto de

relações que podem unir, em uma dada época, as práticas discursivas que dão lugar a figuras epistemológicas, as ciências, eventualmente a sistemas formalizados” (FOUCAULT, 2008 [1969], p. 215). Os focos de contendas e debates nas ciências humanas ainda são inúmeros, como os desafios impostos à naturalização das ciências humanas, a importância da objetividade e o ataque à neutralidade, a emergência de sujeitos invisibilizados e sem voz (TAYLOR, 1971; ROSE, 1999; JAGGAR, 1983; MATOS; CYPRIANO, 2008; COLLINS, 1989).

“**Ciências Humanas, Política e Sociedade**” é uma obra que visa dar centralidade a este campo de estudos através de capítulos de pesquisadoras e pesquisadores de diversas instituições e regiões brasileiras, comprometidos com a construção desta área, contemplando uma diversidade de abordagens teóricas, empíricas e metodológicas, além de abarcar diversas disciplinas, destacando-se principalmente a ciência política, o direito, as relações internacionais e a sociologia. Apresentamos uma obra que cumprirá o papel de fornecer à própria política e à sociedade ferramentas de compreensão contingencial sobre nossa realidade, como também serão apresentadas diferentes formas de entendimentos sobre os conceitos e noções de política e sociedade.

Diante disto, o fio condutor da obra e a organização dos capítulos se dá pela forma como a *ideia de política foi abordada e como ela se aproxima de áreas mais específicas de estudos*. Como todas as ciências humanas que buscam nos sujeitos e nos comportamentos humanos o seu objeto de estudos, cada área do conhecimento irá entender os fenômenos sociais sob determinada ótica e terá com pretensão focar nas características específicas, padrões e relações distintas para criar uma certa ideia de unidade. Partimos então da ideia de que a política se caracterizará aqui como este setor particular do comportamento humano que fomentará a construção deste livro.

Há inúmeras formas de classificação e abordagem do conceito de política, mas optamos por focar na divisão de Philippe Schmitter (1984, p. 32), que aponta que política pode ser entendida por: “Seus ‘recursos’, pelos meios utilizados pelos atores. [...] Seus ‘processos’, pela atividade principal a qual consagram os atores. [...] Sua ‘função’, pelas consequências da sua atividade para a sociedade global de que faz parte.”. Alertamos que a visão institucionalista centrada no Estado e no governo foi muito utilizada no Século XIX, mas por se limitar exclusivamente em métodos jurídicos-formais, faz escapar as instituições não-constitucionais do entendimento da política e aqui não foi incluída.

O primeiro bloco “Instituições sociais, associativismos e capital social” relaciona-se à ideia de política entendida através de seus recursos, entendidos como poder, influência e

autoridade. Max Weber (2004a [1919]) é o teórico que melhor sintetiza esta compreensão de política, ao entender as relações intersubjetivas modernas através da ação humana voltada para racionalidade ou para valores. Weber afirma que a autoridade deve ser pensada como um poder que se faz obedecer voluntariamente. Desta forma, a sociedade (*gesellschaft*) é regida por determinada forma de autoridade e dominação, que pode se caracterizar pelo associativismo e laços a valores e crenças, ou ser somente uma adesão de indivíduos que calculam e buscam alcançar seus interesses através de acordos mais vantajosos, ou seja, a sociedade é uma adesão voluntária a um agrupamento regido por um contrato que é feito de forma racional, baseado em crenças, ou não, serem somente ações instrumentais (WEBER, 2004b [1922]).

Primeiramente, buscamos o entendimento sobre a religião como uma instituição social e também como um ator político, que se utiliza de meios coercitivos de influência, poder e autoridade. A abordagem sobre os meios utilizados pela configuração política e de poder refletem muito na influência das ideias religiosas nas práticas e desenvolvimento da sociedade capitalista, principalmente as religiões protestantes (WEBER, 2004c [1904]), pelo intuito de que elas não atuam somente como formas de religião dinamogênicas do indivíduo com a sociedade a que pertence, como diria Émile Durkheim, mas ao contrário, estão ativamente exercendo a função de influência e coerção lançando mão de formas “solventes” ao atribuir um caráter universalizante aos indivíduos, cortando os laços e valores tradicionais de pertencimento a suas origens (PIERUCCI, 2006). Essas religiões universais de salvação individual tornam-se atrativos cada vez maiores em meio aos projetos modernos das grandes cidades, que se tornam profanas. O resgate do sagrado se dá sobretudo entre a população mais pobre que precisa de novos grupos, identidades, amparos, auxílios nestas cidades profanas (PRANDI, 1996). Essa demasiada racionalização da modernidade implica ainda na problematização dos textos religiosos, fazendo com que os estudos sobre a religião, sobretudo a ciência da religião, também possa repensar os aspectos críticos, heurísticos e interpretativos, buscando entender o alcance destes textos refletidos na experiência e visões de mundo de seus leitores ou fiéis.

O capítulo 1, de Paulo Jorge Lúcio, intitulado “A performance mercantilista das principais igrejas neopentecostais brasileiras” reflete sobre um dos aspectos concernentes a utilização de formas de influência religiosa na mercantilização da fé exercida por igrejas neopentecostais contraposta aos próprios ensinamentos de Jesus – ao entender que o Templo não deveria se submeter ao Mercado. O autor combina no seu capítulo pesquisa bibliográfica, apresentando estudos e debates diversos sobre o neopentecostalismo e a teologia da prosperidade, somados a um trabalho de campo realizados na Igreja Universal do Reino de Deus (IURD)

e na Igreja Internacional da Graça de Deus (IIGD), no qual ele percebe uma estratégia clara destas igrejas em produzirem símbolos e objetos que ao serem abençoados por pastores, tais objetos passam a serem portadores de uma espécie de magia, que têm como função a vida dos fiéis que os adquirem. Como Lúcio procura argumentar, a mistura do templo e do mercado acabam descaracterizando os verdadeiros motivos que moveriam a fé e transformam esse modelo de neopentecostalismo em um lugar de realização do “aqui” e do “agora” através da prosperidade econômica e acumulação de dinheiro.

O capítulo 2, “Orígenes para o Século XXI?”, de Maria Cecília Mendia, é um estudo que estabelece um diálogo de uma parte da filosofia de Karl Jaspers, sobretudo a sua contribuição existencialista sobre a importância da historicidade e a “realidade misteriosa”, com o trabalho e método de ensino de Orígenes, teólogo e filósofo egípcio que viveu entre os Séculos II e III (d.C). Entendendo a importância de Orígenes no seu contexto, ao ser favorável a um novo tipo de hermenêutica, principalmente por dar centralidade à interpretação espiritual derivada das Escrituras, em detrimento às interpretações literais, Maria Cecília Mendia traz ao leitor uma análise de Orígenes sobre a travessia do Mar Vermelho para os cristãos do século III, entendendo o caminho espiritual com a representação de uma passagem do velho homem para o novo homem. A autora ainda aborda uma contribuição analítica crítica do método de Orígenes de Gabriel Perissé, que atenta para a dimensão educadora sobre a leitura na própria interpretação do caminho, extraíndo passos para refletir sobre o processo. No texto, em conformação com a própria crítica dos estudos religiosos ao domínio e influência da religião, e como já ressaltamos ao problematizar o caráter “universalizante”, Mendia atenta para a importância deste método apresentado no capítulo: “Por levar a interpretações subjetivas e variadas, não se permite extrair do texto afirmações universais, mas sim novas experiências que podem reformular a visão de mundo dos leitores e levar à descoberta de novos valores pessoais”.

Ainda, ao entender a política através dos meios utilizados pelos atores políticos, tem-se através das discussões sobre cultura política e no conceito de capital social, proposto por Robert Putnam (2000 [1993]), uma outra compreensão sobre o associativismo e a configuração da influência e autoridade, desta vez não mais relacionado somente às instituições religiosas, mas à participação política. A ideia de capital social tem na confiança um lastro, ou indicador, para entender a configuração (ou não) de organizações sociais e políticas através do estabelecimento de relações coordenadas e cooperativas que visam o benefício mútuo. O que Putnam buscou compreender através de alguns estudos empíricos é que se há regras compartilhadas e confiança recíproca tem-se uma sociedade e economia mais eficientes e

instituições com bom desempenho. Os estudos sobre capital social contribuem certamente para este entendimento da política, ou por análises mais centradas em aspectos econômicos do capital social e nas teorias da ação racional (PUTNAM, 2000 [1993]; COLEMAN, 1988), ou ainda por uma visão teórica estruturalista sociológica, que enfatiza a ideia de enraizamento social (BOURDIEU, 1997, 1998).

Encerrando o primeiro bloco “Instituições sociais, associativismos e capital social” temos o capítulo 3, escrito por Camila de Vasconcelos Tabares e Rodrigo Stumpf González, “Capital social entre os atingidos por hidrelétricas no sul do Brasil”. Os autores apresentam os resultados da pesquisa “Avaliação dos Resultados e Proposição de Modelo de Elaboração de Programas de Remanejamento da População Atingida por Empreendimentos Hidrelétricos (2010-2014)”, que por meio de indicadores de participação política comunitária, de confiança interpessoal e confiança institucional, realizam uma análise fatorial buscando testar as hipóteses referenciadas na teoria do capital social de Putnam. De acordo com Tabares e González, tomando como base que um dos componentes do capital social é a confiança, ela deveria estar conseqüentemente associada a participação política no contexto dos atingidos pela construção de Usinas Hidrelétricas no sul do Brasil, porém os resultados encontrados pelos autores através dos dados mostraram o contrário, pois não pôde ser comprovada a correlação deste capital social com a transformação na cultura política da região.

O segundo bloco do livro, “Decisões políticas e políticas públicas”, é composto por trabalhos que se centram na ideia de política compreendida por seus processos. Neste caso, é a partir do processo de como foram tomadas de decisões políticas que esse bloco de análises busca explicar e prever por que uma determinada linha de decisão *foi*, *é* ou *será* adotada, podendo compreender e questionar *como* foi formulada, *quem* participou, *quais* determinantes desta atividade, *qual* o resultado e se há *impacto* sobre outras decisões. Mas essa análise processual envolve uma diferença conceitual que não é banal: toda política pública implica em uma decisão política, mas nem toda decisão política torna-se uma política pública, porque esta precisa de um conjunto de ações estratégicas para implementá-la (SCHMITTER, 1984).

Quando tratamos apenas de decisões políticas, busca-se compreender a alocação de valores processualmente, ressaltando que esta alocação está diretamente relacionada a como ela está sendo influenciada pela distribuição e repartição do poder. Deve-se enfatizar que as decisões têm como pressuposto a repartição de bens escassos, como é realizado pelo capítulo 4, “Conflito distributivo no Brasil explicado pelas constituições”, de Marco Aurélio de Jesus Mendes e Bruna Bechara Mendes, onde os autores buscam identificar nas

constituições brasileiras a partir de 1891 os principais conflitos distributivos referentes aos benefícios fiscais e ao federalismo brasileiro. Partindo de uma justificativa na filosofia do direito e nas contribuições concorrentes das teorias da justiça social, a busca da origem dos conflitos distributivos nas seis constituições analisadas foi orientada por fatos históricos, ações governamentais e experiências que pudessem explicar se o princípio de justiça como equidade era respeitado nas relações entre os entes federados. Como o estudo aponta, a centralidade do Executivo nacional ainda gera relações desiguais e o comprometimento da autonomia financeira dos estados e municípios.

Ainda sobre a lógica das decisões políticas e o impacto nas instituições políticas e econômicas, o capítulo 5, “A regulação da aquisição de imóvel rural por estrangeiro no Brasil e seus impactos na captação de recursos ao agronegócio sob a perspectiva de direito e economia”, escrito por Felipe Luís Rebechi, parte da abordagem conceitual das questões referentes ao Direito e à Economia, para depois propor uma análise sobre a dinâmica dos marcos legais referentes à propriedade rural e a correlação do agronegócio com a aquisição deste tipo de propriedade por estrangeiros. O autor demonstra que alguns posicionamentos da União, principalmente pareceres da Advocacia-Geral da União geraram um contexto institucional de insegurança jurídica no país e que têm como consequência a fuga de investimentos internacionais nos negócios brasileiros, sobretudo no agronegócio.

Agora, ainda entendendo a política através de seus processos, passamos a tratar das decisões políticas e sua efetivação em políticas públicas, que são criadas pelo Estado em resposta às necessidades ou problemas da sociedade e de si próprio. Também podemos entender as políticas públicas com um campo orientado para o governo, colocando-o em ação, analisando essa ação e propondo, se necessário, mudanças no curso desta ação (DRUMOND; SILVEIRA, 2012). E somando a este campo, principalmente no Brasil, pesquisa e da prática da avaliação no Brasil, ainda são muito incipientes e permeadas por uma hegemonia da perspectiva gerencialista e pouco politizada sobre a própria pesquisa e política avaliativa (FARIA, 2005). Os capítulos que se seguem, buscam de certa forma desafiar a discussão sobre as avaliações de políticas públicas.

No capítulo 6, “Uma leitura da política pública de financiamento da educação superior: reformulação do FIES em 2010 e seus reflexos nas licenciaturas”, Judite Ramos da Silva e Noemi Ramos da Silva buscam entender a dinâmica que promoveu novos arranjos das políticas públicas voltadas à educação. As autoras apontam como um ponto crucial que as políticas de educação remetem a uma causalidade: a ideia de que a melhor qualidade de vida de uma nação

estaria correlacionada diretamente ao reflexo de toda Educação e, conseqüentemente, a má formação de professores agiria direto neste indicador. O capítulo realiza uma minuciosa análise das mudanças na formulação, orientação e condução da política de financiamento estudantil (FIES), que inclui um desconto no pagamento da dívida do empréstimo aos professores com licenciatura que atuarem na educação básica após a sua formação. A pesquisa também utiliza os dados do Censo do ensino superior; Silva e Silva pretendem com essa pesquisa fornecer informações aos gestores públicos como forma de atrair e conseguir manter os licenciados em sala de aula na educação básica.

Bruno Cezar Silva e Maria Lúcia da Silva Sodré no capítulo 7, “O programa bolsa família e seus impactos no bairro Angari em Juazeiro-BA: uma visão a partir dos beneficiários”, realizam uma avaliação a partir da visão dos beneficiários do programa utilizando métodos quantitativos e qualitativos (análise de dados, entrevistas semiestruturadas observações do trabalho de campo e análise documental de relatórios institucionais). Como resultados deste estudo, alguns aspectos relativos às condicionalidades do Programa são observados através dos dados, como também foi percebido que a própria transferência de renda tem contribuído para a saída destas famílias da extrema pobreza, entretanto, a falta de ações coordenadas e unificadas não propicia a busca por autonomia dessas famílias, o que faz com que as políticas de assistência social e o Programa transformem as condições de dependência ao Estado destes cidadãos e cidadãs em condição de vulnerabilidade.

O capítulo 9, “Monitoramento e avaliação das políticas públicas de turismo: uma análise do plano de desenvolvimento do turismo do Paraná 2008-2011”, de Gilce Zelinda Battistuz e Bianca Berwig Silva, traz como proposta uma pesquisa qualitativa de natureza analítico-exploratória com ênfase em análise de conteúdo, utilizando-se de procedimentos metodológicos realizados com averiguações bibliográfica, documental e aplicação de pesquisa primária com entrevista presencial e indireta via questionário on-line. O capítulo apresenta os resultados que possuíam problemas na utilização de indicadores para ações e metas, como também houveram diversas rupturas e quebras nas etapas do ciclo desta política pública analisada, que seria o Plano de Desenvolvimento do Turismo no estado do Paraná. Battistuz e Silva propõem a necessidade de metas e indicadores e novas abordagens metodológicas que deveriam ser introduzidos em futuras pesquisas.

O último bloco “Política Internacional e Comparada” é o que irá compreender a política através de sua função, ou seja, através de uma abordagem que dará centralidade desde a relação entre Estados e as dinâmicas da soberania ao entendimento de partes em conflito,

pela qual a abordagem funcionalista parsoniana atribui a função da política à resolução de conflitos sem que se destrua as partes e busque, sobretudo no sistema global, uma prática de resoluções não-violentas dos conflitos – alguns entenderão como estudos dos conflitos e outros como estudos de cooperação. O que deve se ressaltar aqui é que o campo das políticas internacionais e política comparada, ao adotar como referência este aspecto funcional da política e também a teoria dos sistemas, produzem abordagens que têm “ [...] o mérito da construção de modelos em geral, além de fornecer clareza e precisão conceitual.” (BELO, 2010, p. 79). Os modelos funcionalistas tendem a ser mais utilizados para macroanálises, lançando mão de comparações amplas de sistemas políticos e sistemas de governo e, como adota Sartori (1984), também uma ênfase na competição partidária. Outros autores que adotaram estes modelos foram David Easton, Gabriel Almond, James Coleman, G. Bingham Powell Jr. e Robert Dahl (BELO, 2019).

Acrescenta-se a esta dimensão a importância da teoria das relações internacionais, sobretudo no entendimento de como as categorias sobre os modelos adotados influenciam no entendimento da função da política no macroambiente internacional. Uma análise fenomenológica que retoma a dualidade “ciência/filosofia” feita por Castro (2012), busca mostrar que o uso categórico influi para qual tipo de relações estariam implícitas no entendimento do modelo, partindo de compreensões ontológicas até as compreensões ônticas, como é a teoria realista. Como a principal função destacada seria a de estabelecimento de paz, utiliza-se muito a ideia de comunidade internacional por jusnaturalistas e normativistas, como More, Rousseau, Marsílio de Pádua, Abade de Saint-Pierre e Kant, que visariam “os pressupostos de harmonia, entendimento inter partes, boa fé, isonomia, humanitarismo e pacifismo nos relacionamentos que são mediados pela norma jurídica internacional.” (CASTRO, 2012, p. 89, *itálicos do autor*).

Entre o final do século XX, e início do XXI, a América Latina presenciou uma nova onda de populismos de esquerda. Ao chegarem ao poder, os mandatários de Venezuela, Bolívia e Equador promulgaram novas constituições que previram a ampla incorporação de instrumentos da democracia direta, com destaque para o poder presidencial de convocar referendos. O capítulo 9, “A armadilha da democracia direta: uma análise qualitativa dos poderes legislativos do presidente na América do Sul”, de Ana Tereza Duarte Lima de Barros, utiliza a ferramenta *Qualitative Comparative Analysis – QCA* para analisar os poderes legislativos do presidente na América do Sul. Barros propõe que o referendo, quando convocado pelo presidente, serve para que o líder possa apelar diretamente às massas, sem qualquer intermediação legislativa, uma das principais características do populismo.

Os capítulos 10 e 11 trazem à baila a temática das migrações em um mundo altamente globalizado e integrado por meio de blocos econômicos, como é o caso do Mercosul e da União Europeia. Escrito por Renato Obikawa Kyosen, o capítulo 10, “O controle migratório realizado pela política federal e a livre circulação de cidadãos do Mercosul”, tem como ponto de partida o passado político repressor e autoritário da Polícia Federal do Brasil. Com o surgimento do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Kyosen questiona se a instituição Polícia Federal obteve algum protagonismo nos fins sociais visados pelo bloco regional, uma vez que a Polícia Federal brasileira costuma impor um regime de suspeição aos estrangeiros.

Nessa mesma seara das políticas migratórias tem-se a questão da recepção de refugiados pelo continente europeu. Em 1997, os países que conformavam o bloco europeu, hoje União Europeia, assinaram o Acordo de Dublin, que visa estabelecer as cotas de asilo a refugiados que cada país do continente estaria obrigado a cumprir. O agravamento dos conflitos no Oriente Médio resultou em um aumento do fluxo de refugiados-imigrantes (majoritariamente muçulmanos) aos Estados Europeus e muitos países retrocederam em suas políticas de acolhimento e fornecimento de asilo. É esse contexto, sob a ótica da securitização da imigração e da segurança societal, que Daniella Motta da Silva analisa no capítulo 11, “O êxodo árabe e a crise humanitária na Europa: uma análise de suas ambivalências políticas”.

Com o capítulo 12, “Tribunal Penal Internacional e Geopolítica: uma comparação entre o Brasil e os Estados Unidos da América”, de Érika Rigotti Furtado, adentra-se no âmbito do Direito Internacional Público. Em 2002, entrou em vigor o Tratado de Roma, que estabelece a criação do Tribunal Penal Internacional - TPI, com sede na cidade de Haia, nos Países Baixos. Dito tribunal foi instituído com o intuito de ser uma corte permanente, com competência para julgar indivíduos, de maneira que as atrocidades cometidas durante a II Guerra Mundial nunca mais se repitam. Furtado parte do pressuposto de que adoção do TPI mitigaria, em certa medida, a soberania dos Estados, e analisa se o acolhimento do estatuto pelo Brasil teve motivação geopolítica, comparando as posturas adotados pelo Brasil e pelos Estados Unidos da América.

O último capítulo da obra se encontra inteiramente dedicado à política internacional do país com os maiores índices de crescimento e uma das maiores potências econômicas do mundo atual. O capítulo 13, “China: reformas domésticas e inserção global”, de Clélia Virgínia Santos Piragibe, analisa o quão único é o modelo de desenvolvimento econômico chinês. Piragibe analisa, como foco na trajetória doméstica e externa, quais variáveis tornaram possíveis as reformas institucionais e a abertura econômica do país, identificando que o

reformismo permitiu a ascensão da China como potência emergente e “fábrica do mundo”.

Finalmente, a obra “**Ciências Humanas, Política e Sociedade**” contempla um breve mosaico de abordagens e perspectivas do conhecimento, que oferta a todas as leitoras e leitores um possível e parcial retrato das ciências humanas *na e através* da sociedade brasileira, seja na academia, ou então nos institutos de pesquisa e órgãos públicos espalhados no Brasil, destacando, sobretudo, a pluralidade de abordagens teóricas e empíricas que perpassaram algumas possíveis noções sobre a *política*.

## OS ORGANIZADORES

### Referências Bibliográficas

BELO, Manoel Alexandre C. O funcionalismo e sua relevância para a abordagem sistêmica dos grupos de pressão. **Revista Direito e Desenvolvimento**, a. 1, n. 2, julho/dezembro 2010. Pp. 71-80

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Tradução Maria Corrêa. Campinas: Papyrus, 1997.

\_\_\_\_\_. O capital social – notas provisórias. In: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (org.). **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTRO, Thales. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012

COLEMAN, James. Social capital in the creation of human capital. **American Journal of Sociology**, n.94, 1988.

COLLINS, Patricia Hill. (1989). The social construction of black feminist thought. **Signs**, n. 14, v. 4, pp. 745-773.

DRUMOND, Alexandre Matos; SILVEIRA, Suely de Fátima. Predominância ou coexistência? Modelos de administração brasileira na política nacional de habitação. **Anais do Encontro de Administração Pública e Governo**. Salvador, 2012. pp. 3-7.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 2005, v. 20, n. 59, pp. 97-110.

FOUCAULT, Michel. **As palavras e as coisas**: uma arqueologia das ciências humanas. Tradução de Salma Tannus Muchael. 2. ed. São Paulo, SP: Martins Fontes, 2000 [versão original: **Les mots et les choses**: une archéologie des sciences humaines. Paris,: Gallimard, 1966].

\_\_\_\_\_. **A arqueologia do saber**. Tradução de Luiz Felipe Baeta Neves. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 2008 [versão original: **L'archéologie du savoir**. Paris: Éditions Gallimard, 1969].

FURTADO, Rebeca. Conexões entre filosofia e ciências no séc. XIX: um estudo sobre o desenvolvimento das ciências naturais e suas reverberações na filosofia alemã deste período. **Em Construção**, ano 1, n. 1, 2017, pp. 25-50.

- JAGGAR, Alison M. **Feminist politics and human nature**. Totowa, NJ: Rowman and Allanheld, 1983.
- MATOS, Marlise; CYPRIANO, Breno. Críticas feministas, epistemologia e as teorias da justiça social: em busca de uma teoria crítico-emancipatória de gênero. ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 32., 2008, Caxambu. **Anais eletrônicos do XXXII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Anpocs, 2008.
- PIERUCCI, Antônio Flávio. A religião como solvente – uma aula. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 75, 2006, pp. 111-127.
- PRANDI, Reginaldo. As religiões, a cidade e o mundo. In: PIERUCCI, A. F.; PRANDI, R. **A realidade social das religiões no Brasil: religião, sociedade e política**. São Paulo, SP: HUCITEC, 1996. pp. 23-34. ]
- PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000 [ versão original: **Making democracy work: civic traditions in modern Italy**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993].
- ROSE, Nikolas S. **Powers of freedom: reframing political thought**. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1999.
- SARTORI, G. **Partidos e Sistemas Partidários**. Rio de Janeiro, Zahar/Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982.
- SCHMITTER, Phillip. Reflexões sobre o conceito de política. In: BOBBIO, Norberto et al. **Curso de introdução à ciência política**. Brasília: UnB, 1984.
- TAYLOR, Charles. Interpretation and the science of man. **The Review of Metaphysics**, Washington, DC, v. 25, p. 3-51, 1971.
- WEBER, Max. A política como vocação. In: WEBER, M. **Ciência e política: duas vocações**. Tradução de Leônidas Hegemberg e Octany Silveira da Mota. 15. ed. São Paulo: Cultrix, 2004a. p. 55-124 [versão original: **Politik als Beruf**. Munich, DEU: Duncker & Humblodt, 1919].
- WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Vol.1. Brasília: Editora UnB, 2004b [versão original e completa: **Wirtschaft und Gesellschaft**. Tübingen, DEU: J.C.B. Mohr, 1922].
- \_\_\_\_\_. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004c [versão original: **Die protestantische Ethik und der 'Geist' des Kapitalismus**. 1904].

# SUMÁRIO

## SEÇÃO 1

### INSTITUIÇÕES SOCIAIS, ASSOCIATIVISMOS E CAPITAL SOCIAL

<b>CAPÍTULO 1</b> .....	<b>21</b>
A PERFORMANCE MERCANTILISTA DAS PRINCIPAIS IGREJAS NEOPENTECOSTAIS BRASILEIRAS	
<b>Paulo Jorge Lúcio</b>	
DOI 10.53268/BKF21060301	
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	<b>31</b>
ORÍGENES PARA O SÉCULO XXI?	
<b>Maria Cecília Mendia</b>	
DOI 10.53268/BKF21060302	
<b>CAPÍTULO 3</b> .....	<b>42</b>
CAPITAL SOCIAL ENTRE OS ATINGIDOS POR HIDRELÉTRICAS NO SUL DO BRASIL	
<b>Camila de Vasconcelos Tabares</b>	
<b>Rodrigo Stumpf González</b>	
DOI 10.53268/BKF21060303	

## SEÇÃO 2

### DECISÕES POLÍTICAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

<b>CAPÍTULO 4</b> .....	<b>56</b>
CONFLITO DISTRIBUTIVO NO BRASIL EXPLICADO PELAS CONSTITUIÇÕES	
<b>Marco Aurélio de Jesus Mendes</b>	
<b>Bruna Bechara Mendes</b>	
DOI 10.53268/BKF21060304	
<b>CAPÍTULO 5</b> .....	<b>68</b>
A REGULAÇÃO DA AQUISIÇÃO DE IMÓVEL RURAL POR ESTRANGEIRO NO BRASIL E SEUS IMPACTOS NA CAPTAÇÃO DE RECURSOS AO AGRONEGÓCIO SOB A PERSPECTIVA DE DIREITO E ECONOMIA	
<b>Felipe Luís Rebechi</b>	
DOI 10.53268/BKF21060305	
<b>CAPÍTULO 6</b> .....	<b>81</b>
UMA LEITURA DA POLÍTICA PÚBLICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: REFORMULAÇÃO DO FIES EM 2010 E SEUS REFLEXOS NAS LICENCIATURAS	
<b>Judite Ramos da Silva</b>	
<b>Noemi Ramos da Silva</b>	
DOI 10.53268/BKF21060306	

**CAPÍTULO 7..... 96**  
O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SEUS IMPACTOS NO BAIRRO ANGARI EM JUAZEIRO - BA:  
UMA VISÃO A PARTIR DOS BENEFICIÁRIOS  
**Bruno Cezar Silva**  
**Maria Lúcia da Silva Sodré**  
DOI 10.53268/BKF21060307

**CAPÍTULO 8..... 110**  
MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO: UMA ANÁLISE DO  
PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO PARANÁ 2008-2011  
**Gilce Zelinda Battistuz**  
**Bianca Berwig Silva**  
DOI 10.53268/BKF21060308

### **SEÇÃO 3**

#### **POLÍTICA INTERNACIONAL E COMPARADA**

**CAPÍTULO 9..... 125**  
A ARMADILHA DA DEMOCRACIA DIRETA: UMA ANÁLISE QUALITATIVA DOS PODERES  
LEGISLATIVOS DO PRESIDENTE NA AMÉRICA DO SUL  
**Ana Tereza Duarte Lima de Barros**  
DOI 10.53268/BKF21060309

**CAPÍTULO 10..... 137**  
POLÍCIA FEDERAL, CONTROLE MIGRATÓRIO E LIVRE CIRCULAÇÃO DE CIDADÃOS DO  
MERCOSUL  
**Renato Obikawa Kyosen**  
DOI 10.53268/BKF21060310

**CAPÍTULO 11..... 150**  
O ÊXODO ÁRABE E A CRISE HUMANITÁRIA NA EUROPA: UMA ANÁLISE DE SUAS  
AMBIVALÊNCIAS POLÍTICAS  
**Daniella Motta da Silva**  
DOI 10.53268/BKF21060311

**CAPÍTULO 12..... 163**  
TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL E GEOPOLÍTICA: UMA COMPARAÇÃO ENTRE O BRASIL E  
OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA  
**Érika Rigotti Furtado**  
DOI 10.53268/BKF21060312

**CAPÍTULO 13..... 177**  
CHINA: REFORMAS DOMÉSTICAS E INSERÇÃO GLOBAL - INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS E  
DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA  
**Clélia Virgínia Santos Piragibe**  
DOI 10.53268/BKF21060313



# INSTITUIÇÕES SOCIAIS, ASSOCIATIVISMOS E CAPITAL SOCIAL

SEÇÃO 1



# CAPÍTULO 1

## A PERFORMANCE MERCANTILISTA DAS PRINCIPAIS IGREJAS NEOPENTECOSTAIS BRASILEIRAS

**Paulo Jorge Lúcio**

<http://lattes.cnpq.br/4429871083069968>

Faculdade Unida de Vitória, Vitória - ES

**RESUMO** – Este capítulo analisa a questão do comércio da fé supostamente praticado pelo Neopentecostalismo. A base do discurso mercantilista neopentecostal é a Teologia da Prosperidade, uma ideologia que dá ao fiel o direito de obter de Deus a felicidade plena ainda aqui na Terra, como saúde, enriquecimento e harmonia familiar. A condição para o recebimento dessas bênçãos é a fidelidade no pagamento dos dízimos e das ofertas especiais. Quanto mais se dá, mais se é abençoado. Ao que parece, a mercantilização da fé contraria a proposta de Jesus que, ao expulsar os vendilhões e cambistas do templo, teria deixado claro que o Templo não deveria submeter-se ao Mercado. Entretanto, com sua mensagem de prosperidade, o Neopentecostalismo se alinhou com a ideologia neoliberal transformando a fé num produto e os crentes em consumidores desse produto.

**PALAVRAS-CHAVE:** Neopentecostalismo, Teologia da Prosperidade, Comércio da fé.

### 1. INTRODUÇÃO

O Neopentecostalismo brasileiro consiste em um novo segmento religioso surgido no final da década de 1970, cuja matriz é o Pentecostalismo Clássico. A intenção é analisar basicamente a questão do comércio da fé supostamente praticado pela Igreja Universal do Reino de Deus (IURD) e pela Igreja Internacional da Graça de Deus (IIGD). O trabalho é fruto da associação de pesquisa bibliográfica com pesquisa de campo, que resultou na dissertação de mestrado apresentada ao PPGCR da Faculdade Unida de Vitória. A pesquisa de campo consistiu em frequentar durante um ano e dois meses os cultos das igrejas pesquisadas nas cidades de Vitória e Alegre/ES. Isto permitiu ver *in loco* como de fato as coisas acontecem nesse mundo Neopentecostal.

### 2. NEOPENTECOSTALISMO E TEOLOGIA DA PROSPERIDADE

Esse novo ramo do Cristianismo evoluiu por um caminho que o diferencia das demais igrejas protestantes. Essa diferenciação está no modo de lidar com o dinheiro dos dízimos e das ofertas e na forma como instrumentaliza seus fiéis para consegui-los. Chama a atenção o fato de

tratar-se de um segmento religioso protestante e, por isso, poder se presumir que, a exemplo das demais igrejas cristãs, tenham Jesus Cristo como mestre e modelo de conduta e a Bíblia como manual prático do seguimento desse Cristo. No entanto, segundo Leonildo Campos (1999), “[...] a Bíblia [...], encarada por outros grupos protestantes como regra única de fé e prática”, para pastores da Universal “é muito mais um depósito de símbolos, alegorias e cenas dramáticas [...] do que a palavra de Deus” (CAMPOS, 1999, p. 82). Por isso, não surpreenderia que a prática neopentecostal contrariasse a proposta do Jesus Cristo que, ao expulsar os vendedores e cambistas do templo, teria deixado clara a incompatibilidade entre o Templo e o Mercado (BÍBLIA, Mateus, 21, 12-13).

Ao longo da história os seguidores de Jesus Cristo, em maior ou menor grau, sempre mostraram dificuldades em lidar com o dinheiro. Basta que se recorde que o fator principal que desencadeou o Movimento de Reforma no século XVI foi justamente o ostensivo desvio de conduta de clérigos comprometidos com a prática de simonia, a venda de indulgências ou perdão dos pecados. Cinco séculos são passados desde que Lutero se insurgiu contra essa prática na igreja, mas, ainda hoje, a questão da relação fé e dinheiro não está bem resolvida para muitos segmentos do Cristianismo.

No Neopentecostalismo o dinheiro é assumido direta e claramente como questão prioritária. Edir Macedo, líder da IURD, prega que “o dinheiro é o sangue da Igreja” (MACEDO, 2004, p. 19) e que “o dinheiro é uma ferramenta sagrada usada na obra de Deus” (MACEDO, 2002, p. 52). R. R. Soares, líder da IIGD, não se sente acanhado em dizer:

Um dos meios que uso muito nas minhas igrejas e nas concentrações que realizo por este país afora é a distribuição de envelopes com quantias estipuladas para serem entregues dentro de uma semana, quinze dias, um mês, ou numa data estabelecida. (SOARES, 1995, p. 133).

O sociólogo Ricardo Mariano (1999) observa que “pastores da Universal em Belo Horizonte têm inovado em matéria de dízimo e cobrado 30%: 10% pelo Pai, 10% pelo Filho e 10% pelo Espírito Santo” (MARIANO, 1999, p. 166-167). Conforme Mariano, “na Universal cada culto parece ter como objetivo principal a oferta, estimular o fiel a dar para receber” (MARIANO, 1999, p. 171). Prosseguindo, Mariano mostra um pastor da Universal explicando as campanhas que promove: “O pastor explica no que consiste a Campanha do Coração: o fiel deve doar todo o salário do mês para provar que seu coração está 100% depositado em Deus. Em retribuição receberá de Deus 100% de tudo que desejar” (MARIANO, 1999, p. 170-171).

Na base da pregação neopentecostal está a Teologia da Prosperidade, “um conjunto de crenças e afirmações, surgidas nos Estados Unidos, que afirma ser legítimo ao crente ter fortuna favorável, enriquecer, obter o favorecimento divino para a sua vida material ou simplesmente progredir” (CAMPOS, 1999, p. 383). Teve início na década de 1940 (MARIANO, 1999, p. 151), elaborada e difundida por Essek William Kenyon e Kenneth Hagin (PIERATT, 1993, p. 27-31).

Suas raízes remontam às “seitas metafísicas” do início do século XX, onde se originou também o movimento conhecido hoje como “Nova Era” (PIERATT, 1993, p. 24).

A base da Teologia da Prosperidade é a “confissão positiva”, que é a confissão que o crente faz do “nome de Jesus”, na certeza de que, “nesse nome” conseguirá de Deus tudo o que deseja. Kenneth Hagin afirma ter se curado de uma cardiopatia tida por incurável, após a confissão do “nome de Jesus” (HAGIN, 1999, 13, p. 131), conforme estaria escrito em Marcos 11, 23-24. Para Hagin, todos os direitos do cristão já foram adquiridos por Jesus, conforme mostrariam os textos bíblicos de “Isaias 53, 4-5: ‘Ele tomou sobre si as nossas enfermidades e as nossas dores [...] e pelas suas pisaduras fomos sarados’, e também o texto do Evangelho de João 16, 23: ‘Tudo quanto pedirdes ao Pai em meu nome, ele vo-lo há de dar’. (HAGIN, 1999, p. 118-119,149).

Alan Pieratt (1993) afirma que:

No campo das finanças, Hagin segue exatamente o mesmo princípio que utiliza em suas afirmações sobre a saúde. A prosperidade financeira é um direito do cristão, pois faz parte da expiação efetuada por Cristo. Assim como o cristão tem direito à saúde, ele também tem direito a ser próspero. (PIERATT, 1993, 57).

Este é um ponto básico da Teologia da Prosperidade: o crente tem o direito de ser próspero, porque a prosperidade faria parte dos planos de Deus (PIERATT, 1993, p. 57-59). O outro ponto básico, segundo R. R. Soares (2009), um dos expoentes da Teologia da Prosperidade no Brasil, é que o crente “[...] não precisa pedir ao Senhor a bênção, mas exigir que ela se manifeste em sua vida” (SOARES, 2009, p. 17). O crente precisaria conhecer seus direitos, que já foram conquistados por Cristo, e exigir de Deus que eles se realizem em sua vida. Assim, conclui Pieratt, é que “[...] na Bíblia, os grandes homens de fé foram capazes de realizar tantas coisas não por causa da providência de Deus ou por fé e força de vontade, mas, sim, porque eles conheciam aquilo que lhes pertencia por direito.” (PIERATT, 1993, p. 66).

Nos discursos neopentecostais há toda uma estratégia de propaganda onde aparecem nomes de pessoas ricas e famosas, como forma de pressionar o crente desejoso de prosperar a fazer doações. O discurso a seguir, de Edir Macedo, é bem nessa linha:

Conhecemos muitos homens famosos que provaram a Deus com respeito ao dízimo e se transformaram em grandes milionários, como o Sr. Colgate, o Sr. Ford e o Sr. Caterpillar [...]. Você, leitor, está convidado a ser dizimista e provar o plano de Deus em relação ao dinheiro. (MACEDO, 2002, p. 58).

Líderes neopentecostais incentivam os fiéis a ofertarem o máximo. R. R. Soares ensina: “Como pode Deus enriquecer uma pessoa, se esta não está pronta para dar? A lei do receber é

dar. Aquele que é mesquinho jamais alcançará de Deus as bênçãos que enriquecem” (SOARES, 1985, p. 42). E ensina também: “Quando dá a sua oferta, o crente dá o melhor e o máximo que pode, e não o resto. Deus não precisa de esmolas” (SOARES, 1985, p. 138). Edir Macedo prega a mesma coisa: “Aqueles que não sacrificam uma grande oferta para a obra de Deus jamais conquistarão qualquer vitória” (RODRIGUES; CRIVELLA, 2001, p. 21). Nessa linha, Ricardo Mariano afirma:

O crente que almeja receber grandes bênçãos precisa ser radical na demonstração de fé [...]. Deve assumir riscos, doando à igreja algo valioso como salário, poupança, herança, joias, carro, casa, com a certeza de que reaverá centuplicado o que ofertou. (MARIANO, 1999, p. 169-170).

Tudo isto está bem dentro dos ensinamentos da Teologia da Prosperidade. Kenneth Hagin ensina:

Você gostaria de ter maiores bênçãos financeiras na sua vida? Aumente suas contribuições e ofertas, porque as Escrituras dizem que sua colheita será recalçada, sacudida e transbordante, porque com a medida com que tiverdes medido vos medirão também. (HAGIN, 1993, p. 62).

Segundo Alan Pieratt,

[...] a regra espiritual das finanças é essa: se queremos mais, precisamos dar mais [...]. Não é mera questão de graça, mas de lei, pois se afirma que o retorno é proporcional à oferta do indivíduo [...]. Essa é a chamada lei do retorno cem vezes maior: recebemos cem vezes mais do que damos [...] (PIERATT, 1993, p. 61-62).

Dessa forma é possível observar que no Neopentecostalismo pregadores e líderes têm uma relação muito íntima com o dinheiro. Ricardo Mariano diz que “os pregadores neopentecostais manifestam com muita tranquilidade seu interesse por dinheiro” (MARIANO, 1999, p. 166). E para justificar esse interesse apelam para a autoridade da Bíblia. R. R. Soares afirma que “particularmente no Novo Testamento, um dos temas mais mencionados é o dinheiro. Jesus falou mais em dinheiro do que Moisés ou qualquer dos profetas” (SOARES, 1985, p. 15). Nesta linha de pensamento, Soares propõe a seus fiéis que tratem a Deus como um negociante, com quem se barganha coisas:

Não importa que estejamos negociando com Deus. Não há ninguém melhor para negociar. Ele é justo, bondoso e quer o melhor para nós. Ele não visa apenas lucros

‘pessoais’ e sempre cumpre a sua palavra. Pense bem o leitor se há alguém melhor com quem possamos negociar. (SOARES, 1985, p. 63).

Nessa relação cada um entra com a parte que lhe cabe: “O negócio que Deus propõe é simples e muito fácil: damos a Ele, por intermédio da sua Igreja, dez por cento do que ganhamos e, em troca, recebemos dEle bênçãos sem medida” (SOARES, 1985, p. 63).

Há estudiosos para quem a relação dos fiéis com a igreja no Neopentecostalismo se dá numa autêntica relação comercial, onde sobressaem o produto vendido e o consumidor que compra esse produto. Conforme Ronaldo Luiz, no Neopentecostalismo

[...] a fé se transforma em mercadoria e os fiéis em consumidores que se alimentam não só da mensagem religiosa em si, mas de um conjunto de produtos e bens simbólicos que são oferecidos. Dessa forma os dois mercados, o religioso e o econômico, mantém uma estreita relação. (LUIZ, 2011, p. 6).

José Bittencourt Filho (1996) tem uma visão parecida da relação fiel/igreja no Neopentecostalismo (que ele prefere chamar de “Pentecostalismo Autônomo”). Segundo ele, o Pentecostalismo Autônomo trabalha com uma novidade no campo religioso, que é sua base de ação e que pode se resumir na oferta dos benefícios inter-relacionados de cura, exorcismo e prosperidade. Esse tripé de benefícios está na base de seus cultos e é parte integral de sua atuação. Junte-se a isto “uma oferta incessante de bens simbólicos com pouca atenção para a formação de comunidades” (BITTENCOURT FILHO, 1996, p. 52). Vale dizer que a preocupação maior é com a oferta de bens e serviços que possam satisfazer as necessidades pessoais. Por isso, “[...] ao invés de comunidade, o Pentecostalismo Autônomo aposta na sistemática do coletivismo, bem ao modo da cultura de consumo e/ou do mercado total.” (BITTENCOURT FILHO, 1996, p. 52). Verifica-se ao máximo a “[...] exploração da polissemia dos símbolos da religiosidade popular [...], uma ampla e diversificada oferta de bens simbólicos [...]” (BITTENCOURT FILHO, 1996, p. 52). Esses símbolos fazem parte da cultura religiosa da massa de crentes e, no Neopentecostalismo, exercem função semelhante à das imagens de santos no Catolicismo e no Umbandismo.

### 3. NEOPENTECOSTALISMO, TEMPLO E MERCADO

Há quem veja essa questão dos símbolos usados no Neopentecostalismo como uma apropriação simbiótica da matriz popular brasileira, que inclui o catolicismo popular e outros cultos, como a Umbanda. Para o sociólogo Júlio Cezar Bedito,

[...] este processo de apropriação se inicia com a herança do catolicismo popular, sempre muito rico em objetos [...]. Igrejas como a Universal, a Internacional e a Casa

da Bênção, em um processo de simbiose ritualística, irão se apoderar de símbolos e objetos rituais de outras religiões [...] (BENEDITO, 2006, p. 246).

O conceito de hierofania mostrado por Mircea Eliade ajuda a compreender o que se passa com a sacralização dos símbolos nos templos neopentecostais. Desde sempre as religiões utilizam símbolos em suas relações com o sagrado. Para Eliade, “o homem toma conhecimento do sagrado porque este se manifesta, se mostra como qualquer coisa de absolutamente diferente do profano. A fim de indicarmos o ato da manifestação do sagrado propusemos o termo hierofania” (ELIADE, s.d., p. 20). O ambiente religioso é o lugar por excelência onde ocorre a manifestação do sagrado, que pode se dar num simples objeto. “A história das religiões, das mais primitivas às mais elaboradas, é constituída por um número considerável de hierofanias ou manifestação do sagrado” (ELIADE, s.d., p. 20-21). Eliade diz que “nunca será demais insistir no paradoxo que toda a hierofania constitui, até a mais elementar. Manifestando o sagrado, um objeto qualquer se torna outra coisa, e, contudo, continua a ser ele mesmo [...]” (ELIADE, s.d., p. 21). Daí, ressalta Eliade, a dificuldade do homem “ocidental moderno diante de inúmeras formas de manifestação do sagrado: é-lhe difícil aceitar que, para certos seres humanos, o sagrado possa manifestar-se em pedras ou em árvores, por exemplo” [...] (ELIADE, s.d., p. 21). No entanto, explica Eliade, “a pedra sagrada, a árvore sagrada, não são adoradas como pedra ou como árvore, são-no justamente porque são hierofanias, porque ‘mostram’ qualquer coisa que já não é pedra nem árvore, mas o sagrado, o ‘ganz andere’” [...] (ELIADE, s.d., p. 21).

Tal é o que acontece nos cultos neopentecostais, quando “[...] o azeite, o sal grosso, os frasquinhos de água do Rio Jordão, o óleo do Monte das Oliveiras, a areia da praia do Mar da Galileia, a chave e o sabonete.” (MARIANO, 1999, p. 134) e tantos outros objetos que, pela consagração do pastor, se tornam hierofanias que mostram o sagrado, e que as pessoas acreditam ser capazes de mudar suas vidas para melhor. O problema é que para levar para casa esses objetos sagrados, o crente o faz “mediante pagamento de ofertas estipuladas” (MARIANO, 1999, p. 134). Então o templo se transforma em mercado.

Nos cultos neopentecostais essa venda de bens simbólicos pode ser uma estratégia de arrecadação de dinheiro. Ao distribuir esses símbolos aos fiéis, juntamente com os envelopes para as ofertas “voluntárias”, o pastor encena um ritual litúrgico que os associa ao discurso da prosperidade e os coloca em relação com alguma passagem da Bíblia. Ricardo Mariano observa que, “[...] nas pregações [...] passagens e histórias bíblicas [...] são interpretadas de molde a encorajar os fiéis a ofertar com sacrifício.” (MARIANO, 1999, p. 171-172). “Ofertar com sacrifício” é ofertar o máximo possível. Esse ritual recebe o nome de “corrente” ou “campanha”, e, “[...] para socializar e converter clientes e novatos, as correntes ou campanhas exigem a presença do fiel numa sequência de cultos durante sete ou nove dias e até por 12 semanas consecutivas.” (MARIANO, 1999, p. 135).

O pastor dissidente da Igreja Universal, Mário Justino (1995), tem uma explicação simples e objetiva para essa polissemia de símbolos nos templos neopentecostais. Segundo

ele, referindo-se a Edir Macedo, “[...] o bispo sempre dizia que para cada peixe deve ser usada determinada isca” (JUSTINO, 1995, p. 74). A analogia nos faz crer que, do mesmo modo que para apanhar cada espécie de peixe o pescador usa determinado tipo de isca, assim também, para cada tipo de pessoa, usa-se um símbolo como atrativo e chamariz. Edir Macedo chama esses símbolos de “pontos de contato” e explica que “[...] são elementos usados para despertar a fé das pessoas, de modo que elas tenham acesso a uma resposta de Deus para seus anseios” (MACEDO, 1999, p. 101).

Em meu trabalho de campo, assistindo aos cultos neopentecostais por mais de um ano, tive a oportunidade de ver como isto funciona. Os símbolos ou objetos são abençoados pelo pastor tornando-se portadores de uma espécie de magia, cuja função é mudar para melhor a vida das pessoas. Esses objetos são disponibilizados às pessoas mediante o pagamento de ofertas. E isto é feito da seguinte forma: Na relação de produção e consumo de bens religiosos, as entidades religiosas tradicionais não estavam dando conta da demanda, e isto foi percebido pelas lideranças neopentecostais, como observa Leonildo Campos: “Uma vez descoberto o que a massa desejava por meio de seus vários segmentos, o passo seguinte foi o de procurar oferecer às pessoas o que elas estavam ansiosas por adquirir” (CAMPOS, 1999, p. 53). Assim ocorre a troca entre os bens religiosos produzidos e a necessidade de consumo das pessoas. E essa troca se faz por meio de uma relação comercial, pois temos de um lado os bens produzidos e de outro o dinheiro que compra esse produto. Isto se faz como num mercado, já que, como afirma Leonildo Campos, “[...] por mercado entendemos aquele espaço social no qual produtores e consumidores se encontram e, por meio da comunicação, efetuam as trocas de mercadorias por dinheiro” (CAMPOS, 1999, p. 53). Desse modo se concretiza a expressão de José Bittencourt Filho: “Estamos perante um autêntico supermercado da fé, visto que bens e objetos são expostos para suscitar e satisfazer os anseios dos consumidores” (BITTENCOURT FILHO, 1996, 52).

Com dinheiro sobrando, é de se concluir que os fundadores e líderes das principais igrejas neopentecostais tenham se transformado em verdadeiros empresários da fé, desfrutando de uma vida luxuosa e nababesca. Recentemente a revista norte-americana Forbes fez um ranking elencando os nomes e o tamanho das fortunas de pastores brasileiros que ficaram milionários. Os destaques são: Edir Macedo, o primeiro da lista, com fortuna anunciada de US\$ 950 milhões; Valdemiro Santiago com fortuna de US\$ 220 milhões; Romildo Ribeiro Soares com fortuna de US\$ 125 milhões. Ao comentar a análise dos ganhos desses pastores feita pela Forbes, a revista Época Negócios informa que “nessas igrejas os negócios são altamente lucrativos e transformam seus líderes em milionários. É o que a revista chamou de a ‘indústria da fé’” (ÉPOCA, 2013).

Em contrapartida, há críticos que veem nessa relação dinheiro- igreja um desvio que afasta as igrejas cristãs de sua missão, criando um novo estereótipo de igreja alinhado com a concepção neoliberal de vida e em choque com as exigências do que seria o evangelho de Jesus. É o caso de Júlio Zabatiero, que critica esse sistema:

Igrejas que se organizam em função do dinheiro são igrejas do pecado [...], instituições mamônicas [...]. Eclesiologia que destrói o Evangelho e a vida de seus seguidores. [...] Quem encontrou mamon não consegue encontrar Jesus Cristo. Eles [...] não compartilham dos mesmos valores (ZABATIERO, 2010, n.p).

Fazendo eco ao pensamento de Zabatiero de que “Jesus Cristo e mamon não compartilham dos mesmos valores”, podemos pensar que o modo como os líderes neopentecostais lidam com a questão da relação fé e dinheiro é tido como fora dos padrões da ética e da moral cristãs. É fato que Jesus Cristo se colocou a si mesmo como modelo a ser seguido e buscou agir coerentemente. Por exemplo, nos relatos bíblicos encontramos um Jesus pobre, que disse: “As raposas têm tocas e as aves do céu, ninhos; mas o Filho do Homem não tem onde reclinar a cabeça” (BÍBLIA, Mateus, 8, 20). E quando enviou seus discípulos pelo mundo com poderes sobre as doenças e os espíritos malignos, disse também: “[...] de graça recebestes, de graça dai” (BÍBLIA, Mateus, 10, 8).

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto resta dizer, a guisa de conclusão, que não é difícil se verificar que essa nova ordem de crentes neopentecostais não demonstra cultivar o espírito de renúncia do seguimento de Jesus. A cruz e a espera da bem aventurança escatológica, característico dos cristãos em todos os tempos, não teria espaço nessa versão cristã. Ao contrário, esse novo ramo do Cristianismo expressa a novidade de depositar suas esperanças na concretização de uma felicidade “aqui” e “agora”. Nesse sentido, parece ter havido uma ruptura com o modo como o crente tradicional pratica sua fé.

Com efeito, os pregadores neopentecostais não têm o mesmo ânimo de espírito que o crente tradicional. Max Weber, analisando as influências do Protestantismo sobre o desenvolvimento do Capitalismo, diz: “Queremos apenas nos certificar se, e em que medida, as forças religiosas tomaram parte na formação qualitativa e na expansão quantitativa desse espírito pelo mundo [...]” (WEBER, 2011, p. 77). E conclui pela existência, já naquele tempo, de uma ética protestante, um modo de viver que, sem dúvida, influenciou o capitalismo, mas, segundo Weber, profunda e indubitavelmente preocupada com a *certitudo salutis*, “[...] no sentido de reconhecibilidade do estado de graça, tornando-se necessariamente de importância fundamental.” (WEBER, 2011, p. 91).

A argumentação de Weber é que o desenvolvimento inicial do capitalismo não se restringiu apenas à existência de circunstâncias econômicas favoráveis. No seu entender, as crenças religiosas favoreceram o crescimento do capitalismo, particularmente o Protestantismo em algumas partes da Europa nos séculos XVI e XVII. Isto porque, segundo ele, os protestantes acreditavam que trabalhando diligentemente e vivendo modestamente alcançariam um estado de benevolência com Deus. Esta é a ética protestante entendida por Weber. Dessa forma, argumenta, os que pautaram suas vidas conforme esta ética, conseguiram economizar

e ajuntar dinheiro mais que as outras pessoas. Donde se conclui que, conforme Weber, o capitalismo cresceu e se desenvolveu onde a ética protestante se firmou (BRYM, 2006, p. 18).

Mas não se pode perder de vista que a certeza da salvação escatológica é o pano de fundo do agir ético dos protestantes tradicionais, ao contrário dos atuais pregadores da prosperidade, para quem o que importa é o se dar bem hoje. Para o observador de fora há uma profunda diferença entre a ética protestante tradicional e a prática dos pregadores neopentecostais, para quem a felicidade escatológica prometida pelo Cristo parece ter ficado esquecido nas páginas da Bíblia. Essa geração de crentes neopentecostais parece ter rompido com as práticas do protestantismo tradicional.

## REFERÊNCIAS

BENEDITO, Júlio Cezar. Religiões e religiosidades populares. O conflito religioso e a simbiose de ritos e performances entre neopentecostais e afro-brasileiros. **Universitas Humanística**, n. 61, Bogotá, jan./jun. 2006.

BÍBLIA. Português. **Bíblia sagrada**. Tradução de Padre Antônio Pereira de Figueredo. Rio de Janeiro: Encyclopaedia Britannica, 1980. Edição Ecumênica.

BITTENCOURT FILHO, José. **Novos movimentos religiosos na igreja e na sociedade**. São Paulo: Ave Maria, 1996.

BRYM, Robert J. et al. **Sociologia: sua bússola para um novo mundo**. São Paulo: Cengage Learning, 2006.

CAMPOS, Leonildo Silveira. **Teatro, templo e mercado: organização e marketing de um empreendimento neopentecostal**. Petrópolis: Vozes, 1999.

ELIADE, Mircea. **O Sagrado e o profano: a essência das religiões**. Lisboa: Livros do Brasil, [s.d.].

ÉPOCA Negócios. Revista Online. **Forbes lista os pastores mais ricos do Brasil**. 28/01/2013. Disponível em: <<http://epocanegocios.globo.com/Inspiracao/Vida/noticia/2013/01/forbes-lista-pastores-milionarios-no-brasil.html>>. Acessado em: 01 de mai. 2013.

HAGIN, Kenneth. **A oração que prevalece para a paz**. Rio de Janeiro: Graça, [s.d.].

HAGIN, Kenneth. **O nome de Jesus**. Rio de Janeiro: Graça, 1999.

JUSTINO, Mário. **Nos bastidores do reino**. São Paulo: Geração, 1995.

LUIZ, Ronaldo Robson. Neopentecostalismo e concorrência mercadológica. **Anais...** XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais. Universidade Federal da Bahia. Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011. Disponível em: <[http://www.xiconlab.eventos.dype.com.br/resources/anais/3/130767\\_5104\\_ARQUIVO\\_Neopentecostalismoec oncorrenciamercadologica.pdf](http://www.xiconlab.eventos.dype.com.br/resources/anais/3/130767_5104_ARQUIVO_Neopentecostalismoec oncorrenciamercadologica.pdf)>. Acesso em: 10 de mai. 2013.

MACEDO, Edir. **Doutrinas da Igreja Universal do Reino de Deus**. Rio de Janeiro: Universal, v. 2, 1999.

MACEDO, Edir. **O perfeito sacrifício**. Rio de Janeiro: Universal, 2004.

- MACEDO, Edir. **Vida com abundância**. Rio de Janeiro: Universal, 2002.
- MARIANO, Ricardo. **Neopentecostais: sociologia do novo pentecostalismo no Brasil**. São Paulo: Loyola, 1999.
- PIERATT, Alan B. **O evangelho da prosperidade**. São Paulo: Vida Nova, 1993.
- RODRIGUES, Carlos; CRIVELLA, Marcelo. **501 pensamentos do bispo Macedo**. Rio de Janeiro: Universal, 1986.
- SOARES, R. R. **As bênçãos que enriquecem**. Rio de Janeiro: Graça, 1985.
- SOARES, R. R. **Como tomar posse da bênção**. Rio de Janeiro: Graça, 2009.
- WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Martin Claret, 2011.
- ZABATIERO, Júlio. **Diálogos eclesiológicos impertinentes (2)**. 27/11/2010. Disponível em: <<http://www.novosdialogos.com/artigo.asp?id=332>>. Acesso em: 06 de mai. 2013.

## THE MERCANTILIST PERFORMANCE OF THE MAIN BRAZILIAN NEO-PENTECOSTAL CHURCHES

**ABSTRACT** – This chapter examines the question of the faith trade supposedly practiced by Neopentecostalism. The basis of the neo-Pentecostal mercantilist discourse is Prosperity Theology, an ideology that gives the faithful the right to obtain full happiness from God even here on earth, such as health, enrichment and family harmony. The condition for receiving these blessings is faithfulness in paying tithes and special offerings. The more you give, the more you are blessed. Apparently, the mercantilization of the faith contradicts the proposal of Jesus who, by expelling the sellers and money changers from the temple, would have made it clear that the Temple should not submit to the Market. However, with its message of prosperity, Neopentecostalism has aligned itself with neoliberal ideology, transforming faith in a product and believers into consumers of that product.

**KEYWORDS:** Neopentecostalism, Prosperity Theology, Commerce of the faith.

# CAPÍTULO 2

## ORÍGENES PARA O SÉCULO XXI?

**Maria Cecília MENDIA<sup>1</sup>**

<http://lattes.cnpq.br/5325685237869760>

São Paulo, São Paulo

**RESUMO** – Neste capítulo é reafirmada a intemporalidade das mensagens sagradas, a partir das considerações tanto de Karl Jaspers, quanto do próprio Orígenes. É apresentada a transcrição da V Homilia de Orígenes, “A saída dos filhos de Israel”, como referencial para a análise crítica do método de ensino de Orígenes com sua pedagogia alegórica, mística e ética. Em seguida, é feita uma leitura por meio da metodologia didática de Gabriel Perissé, como um auxílio hermenêutico, para compreender a mensagem de Orígenes, de acordo com a experiência e a visão de mundo de cada leitor.

**PALAVRAS-CHAVES:** caminho, libertação, renovação

### 1. INTRODUÇÃO

O capítulo visa fazer uma análise crítica do método de ensino de Orígenes, tendo como exemplo uma amostra específica de

seus escritos, a saber, a V Homilia intitulada “A saída dos filhos de Israel”. Com a ajuda hermenêutica irá aplicar os cinco passos da crítica literária esclarecidos por Gabriel Perissé (2012).

Com esse referencial, reflexões sobre o caminho espiritual podem estimular o interesse de uma análise crítica do método de ensino de Orígenes e, o esforço para adequar sua experiência. Orígenes atualiza a narrativa da travessia do Mar Vermelho para os cristãos do século III com a representação de uma passagem do velho homem para o novo homem. A factibilidade de adequar a representação do *caminho* a múltiplos âmbitos de vida deixa indícios de que ele poderá servir de reflexão para novas versões na atualidade.

Mas o que permite a aproximação da versão de Orígenes com o momento atual? Através de duas perspectivas, pode-se tentar responder a esse questionamento. Primeiro com a ajuda do filósofo existencialista alemão Karl Jaspers (1993), que viveu entre os anos de 1883 e 1969, ao considerar a intemporalidade da consciência humana é que o permite essa coexistência do significado histórico e mítico formando conjuntos de enigmas, que são vivenciados

<sup>1</sup> O presente artigo é uma síntese do capítulo terceiro da Dissertação de Mestrado de Maria Cecília MENDIA (e-mail: mcmendia@gmail.com) na PUC SP em 2014. Essa dissertação foi publicada com o título *O Caminho espiritual segundo Orígenes de Alexandria* (MENDIA, 2015)..

diversamente, de acordo com o momento cultural de cada época. E, na ótica origeniana, “[...] a historicidade deve ser considerada como uma *realidade misteriosa*, aberta apenas ao influxo do Espírito no qual ele crê e no qual assenta a sua ousadia de formular novas interpretações.” (MONTEIRO, 2004, p. 40). Apesar dos séculos que os separam, Jaspers está em concordância com Orígenes. Ao especificar a *realidade misteriosa*, diz: “Deus não fala aos homens por intermédio de mandamentos e revelações de outros homens, mas de dentro do seu ser por intermédio da sua liberdade, não do exterior, mas no íntimo.” (JASPERS, 1993, p. 85).

Nessa perspectiva, a reflexão sobre a peregrinação propicia várias interpretações. Por si só, ela abre um campo de percepção que pode torná-la um âmbito abrangendo múltiplos significados desde aspectos físicos, emocionais, mentais até espirituais englobando a condição humana e a natureza que a cerca. Sendo assim, a peregrinação adquire diversos sentidos nas experiências da vida humana. Um deles pode ser um caminho espiritual em direção a Deus indicado por Orígenes ao reescrever a passagem bíblica da saída dos israelitas desde o Egito vencendo a travessia do Mar Vermelho e continuando a longa marcha a percorrer extensa distância no deserto até chegar ao esplendor do tabernáculo no Monte Sinai.

## 2. SOBRE A QUINTA HOMILIA

Na “V Homilia”, Orígenes (1985) interpreta os trinta e um versículos da perícopa Ex 14 de maneira didático-coloquial na forma de uma narração alegórica. De acordo com a professora de teologia Dra. Alina Torres Monteiro (2004), Orígenes não é um exegeta sistemático, bem como, outros escritores do início da Patrística. O motivo de falta de sistematização de Orígenes é o resultado do fato de que ele se encontra no período pré-niceno, aberto apenas para o influxo do Espírito “[...] no qual ele crê e no qual assenta a sua ousadia de formular novas interpretações, parecendo mesmo que o Espírito favorece o desenvolvimento do seu pensamento através de uma plêiade de hipóteses.” (MONTEIRO, 2004, p.40). Pode-se perceber no pensamento de Orígenes que a razão e a mística se interpenetram, dificultando a explicação ou a teorização de suas ideias.

### 2.1. A versão da “V Homilia” intitulada “A saída dos filhos de Israel”

O narrador é Orígenes<sup>1</sup>, e conta o seguinte:

**Partida.** “Partindo de Ramesse,<sup>2</sup> os filhos de Israel vieram à Sochoth; partindo de Sochoth, eles vieram à Othon”. Se alguém se prepara para sair do Egito, se deseja abandonar as ações sombrias e as trevas dos erros deste mundo, é preciso antes de tudo que parta de Ramesse. Ramesse significa “erosão da traça”. Se então queres vir até o ponto em que o Senhor seja teu guia, que ele te preceda “na coluna de nuvem” e que te siga “a rocha” que te deve fornecer “um alimento espiritual” e uma “bebida”

1 As aspas são originais do texto *Homélie sur L' Exode* (ORIGÈNE, 1985). Tradução da versão francesa para o português pela autora.

2 “Para Filon de Alexandria, Ramesse quer dizer ‘agitação’ da *vermine*, que são insetos asquerosos ou gentalha” (ORIGÈNE, 1985, p. 152, n. 1).

igualmente “espiritual” parte de Ramesse, “não acumule tesouro lá onde as traças corroem, onde os ladrões atravessam os muros e roubam”. É o que disse claramente o Senhor nos Evangelhos: “Se tu queres ser perfeito, vende todos teus bens e doa a remuneração aos pobres, e terás um tesouro no céu; depois me segue”. Isso é então partir de Ramesse e seguir o Cristo.

**Tendas.** E depois vejamos qual a condição para o estabelecimento do acampamento, para o qual eles vieram a partir de Ramesse. Eles vieram a Sochoth”. Sochoth quer dizer “tendas” para os hebreus, segundo etimologistas. Quando então abandonando o Egito, sacudiremos a traça de toda corrupção e rejeitaremos as excitações dos vícios, habitaremos sobre as tendas. Ora, habitar em tendas é estar disponível e sem bagagem para se precipitar em direção a Deus.

**Sinais divinos.** Mas não se pode permanecer ali; urge partir do acampamento de Sochoth e se apressar para chegar a Othon. Othon se traduz em nossa língua como “sinais” para eles. E, justamente, tu vais ouvir dizer aqui: “Deus os precedia, de dia numa coluna de nuvem, e à noite numa coluna de fogo”. Tu não encontras esse prodígio em Ramesse; nem em Sochoth, a segunda etapa para os que partiram. Mas é uma terceira etapa na qual se produzem os sinais divinos. Lembra-te do que foi lido mais acima, quando Moisés disse ao Faraó: “Faremos uma caminhada de três dias pelo deserto, e ali oferecemos sacrifícios ao Senhor nosso Deus”. Eis aqui esse prazo de três dias no qual Moisés queria se apressar e o Faraó se opôs; e disse: “Não vão demasiado longe”. O Faraó não permitia que os filhos de Israel chegassem ao lugar dos sinais, ele não permitia que eles avançassem até o ponto de poder gozar do mistério do terceiro dia. Escuta, com efeito, o profeta: “Deus nos ressuscitará após dois dias, no terceiro dia, nós ressuscitaremos e viveremos em sua presença”. Para nós, o primeiro dia é a paixão do Salvador, o segundo, o que ele desceu aos infernos, e o terceiro dia é o dia da ressurreição. É por esta razão que ao terceiro dia “Deus os precedia, de dia na coluna de nuvem, e à noite numa coluna de fogo”. Ora assim, como dissemos anteriormente, o Apóstolo nos ensina com razão que em suas palavras estão contidos os mistérios do batismo; é necessário que “esses que são batizados no Cristo sejam batizados em sua morte e absolvição com ele”, e com ele no terceiro dia ressuscitem dentre os mortos esses que, no dizer do Apóstolo ainda, “ele os ressuscitou junto com ele e os fez sentar junto nas regiões celestes”. Quando então receberes o mistério do terceiro dia, Deus começará a te conduzir e a te mostrar ele mesmo o caminho da Salvação.

**Caminho difícil.** Vejamos que caminho ele ordenou a Moisés escolher: “A partir de Othon, mudando a direção, faça o caminho entre Êpauleum e Magdolum, em frente a Béelséphon”. Isso se traduz: Êpauleum, subida tortuosa; Magdolum, torre; Béelséphon, subida do observatório ou tem um observatório. Tu crês talvez que o caminho que Deus mostra seja único e fácil, que ele não comporta absolutamente nada de difícil ou de penoso: é uma subida, e uma subida tortuosa. Pois ele não

tem o caminho descendente por onde encaminhar-se para as virtudes, mas se sobe e é uma subida restrita e difícil. Escute o Senhor ainda dizer no Evangelho: “Quão estreita e restrita é a via que leva à vida!” Veja então quanto o Evangelho está em harmonia com a Lei. Na Lei se expõem a via da virtude como uma subida tortuosa; nos Evangelhos, diz-se “restrita e estreita a via que leva à vida”. Não é verdade que mesmo os cegos podem claramente ver: um só e mesmo Espírito escreveu a Lei e os Evangelhos. O caminho onde se avança é então uma subida tortuosa, e uma subida do observatório ou tem um observatório; a subida se refere aos atos; o observatório à fé. Revela-se então isso: os atos e a fé suportam tanto as dificuldades, como os tormentos. E tanto as tentações, como os obstáculos se opõem aos que querem agir segundo Deus. E, na fé, encontram-se também as coisas tortuosas, muitos pontos de discussão, como as objeções heréticas, como as contradições dos infiéis. Tal é o caminho a fazer para aqueles que seguem Deus. E sobre esse caminho há uma torre.<sup>3</sup> Qual é esta torre? Aquela, seguramente, da qual o Senhor fala no Evangelho: “Quem dentre vós se quer construir uma torre não começa por sentar-se e calcular os gastos, para ver se tem com o que terminar?” Essa torre é, portanto, o trono das virtudes elevado e de difícil acesso.

**Dar voltas não é se desviar.** Mas escuta o que o Faraó, do seu ponto de vista, declara: Quem ouve sem ter fé diz: “Essa gente se desviou”. Mas tu, sê firme, não coloques em dúvida tal fé, sabendo que Deus te mostra esse caminho da fé. Pois é ele que disse: “De Othon levanta o acampamento e instala-o entre Êpauleum e Magdolum, em frente a Béelséphon”. Fugitivo então do Egito, [...] tu vens também ao mar, e as ondas vêm ao teu encontro. [...] Isso é então conseguir chegar ao mar.<sup>4</sup>

**Ajudas divinas.** 4. Se tu fazes essa viagem seguindo Moisés, quer dizer, a Lei de Deus, os egípcios te perseguem e te pressionam, mas veja o que acontece: “O anjo do Senhor que caminhava em frente aos israelitas se desloca e passa para traz deles. Colocando-se entre os egípcios e os israelitas”. Essa coluna de nuvem se torna um muro para o povo de Deus e cobre os egípcios com obscuridade e trevas. Olha de quantos auxílios disporás se permaneceres apegado à fé; não te aterrorizarão nem a cavalaria nem os carros dos egípcios nem te queixarás contra a Lei de Deus, Moisés, e, nem dirás como alguns dentre eles: “Como se não houvesse sepulcros no Egito, nos tiraste para morrer no deserto. Melhor teria sido servir aos egípcios do que morrer no deserto”. Estes são propósitos de um coração<sup>5</sup> que decai na tentação. Mas que homem é tão feliz que consegue dissipar a opressão das tentações ao ponto de que no seu espírito não penetre nenhum pensamento de dúvida? Vês o que diz o Senhor a respeito desse famoso fundamento da Igreja, essa rocha inquebrantável sobre a qual Cristo fundou a Igreja: “Homem de pouca fé, por que duvidas?”. Pois os que

3 “Conforme Mateus 17,7 essa torre é mais o edifício do conhecimento e da pregação sobre Deus” (ORIGÈNE, 1985, p. 158, n. 3).

4 “Orígenes tem um vivo sentimento do paradoxo cristão. O caminho da vida não é somente uma rota ascendente; ele transparece aos olhos do mundo como um errôneo caminho. A fé e a vida da fé não são compreensíveis para a sabedoria humana. De uma parte e de outra se diz: ‘Essa gente se extraviou’” (ORIGÈNE, 1985, p. 160, n. 3).

5 Nessa época, os termos “coração”, “alma” e “espírito” eram empregados com o mesmo sentido.

morrem no deserto, pelo fato de estarem separados dos egípcios e terem rompido com “os regentes das trevas” e o poder de Satã, fizeram algum progresso, mesmo sem terem alcançado a sua plenitude. É melhor morrer no caminho, buscando uma vida perfeita, do que não partir em busca da perfeição. É preferível mesmo eu<sup>6</sup> morrer neste caminho, do que permanecer junto aos egípcios e ser trágico e entregue à morte pelas águas salgadas do mar.

**O clamor dos santos.** Entretanto, Moisés clama ao Senhor. De que maneira ele clama, visto que de seu clamor não se ouve nenhum som? Contudo, Deus lhe diz: “Por que clamas a mim?” Eu queria saber como os santos clamam a Deus sem voz.<sup>7</sup> O Apóstolo ensina: “Deus deu o Espírito de seu Filho, que clama em nossos corações: Abba, Pai!” Ele acrescenta: “O próprio Espírito intercede por nós em nossos lamentos inexprimíveis”.

**O mar dividido.** O que acontece em seguida? Moisés recebe a ordem de bater no mar com seu bastão, para que este se divida e reflua diante do povo de Deus a caminho, para que a obediência dos elementos esteja a serviço da vontade divina e que as águas, motivo de temor, formem “um muro à direita e à esquerda” para os servidores de Deus, não somente se abstendo de destruí-los, mas assegurando a sua proteção. A maré então se eleva e as ondas refluem sobre si mesmas, se encurvam. O líquido adquire solidez, e o fundo do mar se resseca em poeira. Compreendas a bondade do Deus criador.

**Batismo.** Qual o ensinamento que nos dá com isso? Trata-se aqui, bem entendido, dos “espíritos do mal” de quem já fostes escravo. Eles procuram te perseguir, mas ‘tu desces na água, e saís dela são e salvo e, uma vez lavada a sujeira dos pecados, tu sobes novamente, como “homem novo”, pronto para “cantar um cântico novo”. Mas os Egípcios que te perseguem serão tragados pelo abismo, mesmo se eles, por um instante, parecerem orar para Jesus para não os enviar para o abismo.

Pois exterminar os egípcios não é realizar “as obras das trevas”; exterminar os egípcios é viver não carnalmente, mas espiritualmente; exterminar os egípcios é eliminar de seu coração os pensamentos sujos e impuros, ou não os acolher, como diz o Apóstolo: “Tomemos o escudo da fé, a fim de poder apagar todos os traços inflamados do Maligno”. É assim que ainda hoje podemos “ver os egípcios mortos jazendo na margem” e ver afundando seus carros e seus cavalos. Pode-se ver até o Faraó em pessoa afundando. Se o vemos com uma fé tão grande que “Deus esmaga rapidamente Satã sob nossos pés”, por Jesus Cristo nosso Senhor, “que é glória e poder pelos séculos e séculos. Amém”.

### 3. A ANÁLISE CRÍTICA DO MÉTODO DE ENSINO DE ORÍGENES

Assim, com a versão de Orígenes, reflexões sobre o caminho espiritual são estimulantes

6  
7

O pronome está no sentido impessoal e conservado na tradução francesa (ORIGÈNE, 1985, 162).

“Orígenes fala da voz inteligível dos que oram. Moisés em sua prece grita forte e Deus ouve” (ORIGÈNE, 1985, p. 164, n. 3).

do interesse por uma análise crítica de seu método de ensino e o esforço para adequar a narrativa com a representação de uma passagem do velho homem para o novo homem. Adequar a representação do *caminho* a múltiplos âmbitos de vida deixa indícios de que ele poderá servir de reflexão para novas versões na atualidade.

A presente narrativa visa a capacidade de envolver o leitor e fazê-lo vivenciar o tema abordado, emocional e intelectualmente. Acredita que, uma narrativa emblemática produz um engajamento direto, que pode propiciar intuições, reflexões e vivências indiretas importantes para o leitor. No caso específico do caminho espiritual, este engajamento pode ser de grande alcance, pois pode desdobrar-se em outros níveis de realidade ao adquirir o sentido de uma etapa do *caminho* na evolução da consciência. Mas, para encontrar seu sentido, é preciso que cada leitor e leitora vivenciem esta alegoria das etapas do caminho espiritual, como uma iniciação a partir de sua própria história.

O professor de filosofia e de literatura, Gabriel Perissé (2012) é um dos intérpretes do caminho com a preocupação específica de identificar e explorar a dimensão educadora da leitura que pode proporcionar aos leitores: a elevação a novos patamares de consciência, a consciência de si mesmo e de seu entorno, e a consciência de estabelecer um vínculo com o texto. Pode também pôr em jogo a capacidade criativa dos leitores para fazer uma leitura renovadora; ensinar um modo de ler o sentido nas entrelinhas. Tal exercício pode ser feito com a aplicação de cinco passos ou cinco etapas (PERISSÉ, 2012, p. 80).

**O primeiro passo:** distinguir o tema e o argumento. Temos como tema – êxodo como caminho espiritual – e como argumento – as etapas de uma iniciação espiritual representadas pela peregrinação dos israelitas do Egito até a travessia do Mar Vermelho, conforme a descrição da perícopes de Ex 14 por Orígenes.

**O segundo passo:** contextualizar a obra. Inserção no gênero da narrativa com a contribuição da narração como elemento cognitivo do ser humano e do mundo.

**O terceiro passo:** entrega ao leitor e a leitora a tarefa de apontar as experiências decisivas do relato, as que criam ou destroem âmbitos, ou seja, o conteúdo subjacente do texto que descreve a peregrinação dos israelitas. E para que a leitura seja criativa é necessário fazer uma pergunta ao texto: o que isso me faz pensar? Sabe-se que o ponto culminante do relato é a travessia do Mar Vermelho. Mas o que motivou isso?

**O quarto passo:** trata-se de incentivar o leitor ou a leitora para perceber a expressividade, a beleza e a eficácia da imagem descrita por Orígenes analisando-se o texto literário para encontrar sua mensagem principal descrita em sua emblemática assertiva ao prescrever o Batismo no Mar Vermelho: “Tu desces na água e saís dela são e salvo e, uma vez lavada a sujeira dos pecados, tu sobes novamente, como *homem novo*, pronto para cantar um cântico novo” (ORÍGENES, 1985, p. 167).

Assim, a passagem do nível da mera reprodução de um texto para o nível da criação é caracterizada como um salto para outro nível de realidade. Com essa prescrição, Orígenes

deixa de somente aludir ao acontecimento, mas desenvolve um *mergulhar* no senso moral agregando-o à inteligência mística, que unidos assim abarcam a amplitude de seu pensamento, da qual deriva seus ensinamentos.

Para a percepção da expressividade da mensagem de Orígenes, podem ser destacados os seguintes verbos: descer, sair, lavar, subir e cantar, a fim de articulá-los com o tema do caminho espiritual, a partir de sua hermenêutica alegórica.

O início da frase “tu desces na água” está em concordância com a didática de Orígenes, que orienta à interiorização de seus alunos e alunas. Nesse âmbito subjetivo, ele estimula o exercício de união divinizante com o modelo de Deus.

“Sair são e salvo”. Segundo os ensinamentos de Orígenes, a alma, após a reflexão dirigida à autocontemplação, estava apta para expressar, para si mesma, os princípios e raízes irracionais de seus males. Esse exercício é o que a salva.

“Lavar a sujeira dos pecados”. Esse ato está intrinsecamente ligado ao anterior. Ou seja, a falta de interiorização, a falta de autocontemplação, é o que não permite à alma expressar a si mesma a raiz de seus males, é o que gera a irracionalidade dos pecados.

“Subir novamente”. Emergir para uma nova vida como um *novo homem* representa para o leitor e para a leitora a eficácia da mensagem. O resultado do Batismo é elevar-se como *novo homem*.

Na perspectiva origeniana, uma vez nesse estado de graça a pessoa pode iniciar um longo processo de assimilação, de transformação e de divinização em direção a Deus, desde que, sua disposição espiritual se submeta ao influxo do Espírito. Com essa condição, pode-se avistar um *caminho* que percorre de um estado ligado ao corpóreo e objetivo para um estado espiritual expandido sob a graça.

**O quinto passo:** É o momento da valoração do texto, é o passo mais próximo da recriação da obra, é quando o leitor e a leitora devem acionar sua capacidade de discernir tomando como referência os valores detectados nas etapas anteriores e pessoalmente assumidos. Para distingui-los é preciso aceitar o convite de uma leitura crítica, na qual os leitores devem refazer as experiências, que o autor e os personagens vivenciaram, no seu plano da imaginação, da sensibilidade e da inteligência. O discernimento deve ser suscitado pela mediação da leitura do texto com a interiorização de problemas advindos do “vivenciar do drama pessoal; de impasses; de seus dilemas; de suas angústias; de seus desafios; de suas decisões nas encruzilhadas (PERISSÉ, 2012, p. 80). Essa dinâmica envolve leitores, autores e personagens da história num *âmbito educador*.

O texto circunscreve sua criatividade ao campo da análise hermenêutica. Por outro lado, a deficiência de questionamentos, comum a certos leitores, contribui para diminuir a eficiência da leitura. Ou seja, os leitores devem questionar o que o texto tem a revelar, o que o autor quer dizer nas entrelinhas, sem o que não há diálogo dos leitores com o autor do texto (PERISSÉ, 2012, p. 78).

E ele complementa com uma mensagem edificadora dizendo: no *âmbito da leitura* o texto tem para os leitores “uma palavra destinada”, como palavra especial, que só depende de ele suscitá-la, ouvi-la e entendê-la. O oposto acontece com o leitor que se fecha numa leitura objetiva, pois este não consegue ouvir a voz do texto, do *outro*, e não consegue passar para a leitura lúdica, dialógica (PERISSÉ, 2012, p. 79).

#### 4. A ANÁLISE CRÍTICA DO MÉTODO DE ENSINO DE ORÍGENES

Na Homilia “A saída dos filhos de Israel”, as etapas de um caminho espiritual são representadas pela peregrinação dos israelitas do Egito até a travessia do Mar Vermelho, essa amostra pode propiciar uma análise crítica do método de ensino de Orígenes. Nessa perspectiva, a postura questionadora dos leitores é imprescindível, para inseri-lo no desenrolar da trama da narrativa, a fim de que ele adquira a condição de “ouvir a mensagem do texto”. A pergunta do leitor pode ser: que sentido está nas entrelinhas da narrativa?

Para refazer a experiência nuclear do texto – tema e argumento –, é preciso ter certa curiosidade que permita perceber que Orígenes não descreve apenas fatos que sejam “localizáveis, mensuráveis ou delimitáveis”, mas ele faz surgir diante do leitor que ora representamos três sentidos diferentes: o primeiro é o sentido *denotativo* advindo da descrição física do caminho, um itinerário do Egito até o acampamento na margem do Mar Vermelho. Mas mesmo essa simples descrição literal da trajetória pode criar o *âmbito do caminho*, no qual autor e leitores podem encontrar possibilidades de trocas de realidade e de atividade. A título ilustrativo o leitor pode questionar que trocas gostaria de fazer com outra pessoa no caminho, ou em que gostaria de cooperar com o outro, ou com a comunidade.

O segundo sentido é o *conotativo*, extraído da etimologia dos nomes por onde passam os israelitas. É o sentido alegórico compondo um *âmbito de libertação*, no qual autor e leitores já podem dialogar sobre o sentido do desligamento do passado. Podem os leitores acrescentarem ao âmbito a vontade de libertar-se de suas irracionalidades.

O terceiro sentido é o *inspirado*, o criativo, no qual Orígenes ressignifica o *acontecimento* – a Travessia – como um *âmbito de renovação*, no qual se podem perceber a expressividade, a beleza e a eficácia da imagem, que se resume na frase: “Tu descas na água e saís dela são e salvo, e, uma vez lavada a sujeira dos pecados, tu sobes novamente, como homem novo, pronto para cantar um cântico novo” (ORIGÈNE, 1985, p. 167). É nesse *âmbito de renovação* e confiança que se desvenda diante dos leitores e somente para eles o segredo do caminho espiritual. O âmbito de renovação é o fruto do entrosamento do âmbito do caminho com o âmbito da libertação que resulta num “novo cantar” universal, numa nova visão de mundo.

Segundo Perissé, por fim, o leitor deve valorar o texto. Mas de que modo valorar? Neste caso, é da leitura dos âmbitos – caminho, libertação e renovação – que o leitor deve apreender o dinamismo interno dessa imagem e o poder expressivo dessas palavras, que devem ser lidas à luz de sua própria experiência para gestar a sua própria obra. Porém, é preciso ter muita sinceridade consigo mesmo, pois a leitura com uma finalidade pré-estabelecida é “jogo falso”

(PERISSÉ, 2012, p. 82).

Para se tornar um leitor apto a uma vida criativa, deve aprender a aproximar o sentido do texto com o sentido de sua vida. Este é o ponto crucial da leitura e de sua investigação pessoal. Pois estimula o estabelecimento de modos elevados de unidade com as pessoas e com as circunstâncias que o rodeiam.

A experiência de uma leitura criativa abre a inteligência para perceber quem somos, em contato íntimo com a palavra, ou quem deveríamos ser, para onde vamos, o que estamos fazendo, o que estamos desfazendo. O que devemos refazer com novo ímpeto, com nova objetividade.

Um dos conceitos-chave é que as obras literárias são um *lugar* propício para a compreensão do ser humano, como uma viagem, em que se pode sobrevoar nosso tempo e verificar seus contornos, dimensionar seus problemas e entrever soluções.

Para valorar o texto, o leitor deve relacionar entre si as descobertas que produzem os diversos âmbitos – aqui: do caminho, da libertação, da renovação – advindos da vivência da experiência descrita pelo autor, e do diálogo entre autor e leitores. É a conscientização e a reflexão desse relacionamento de âmbitos que passam a servir para tecer os âmbitos de vida do leitor, os quais devem ser atualizados diariamente.

Assim, a relação do leitor com o texto não pode se circunscrever a uma análise puramente intelectual. Embora ela seja importante para a contextualização do texto, o leitor, nesta etapa, deve viver o texto, participar de seu enredo para extrair as experiências resultantes da vivência, que passam a contribuir para a formação de sua nova visão de mundo que se inicia com a leitura criativa e que se transforma dia a dia a partir de seus encontros com as outras pessoas ou com suas leituras futuras.

Os cinco passos auxiliam o leitor e a leitora a perceberem os diversos níveis de realidade. Por exemplo, na leitura da V Homilia de Orígenes, num dado momento o simbolismo da água pode chamar a atenção do leitor por seu duplo sentido: de purificação e de destruição, conforme o relato do Êxodo, e pode levá-lo a reviver sua experiência do Batismo e sua interpretação da história do dilúvio. Mas em seguida, revivendo a cena, seguindo o texto de Orígenes – “e que as águas, motivo de temor, formem um muro à direita e à esquerda para os servidores de Deus, não somente se abstendo de destruí-los, mas assegurando a sua proteção” –, essas experiências podem ser integradas numa ideia superior: a vontade de Deus que lhes dá sentido. Elevar à percepção de que isso vale para todas as experiências, sejam elas referentes à água, ao deserto ou à própria travessia, pode ter alcance espiritual para o leitor que está *a caminho* em direção a Deus.

A leitura subsequente pode, por exemplo, chamar a atenção para o pavor diante do exército do Faraó e fazer reviver os medos do leitor diante da brutalidade humana. Mas, ao inserir-se na história e relendo o texto, ele encontra o consolo: Veja quais ajudas são divinamente preparadas para ti, quais são os protetores que te sustentam. Olha de quantos

auxílios disporás se permaneceres apegado à fé, não te aterrorizarão nem a cavalaria nem os carros dos egípcios. O leitor pode ser levado a lembrar todas as vezes que de alguma forma escapou de perigos que pareciam invencíveis, e a ter fé na Providência, qualquer que seja a forma que ele represente sua manifestação. O lembrar, portanto, deve ser repetido várias vezes, em distintas circunstâncias, pois a cada vez uns e outros aspectos do texto irão inflamar a imaginação, sendo que no fim o leitor poderá entender que, como diz Orígenes, “é assim que ainda hoje podemos ‘ver os Egípcios mortos jazendo na margem’ e ver afundando seus carros e seus cavalos. Pode-se ver até o Faraó em pessoa afundando”, pois os egípcios nada mais são do que os males que afligem o ser humano, desde sempre, até hoje. Qualquer que seja a data que se deseje atribuir a esse “hoje”.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto as ideias, as imagens e as analogias decorrentes da aplicação dos cinco passos irão variar de leitor a leitor e de momento a momento, mas a importância dos cinco passos reside justamente em viver o processo em si, pois a V Homília de Orígenes descreve uma transformação, aponta para um caminho, que leva de um estado de desespero a uma nova visão de mundo, uma visão de fé e de esperança. Aqueles que tiverem fé, ou uma propensão à espiritualidade mesmo não sendo cristãos, conforme é comum hoje em dia, serão levados a “entoar um novo cântico” de louvor a Deus. Quaisquer que sejam as palavras que escolherem ao cantar.

Orígenes aborda o texto bíblico sobre a travessia do Mar Vermelho como uma experiência reversível: a transformação do velho homem em novo homem, como uma realidade na qual o novo homem inicia um longo caminho conduzido por “um novo cântico e um novo cantar”, a libertação, com sentido de renovação.

Nesse caminho espiritual, o novo homem encontra-se diante de duas dificuldades: seus atos devem conduzi-lo na subida tortuosa, e sua fé na elevação até a torre. Dessa maneira, o caminho ascensional para Deus tem para Orígenes o sentido de partida, de êxodo, que não o permitirá mais se estabilizar nesta vida, mas o impulsiona a subir cada vez mais.

Por outro lado, o incentivo do relacionamento com outras pessoas que se encontram também no difícil caminho, procurando situá-las em seus âmbitos, e aceitando com o diálogo sincero as experiências reversíveis, pode proporcionar encontros e reencontros em níveis mais fraternos. E, assim, após “a passagem a pés enxutos” no Mar dos Juncos, o caminhante pode captar um novo sentido no fio libertador que o conduz à *terra prometida*. O caminho é ainda um deserto com muitas tribulações para serem vencidas, que o ensina passo a passo que para encontrar Canaã com o sentido de *terra prometida* é preciso viver a experiência com a sua própria história de estar *a caminho*.

Desse modo, a originalidade de Orígenes parece indicar uma mudança radical: o abandono do tipo de vida do velho homem; para iniciar uma nova vida para o novo homem

com uma nova coerência: “um novo cântico e um novo cantar” adequado a uma nova vida. É assim que o sentido espiritual abrange mais do que o significado do evento histórico em uma união criativa: a partida de um lugar – o Egito – em direção a outro lugar – Canaã – pode associar-se à passagem do velho homem para o novo homem.

Por levar a interpretações subjetivas e variadas, não se permite extrair do texto afirmações universais, mas sim novas experiências que podem reformular a visão de mundo dos leitores e levar à descoberta de novos valores pessoais. O próprio texto da Homilia se refere a “hoje” e, esse hoje pode ser compreendido como o momento presente.

Aplicada a intemporalidade à V Homilia, embora subjetiva, torna-se transformadora para aqueles que têm fé em Deus e buscam a senda espiritual, não importa como possa ser a procura, desde que aceitem a ideia desta dimensão espiritual do amor, que ultrapassa os limites estabelecidos por religiões.

## REFERÊNCIAS

JASPERS, Karl. **Introdução ao pensamento filosófico**. São Paulo (BR): Cultrix, 1965.

MENDIA, Maria Cecília Mendia. **O caminho espiritual segundo Orígenes de Alexandria**: um estudo do Êxodo. Saarbrücken Alemanha: OmniScriptum, Novas Edições Acadêmicas, 2015.

MONTEIRO, Alina Torres. **Os cinco sentidos espirituais no Comentário ao Cântico dos Cânticos de Orígenes**. Lisboa (PT): Universidade Católica Editora, 2004.

ORIGÈNE. **Homélies sur L' Exode**. Introdução de Marcel Borret, sj. Paris. Les Editions du Cerf, 1985. SC.321.

PERISSÉ, Gabriel. **Filosofia, ética e literatura**: uma proposta pedagógica. Barueri SP: Manole, 2012.

## ORIGEN FOR THE 21st CENTURY?

**ABSTRACT** – In this chapter, the timelessness of sacred messages is reaffirmed, based on the considerations of both Karl Jaspers and Origen himself. The transcript of Origen’s V Homily, “The departure of the children of Israel”, is presented as a reference for the critical analysis of Origen’s teaching method with its allegorical, mystical and ethical pedagogy. Then, a reading is made using Gabriel Perissé’s didactic methodology, as a hermeneutic aid, to understand Origen’s message, according to the experience and world view of each reader.

**KEYWORDS**: path, liberation, renewal.

# CAPÍTULO 3

## CAPITAL SOCIAL ENTRE OS ATINGIDOS POR HIDRELÉTRICAS NO SUL DO BRASIL

**Camila de Vasconcelos Tabares**

<http://lattes.cnpq.br/9702630131731425>  
Instituto Federal de Goiás, Luziânia - GO

**Rodrigo Stumpf González**

<http://lattes.cnpq.br/0712976220074740>  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul,  
Porto Alegre - RS

**RESUMO** – O processo de implantação de Usinas Hidrelétricas de Energia atinge milhares de pessoas afetando o desenvolvimento da vida social, política e comunitária. Em 1979 a região da bacia do rio Uruguai foi considerada estratégica para implantação de hidrelétricas o que desencadeou em diversas mobilizações políticas das comunidades atingidas. Baseando-se na teoria do Capital Social este trabalho busca avaliar a associação entre os indicadores de confiança institucional e interpessoal com a participação política dessa população. Para isso, utiliza-se os dados coletados pelo Projeto de Pesquisa e Desenvolvimento “Avaliação dos Resultados e Proposição de Modelo de Elaboração de Programas de Remanejamento da População Atingida por Empreendimentos Hidrelétricos (2010-2014)”. Conclui-se que os componentes de confiança institucional

e de confiança interpessoal, referentes ao capital social na teoria de Putnam, não estão associados à participação política nessa população, pois as mobilizações desencadeadas pelos remanejamentos levaram a resultados pontuais e sem transformações em uma cultura política participativa.

**PALAVRAS-CHAVE:** Confiança, Participação Política, Capital Social, Hidrelétricas.

### 1. INTRODUÇÃO

O Brasil tem investido na construção de uma matriz energética que seja eficiente para o desenvolvimento da economia e do consumo. Estima-se que o país possui o maior potencial energético do mundo, de 260 GW, concentrado principalmente na produção de energia hidrelétrica via construção de Usinas Hidrelétricas de Energia (UHEs) e de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs). Parte desse potencial encontra-se na região da Bacia do Rio Uruguai, objeto de análise deste estudo, onde já são explorados 40% do potencial energético estimado para a região (ANEEL, 2008).

Pesquisas apontam para o alto impacto social resultante da construção desses empreendimentos, em que famílias

e comunidades inteiras passam por alterações permanentes de cunho social-psicológico e econômico (ROCHA, 2012<sup>a</sup>, 2012b; PASE e BAQUERO, 2012, 2013; SIGAUD, 1986, 1992). São alterações que decorrem de um remanejamento compulsório, onde as medidas compensatórias se restringem principalmente a indenizações por dinheiro que nem sempre atendem as necessidades psicológicas e sociais dos atingidos pela construção de UHEs.

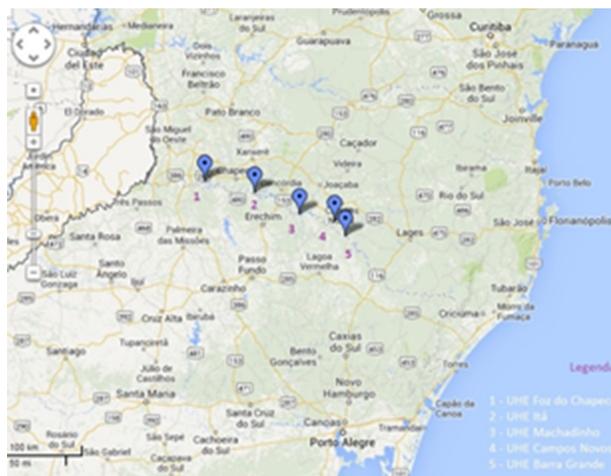
Com relação aos atingidos por UHEs do alto do rio Uruguai, estes se organizaram e passaram a reivindicar melhorias no processo de remanejamento, bem como nas indenizações a serem recebidas, principalmente pela formação do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) (ROCHA, 2012a). A comunidade atingida nessa região pertence a um contexto social e econômico caracterizado por pequenas propriedades rurais, que potencialmente já apresentavam elevados estoques de capital social (MARTINEZ, 2010). Dessa forma, a presença de capital social pode ter sido fundamental no processo de articulação política desenvolvida por essa comunidade (BAQUERO et al, 2013, VASCONCELOS, 2014).

Baquero (2013) argumenta que o capital social é capaz de empoderar as pessoas do contexto social em que vivem, e assim, elas podem vir a se envolver em assuntos políticos. Para Putnam, a presença de capital social pode ser um dos grandes responsáveis por mudanças sociais cívicas, argumentando que, para o desenvolvimento de tais relacionamentos, é necessário que existam atitudes de confiança entre os membros da comunidade, nesse caso, a confiança interpessoal, mas que esta pode, em determinados contextos, estar correlacionada com a confiança institucional (PUTNAM, 1996).

Portanto o capital social conta com a existência de reciprocidade entre os membros da comunidade para ser capaz de estimular a cooperação e a ação coletiva, e tais atitudes de confiança podem estimular a participação. Com base nessas considerações, questiona-se se a confiança, como um dos componentes relacionados a presença de capital social, está associada a participação política no contexto dos atingidos pela construção de UHEs no sul do Brasil. Assim, é avaliada a associação entre os indicadores de confiança institucional (relacionada a instituições políticas) e interpessoal (relacionada a confiança inter-comunitária) com a participação política entre os remanejados, testando a hipótese de que a confiança está relacionada a comportamentos de participação na política.

A análise é feita com dados coletados na pesquisa “Avaliação dos Resultados e Proposição de Modelo de Elaboração de Programas de Remanejamento da População Atingida por Empreendimentos Hidrelétricos” realizada entre os anos de 2010 e 2014 (Figura 1). Amostra por estratificação com 632 atingidos, em cinco UHEs na região do alto do rio Uruguai: Itá, Machadinho, Barra Grande, Campos Novos e Foz do Chapecó (para mais detalhes cf. GONZÁLEZ, 2013). O grupo de pesquisa P&D Remanejamento foi coordenada pelo professor Hemerson Pase e financiada pelo Grupo BAESA (empreendedores do consórcio da Usina Hidrelétrica de Barra Grande).

Figura 1 – Mapa das Usinas Hidrelétricas de Energia na região do alto do Rio Uruguai consideradas na pesquisa



Fonte: Vasconcelos (2014).

O processo de construção dos índices foi realizado tendo como base o questionário da pesquisa P&D Remanejamento. Foram recodificados os valores de cada variável para adequar os índices em valores crescentes. A seguir, utilizou-se a técnica de “análise fatorial” (FIELD, 2009).

As variáveis do questionário foram operacionalizadas segundo o Quadro a seguir, e as hipóteses foram testadas utilizando a técnica de regressão linear para determinar a associação entre elas.

Quadro 1 – Operacionalização dos conceitos utilizados no modelo.

Conceito		Variáveis	Definições operacionais
Participação Política	Participação Política Comunitária	q47.12 MAB q47.9 Manifestações/protestos q47.10 Ocupação de terrenos/prédios públicos	Participa Já participou Não participa
Confiança	Confiança Interpessoal	q35.2A Como é a relação com vizinhos? q35.3A Se precisasse viajar por um ou dois dias, o(a) sr(a) poderia contar com vizinhos para cuidar da sua casa/filhos?	Boa Regular Ruim
	Confiança Institucional	q44.1 Das instituições que vou falar, você confia ou não em: Governo Federal q44.2 Governo Estadual q44.3 Governo Municipal	Confia Mais ou menos Não confia

Fonte: elaboração própria com base nas questões estruturadas no questionário da pesquisa P & D Remanejamento.

Este trabalho é desenvolvido em seis partes: introdução, contextualização histórica e social dos atingidos; exame das teorias sobre capital social e a relação entre confiança e participação política; apresentação da análise dos dados da pesquisa e conclusões.

## 2. A CONSTRUÇÃO DE UHES NO SUL DO BRASIL E OS MOVIMENTOS POLÍTICOS

Entre os anos 1950 e 1970, o significativo aumento da demanda de energia no país expandiu a implantação de grandes UHes, como a construção de Itaipu, na fronteira com o Paraguai, e de Sobradinho, no rio São Francisco. Nesses empreendimentos ocorreram as primeiras grandes remoções de moradores das regiões alagadas, com cerca de 70 mil pessoas só no Rio São Francisco (ROCHA, 2012a). Em 1979, a ELETROSUL apontou a construção de 22 UHes na região da bacia do rio Uruguai, considerada uma região estratégica pela proximidade com a região sudeste e pelo relevo acidentado, que proporcionava o armazenamento de reservatórios (SEMINOTTI, 2012).

A partir da publicidade desta informação organizaram-se movimentos sociais que buscavam projetar a causa dos atingidos no Sul do país frente ao restante da sociedade e das instituições políticas. Em 1979, foi criada a Comissão Regional de Atingidos por Barragens (CRAB), organizada por lideranças sindicais e religiosos da região, que buscava agregar discussões e mobilizações em prol de melhores condições de remanejamento, tendo, como meta maior, o próprio cancelamento das obras (ROTHAMAN, 1996; SEMINOTTI, 2012). Com o slogan “Terra Sim, Barragens Não!”, o grupo mobilizou, principalmente entre 1979 e 1983, abaixo-assinados, manifestações públicas e passeatas, cujas ações eram dirigidas contra a ELETROSUL (ROTHAMAN, 1996).

Em 1989, em decorrência de outros empreendimentos colocados em operação em todo o Brasil, foi criado, em âmbito nacional, o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), que atualmente se faz presente em todos os empreendimentos de UHes do país (SEMINOTTI, 2012; MAB, 2011).

O princípio das mobilizações políticas dos atingidos contrários à construção das UHes teve início, portanto, na região de fronteira entre Santa Catarina e Rio Grande do Sul, caracterizada por uma população heterogênea e que apresenta, ainda hoje, alta densidade demográfica apesar da migração voluntária para a, então, fronteira agrícola do norte do Paraná e, posteriormente, para o Mato Grosso do Sul nos anos de 1970.

Assim, na região do alto do rio Uruguai os atingidos pela construção de UHes protagonizaram mobilizações a fim de reivindicar melhores condições de negociação com os empreendedores.

### 3.CAPITAL SOCIAL, CONFIANÇA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

#### 3.1 Capital social

Este trabalho se funda no desenvolvimento do conceito de capital social, segundo Coleman (1988), para quem possui finalidades coletivas que se caracteriza pela capacidade dos indivíduos trabalharem em conjunto, em grupos e organizações, para consecução de objetivos comuns. Através das estruturas estabelecidas nessa rede, as informações podem ser repassadas entre os membros gerando uma interconexão de informações de interesse da própria comunidade. Nesse sentido, alguns autores defendem a importância do capital social para o desenvolvimento econômico dos países, uma vez que o conceito potencializaria aos cidadãos mais pobres transcenderem as segmentações sociais de classe, contribuindo para a construção do bem-estar comunitário (FUKUYAMA, 1996, GROOTAERT et al. 2003).

Putnam (1996) se diferencia de outros que utilizam o conceito pois considera que o capital social possui potencial para o fortalecimento de sistemas políticos democráticos.

Os resultados da pesquisa de Putnam mostram que, na Itália, as regiões do norte tinham maior capacidade de organização na busca de causas comuns do que os moradores do sul. Os moradores do norte, por possuírem uma trajetória histórica de cooperação, apresentaram tradições cívicas estáveis e um governo eficaz e responsável com um melhor funcionamento das instituições. O capital social foi apontado por Putnam como fundamental para melhorar o desempenho institucional.

A presença de capital social tem por objetivo agir como minimizador dos dilemas da ação coletiva (PUTNAM, 1996); ou seja, o capital social proporcionaria a existência de recursos sociais que são capazes de superar a falta de cooperação em uma comunidade específica. Isso porque, de acordo com o autor, a presença de estoques elevados de capital social inibe a deserção de um ator e o oportunismo nas relações de cooperação.

Contextualizando esses princípios teóricos as relações pré-existentes nas comunidades dos remanejados por UHEs e o fato de terem objetivos comuns poderiam auxiliar no desenvolvimento de estoques de capital social capazes de mobilizar a população para a ação coletiva.

#### 3.2 Confiança interpessoal e confiança institucional

Ao propor a teoria da cultura política, Almond e Verba (1965) referiram-se à importância da confiança dos cidadãos para com as instituições, pois essa atitude contribuiria para a legitimidade e autonomia dos governantes.

O conceito de confiança estaria relacionado diretamente ao desempenho das democracias. Para Easton (1968) é preciso o apoio e o reconhecimento da população para que a democracia se consolide. Assim, a presença de confiança garante um capital de governança dos cidadãos com relação ao Estado, o qual facilita a aceitação das decisões das elites no

poder (MOISÉS; MENEGUELLO, 2013). Moisés (2010) analisa que a confiança dos cidadãos nas instituições depende da própria instituição, uma vez que existe uma relação da percepção desses cidadãos frente ao sentido ético e normativo que elas representam e à avaliação da experiência desses com o desempenho concreto delas.

A presença de confiança institucional entre os atingidos significaria que as instituições políticas existentes no sistema democrático são consideradas eficientes. Essa atitude é relevante para essas análises uma vez que no contexto de construção das UHEs estão envolvidos conflitos diretos com os empreendedores e os governos municipal, governamental e federal que podem ser acionados pela pressão popular para atender às reivindicações junto as instituições. A confiança, assim demonstraria a credibilidade institucional dessas instâncias.

Com relação a confiança interpessoal Fukuyama (1996) afirma que os valores desta podem ser transpostos do nível interpessoal para o institucional. O autor argumenta que com níveis de confiança interpessoal elevados, será mais provável que os cidadãos desenvolvam valores sociais e, com níveis de confiança institucional elevados, por exemplo, ao obedecerem às regras estabelecidas na comunidade. O autor considera que a confiança provém da expectativa que surge em uma comunidade onde os membros possuem um comportamento estável e honesto e compartilham regras da comunidade.

Para Putnam, uma sociedade que tem suas bases na reciprocidade da confiança entre os cidadãos é mais eficiente do que uma com altos níveis de desconfiança (PUTNAM, 2000). Desse modo, a confiança engloba princípios de reciprocidade generalizada de uma comunidade, das quais existe uma contínua relação de trocas associada a um amplo sistema de intercâmbio social, como por exemplo, a reciprocidade existente na amizade (PUTNAM, 1996). O autor argumenta que os custos das transações sociais são minimizados quando existe reciprocidade,

Com relação às comunidades atingidas por UHEs no sul do Brasil, busca-se verificar se atitudes que contemplem a previsibilidade do comportamento de seu vizinho, favorece aos atingidos para procurar um maior engajamento político junto as suas comunidades. Isso porque essa interação social facilita que os dilemas da ação coletiva sejam minimizados, auxiliando assim, que todos se envolvam coibindo o oportunismo de outros. Dessa forma, essas pessoas têm mais chances de contribuir e participarem politicamente de organizações.

### 3.3 Participação Política

A participação política é fundamental ao desenvolvimento das democracias, que para serem consideradas como tal devem proporcionar mecanismos formais de ingerência política aos cidadãos (DAHL, 1989). Nessa seção, busca-se contextualizar o sentido da participação aos atingidos por UHEs.

Com relação ao capital social na perspectiva de Putnam (1996), a filiação a grupos horizontalmente organizados facilita o desenvolvimento de relações sociais que favoreçam o desempenho institucional e a cooperação dos cidadãos em benefício mútuo. Para o

desenvolvimento do capital social são essenciais ambientes que promovam a participação cívica horizontal, conseqüentemente, desenvolvem também a disseminação de soluções para os dilemas enfrentados na ação coletiva. Nessa perspectiva, a participação em instituições políticas possibilita que os estoques de capital social sejam mais bem desenvolvidos na comunidade.

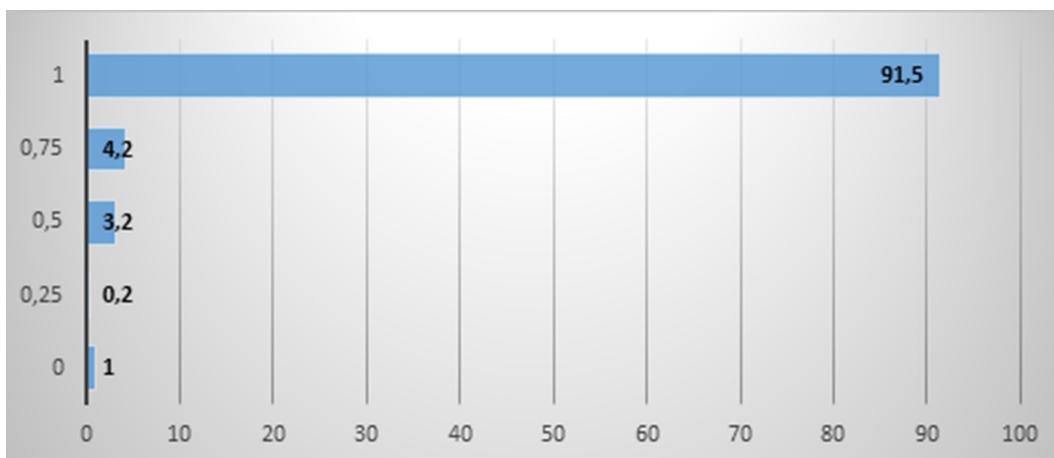
Baquero (2013) sugere que a participação dos indivíduos não deve ser meramente simbólica, pela qual os cidadãos fazem de conta que participam e simulam ações nas tomadas de decisões, como por exemplo, apenas comparecendo as reuniões sem uma participação efetiva. É necessário que sejam empoderados com atitudes e comportamentos participativos, sendo capazes de tomar parte das decisões políticas, opinando e decidindo conscientemente.

A presença de capital social no contexto político analisado considera que os atingidos tomem conhecimento da importância das suas ações políticas frente aos interesses dos empreendedores. A participação política dos atingidos por UHEs, portanto, pode ser explicada pelo possível empoderamento de sua condição como agentes frente aos interesses dos empreendedores.

#### 4. ANÁLISE DOS DADOS

Torna-se central, portanto, avaliar se os atingidos por UHEs possuíam relações sociais baseadas na confiança. Isso significa dizer que, independentemente da situação vivida, no caso dos remanejados, eles possuíam antes dos remanejamentos um sistema de confiança que poderia proporcionar a participação cívica organizada. Assim, com relação ao Índice de confiança interpessoal, os atingidos apresentaram indicadores muito altos de confiança, conforme pode ser observado no Gráfico a seguir (Figura 1).

**Figura 1** – Índice de Confiança Interpessoal entre os atingidos por barragens  
(N= 619)

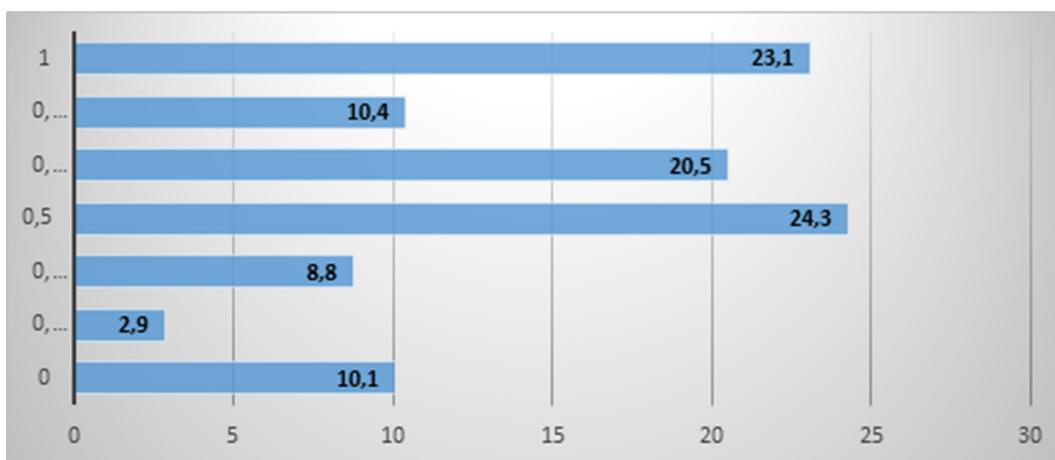


Fonte: elaboração própria com base nos dados da Pesquisa P&D Remanejamento (2014)

O índice varia entre 0 e 1, em que 0 significa baixa confiança e 1 alta confiança interpessoal. Os remanejados apresentaram um alto grau de confiança Interpessoal, em que 91,5% destes possuem grau de confiança interpessoal igual a 1, o maior valor do índice. Os dados se comportam com tendência crescente no gráfico. Assim, uma comunidade que tem como regra a reciprocidade generalizada entre seus membros, em uma contínua relação de troca, proporciona a crença de que a expectativa depositada será correspondida. A confiança envolve regras de reciprocidade que são inculcadas e sustentadas por meio de condicionamentos e socialização das normas já consolidadas na comunidade, em que a constante interação social promove o intercâmbio e comunicação interpessoais que a fortalecem.

O Índice de Confiança Interinstitucional apresentado pelos atingidos, contudo, apresenta uma tendência em formato de curva normal. Os valores do índice referentes à confiança interpessoal também variam entre 0 e 1, em que 0 significa baixa confiança e 1 alta confiança, conforme pode-se visualizar na Figura 2.

**Figura 2 – Índice de Confiança Institucional entre os atingidos por barragens**  
(N= 571)



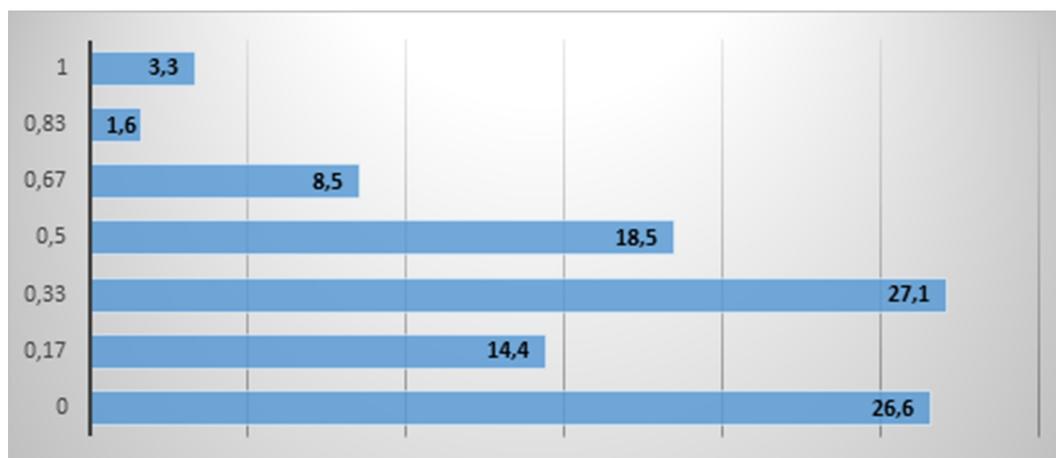
Fonte: elaboração própria com base nos dados da Pesquisa P&D Remanejamento (2014)

Assim, 54% dos atingidos por hidrelétricas possuem uma confiança institucional maior do que 0,5 pontos do índice, indícios de que existe uma confiança mediana destes sobre as instituições. Mesmo que os atingidos por UHEs apresentem discordâncias com as políticas desenvolvidas pelos governos, na época dos remanejamentos, a credibilidade junto às instituições democráticas pode se manter relativamente forte. Por isso, a experiência dos envolvidos com estas instâncias políticas, e não com personalidades no poder, pode evidenciar uma confiança menos carregada de coerção devido aos remanejamentos.

Nesse cenário, o contexto político dos atingidos por UHEs pode ser compreendido conforme o seu descontentamento com os aspectos formais e legais de reivindicações políticas. Isso se verifica nas estratégias de oposição priorizadas pelo CRAB e pelo MAB, como

interrupções de estradas na região dos empreendimentos hidroelétricos. Os dados referentes ao Índice de Participação Política podem ser vistos na Figura 3.

**Figura 3** – Índice de Participação Política Institucional entre os atingidos por barragens (N= 620)



Fonte: elaboração própria com base nos dados da Pesquisa P&D Remanejamento (2014)

A participação política dos atingidos é relativamente baixa, considerando que apenas 13,4% dos atingidos participam de forma ativa na política, considerando que possuem mais de 0,5 do índice. Em sua maioria, os atingidos, se já participaram de alguma das ações políticas do índice, possivelmente, não o fazem mais, isso porque 68,1% dos mesmos não alcança o nível mediano do índice. Considerando que a comunidade analisada neste trabalho é proveniente de uma região marcada por conflitos políticos e sociais, observa-se que este índice, relativamente elevado, não é surpreendente para o contexto examinado. Isto porque, considerando pesquisas que analisam a participação política em todo o Brasil (BAQUERO, 2011; MOISÉS, 2010; MOISÉS; MENEGUELO, 2013) essas apontam a baixa participação política dos cidadãos.

Para verificar a associação existente entre os indicadores de confiança interpessoal e institucional com a participação política foi realizada a análise de regressão linear. Com relação à primeira associação, de Confiança Interpessoal e Participação Política, obteve-se uma correlação muito fraca ( $r = .001$ ). O que significa que a associação entre as variáveis propostas é praticamente inexistente. Mesmo possuindo altos indicadores de capital social, como a confiança interpessoal, a comunidade não foi capaz de realizar o empoderamento dos atingidos.

Já com relação à associação entre os indicadores de confiança institucional e de participação política, a correlação de Person apresentou uma correlação igualmente fraca ( $r = .012$ ). Nesse sentido, entre os Remanejados pela construção de hidrelétricas no Sul do Brasil é possível dizer que a confiança institucional, como variável isolada pouco pode ser associada à onda de manifestações políticas que ocorreram na região.

Esses resultados podem ser entendidos como efeitos da cultura política e do contexto histórico dos atingidos por UHEs. A população de atingidos, também, possui os elementos construtivos culturais presentes no restante da população brasileira, sendo possível atribuir os baixos efeitos do modelo às influências do coronelismo, do clientelismo e do patrimonialismo (FAORO, 1975; CARVALHO, 1997; LEAL, 1948).

Assim, no contexto de uma população rural, caracterizada pela produção agrícola familiar, o protagonismo das mobilizações políticas pode ter sido conduzido de fora para dentro. As pessoas atingidas não tiveram seus estoques de capital social transbordados em ações políticas, entretanto, algumas entidades influentes proporcionaram o desenvolvimento de grande parte dos movimentos políticos de oposição. Uma vez que a própria criação do MAB foi marcada pela presença de pessoas, não diretamente atingidas, mas com grande influência, tais como padres, lideranças sindicais, professores universitários (ROTHAMAN, 1996).

A mobilização política dos atingidos pode ser interpretada de uma forma reativa ao desenvolvimento dos empreendimentos hidrelétricos. A presença de estoques de capital social, baseadas na confiança interpessoal e institucional, não foram responsáveis pelas mobilizações em prol da causa comunitária. Portanto, permaneceram traços hierarquizados nas relações sociais que tornaram pouco significativos os efeitos do capital social sobre a participação política.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O século XX foi marcado pela política de construção de UHEs para proporcionar energia elétrica ao desenvolvimento do país, contudo essas políticas não levam em conta os impactos sociais gerados a milhares de pessoas atingidas por esses empreendimentos. Nesse trabalho, analisou-se que além de retirar milhares de pessoas de suas casas as intervenções das UHEs afetam também a vida comunitária local.

Neste sentido, pesquisas têm discutido os impactos sociais desses empreendimentos (PASE; BAQUERO, 2013) e proposto que sejam encontradas novas relações de poder entre os atingidos e as empresas (ROCHA, 2012a). Esse trabalho buscou-se verificar a validade da teoria de capital social no contexto da população dos atingidos por barragens, no sentido de verificar a associação entre os indicadores de Confiança Interpessoal e de Confiança Institucional sobre a ação coletiva, descrita aqui no índice de participação política.

Conclui-se os componentes de confiança institucional e de confiança interpessoal, referentes ao capital social na teoria de Putnam, não estão associados à participação política nessa população. Uma vez que as mobilizações durante o período dos remanejamentos não foram capazes de desencadear conquistas sociais permanentes, no âmbito da cultura política, mas se restringiram ao contexto dos atingidos por UHEs. Ou seja, após os remanejamentos os indicadores de confiança, referentes ao capital social, não foram capazes de gerar uma cultura política participativa dessa população frente a problemas que não estavam restritos ao contexto dos remanejamentos.

## REFERÊNCIAS

- ALMOND, G.; VERBA, S. **The civic culture**: political attitudes and democracy in five nations. Boston: Little, Brown, 1965.
- ANEEL. **Atlas de energia Elétrica do Brasil**. 2008. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/atlas3ed.pdf2008>>. Acesso em: 10 set. de 2013.
- BAQUERO, Marcelo. **Qual democracia para a América Latina?** Capital Social e empoderamento são a resposta? Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2013.
- \_\_\_\_\_. **Cultura(s) política(s) e democracia no século XXI na América Latina**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.
- BAQUERO, Marcelo, MORAIS, Jennifer Azambuja de; VASCONCELOS, Camila. Construindo capital social em contextos de assimetria de poder: uma análise dos atingidos por hidrelétricas no Brasil. In: PASE, Hemerson; BAQUERO, Marcelo. **Desenvolvimento hidrelétrico: qualidade de vida e capital social no sul do Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2013.
- CARVALHO, José Murilo. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados** vol. 40 no. 2 Rio de Janeiro, 1997.
- COLEMAN, James. Social Capital in the creation of human capital. **America Journal of sociology**. Col.94, suplement, p. 95-120, 1988.
- DAHL, R. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.
- EASTON, D. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.
- FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. Porto Alegre, Globo, São Paulo, Ed. USP, 1975.
- FIELD, Andy. **Descobrimo a estatística usando o SPSS**. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- FUKUYAMA, Francis. **Confiança**: valores sociais e criação de prosperidade. Lisboa: Gradativa, 1996.
- GROOTAERT, Christiaan; NARAYAN, Deepa; JONES, Veronica Nyhan; WOOLCOCK, Michael. **Questionário Integrado para Medir Capital Social (QI-MCS)**. Banco mundial, 2003.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. Rio de Janeiro, Forense. 1948.
- LESSER, Eric L. **Knowledge and Social Capital: Foundations and Applications**. Butterworth-Heinemann: 2000.
- MAB. Movimento dos Atingidos por Barragens. **Os encontros nacionais e a criação do movimento nacional**. 1 agosto, 2011. Disponível em: <<http://www.mabnacional.org.br/content/3-os-encontros-nacionais-e-cria-do-movimento-nacional>>. Acesso em: 20 jan. 2014.
- MARTINEZ, Rossana Vitelli. **Capital Social, Participação e Cidadania no meio rural**: uma perspectiva de gênero. 2010. 290 f. Tese (Doutorado em Sociologia) Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

MOISÉS, J. **Democracia e Confiança**: Por que os cidadãos Desconfiam das Instituições Públicas? São Paulo: Ed. USP, 2010.

MOISES, J. A; MENEGUELLO, R. **A Desconfiança Política e os seus impactos na Qualidade da Democracia**. São Paulo: EDUSP, 2013.

PASE, Hemerson; BAQUERO, Marcelo. **Estado, Democracia e Hidreletricidade no Brasil**. Pelotas: Ed. Universitária UFPel, 2012.

PASE, Hemerson; BAQUERO, Marcelo. **Desenvolvimento hidrelétrico: qualidade de vida e capital social no sul do Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2013.

PUTNAM, Robert D. Bowling Alone. In: SKOCPOL, Theda; FIORINA, Morris (Ed.). **The Collapse and Revival of American Community**. United States. . 2000.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

REIS, Maria José. O Movimento dos Atingidos por Barragens: atores, estratégias de luta e conquistas. In: **Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia**, UFSC, Florianópolis, 2007. Disponível em: <[http://www.sociologia.ufsc.br/npms/maria\\_jose\\_reis.pdf](http://www.sociologia.ufsc.br/npms/maria_jose_reis.pdf)>. Acesso em: 5 set. 2013.

ROCHA, Humberto José. **Relações de poder na hidreletricidade**: a instalação da UHE Foz do Chapecó na bacia do rio Uruguai. 2012. 351 f. Tese de Doutorado ( Curso de Doutorado em Ciências Sociais), Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Campinas – UNICAMP, Campinas, SP. 2012a.

ROCHA, Humberto José. A condição de atingido por Barragem. In: PASE, Hemerson; BAQUERO, Marcelo. **Estado, Democracia e Hidreletricidade no Brasil**. Pelotas: Ed. Universitária UFPel, 2012b.

ROTHAMAN, Frankin. A emergência do movimento dos atingidos pelas barragens da bacia do rio Uruguai, 1979 – 1990. In: NAVARRO, Zander (org.). **Política, protesto e cidadania no campo**: as lutas sociais dos colonos e trabalhadores rurais no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1996.

SEMINOTTI, Jonas. O movimento dos atingidos por barragens: origem e atuação (1979 - 2008). In: PASE, Hemerson; BAQUERO, Marcelo. **Estado, Democracia e Hidreletricidade no Brasil**. Pelotas: Ed. Universitária UFPel, 2012.

SIGAUD, Lygia. **Efeitos sociais de grandes projetos hidrelétricos**: as barragens de Sobradinho e Machadinho (comunicação nº 9). Rio de Janeiro: Museu Nacional/PPGAS, 1986.

SIGAUD, Lygia. O efeito das tecnologias sobre comunidades rurais: o caso das grandes barragens. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.18, ano 7, fev. de 1992.

VASCONCELOS, Camila de. **Capital social e participação política**: um estudo de caso sobre os atingidos por hidrelétricas no sul do Brasil. Dissertação (Programa de Pós- Graduação em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.

## SOCIAL CAPITAL AMONG THOSE AFFECTED BY HYDROELECTRIC POWER STATIONS IN SOUTHERN BRAZIL

**ABSTRACT** – The process of implantation of Hydroelectric Power Station affects thousands of people, affecting the development of social, political and community life. In 1979, the Uruguay River basin region was considered strategic for the implantation of Hydroelectric Power Station, which triggered several political mobilizations in the affected communities. Based on the Social Capital theory, this work seeks to evaluate the association between institutional and interpersonal confidence indicators with the political participation of this population. For this, the data collected by the Research and Development Project “Evaluation of Results and Proposition of Model for the Elaboration of Programs for the Re-management of the Population Affected by Hydroelectric Enterprises (2010-2014)” is used. It is concluded that the components of institutional trust and interpersonal trust, referring to social capital in Putnam’s theory, are not associated with political participation in this population, as the mobilizations triggered by the relocation led to specific results and without changes in a participatory political culture.

**KEYWORDS:** Trust, Political Participation, Social Capital, Hydroelectric Power Station.



# DECISÕES POLÍTICAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

SEÇÃO 2



# CAPÍTULO 4

## CONFLITO DISTRIBUTIVO NO BRASIL EXPLICADO PELAS CONSTITUIÇÕES

**Marco Aurélio de Jesus Mendes**

<http://lattes.cnpq.br/5843373050759504>

Universidade de Buenos Aires,  
Buenos Aires - Argentina

**Bruna Bechara Mendes**

<http://lattes.cnpq.br/9560565042862882>

OAB Pará, Belém - PA

**RESUMO** – Os conflitos pela distribuição dos benefícios fiscais entre os entes federativos acontecem a partir da implantação da República, desde esse período ocorreram diversas formas de disputas pelos benefícios fiscais, assim como o objeto dessas disputas se modificaram em cada mudança constitucional. Nosso objetivo é identificar nas constituições brasileiras a partir de 1891 os principais conflitos distributivos. A teoria analisada foi a teoria da justiça defendida por Robert Rawls e Robert Nozick e a revisão literária foi feita por teóricos clássicos e contemporâneos. A Metodologia utilizada foi através da pesquisa documental com revisão bibliográfica em livros, textos, documentos, artigos e também foi feita pesquisa nos sites do Congresso nacional que tratam sobre o assunto. Os resultados encontrados são que os conflitos distributivos diagnosticados pela análise constitucional

são decorrentes de uma divisão injusta dos benefícios fiscais entre os entes federativos. A distribuição injusta dos benefícios fiscais entre os entes federativos ocasiona crises sociais, econômicas, falta de investimentos em políticas públicas, pois o repasse dos benefícios é feito de forma vertical.

**PALAVRAS-CHAVE:** Conflito distributivo; Federalismo; Federação; Constituições; Justiça.

### 1. INTRODUÇÃO

O artigo trata sobre os conflitos distributivos decorrente da divisão de benefícios fiscais na nação brasileira, mostrando que em períodos históricos transitórios ou não, ocorridos desde a implantação da República, os tipos de benefícios fiscais se alternaram. As culturas econômicas que mantiveram o Estado brasileiro foram substituídas por outras economias que motivavam os conflitos distributivos.

A explicação dada pela ótica constitucional mostrou como esses conflitos ficaram definidos em cada constituição, por isso nosso estudo tentou identificar as principais disputas por esses benefícios fiscais, incorrendo esses estudos a partir da

constituição republicana.

Será feita a explicação dos conflitos distributivos pela análise das 06 (seis) constituições brasileiras, a partir de 1891, que abordará os momentos históricos que o país estava vivendo, esses períodos são importantes de serem abordadas em função de retratar as ações governamentais, as experiências ocorridas, que serviriam de mudanças a outros governos.

Os tipos de economia em cada momento histórico eram substituídos, por outros padrões econômicos, que expressavam a lutas de classes, notadamente, os resultados da exploração econômica deveriam ter a correta divisão entre os entes federativos, que de fato não acontecia, gerando inconformidade e causando crises aos entes subnacionais. No campo político as forças se concentravam no eixo sul-sudeste, que ditavam as regulamentações das constituições, fato histórico comprovado pela política do café com leite.

Iremos abordar a teoria da justiça sob a análise de Robert Rawls (1981) e Robert Nozick (1991), dois teóricos que fazem a classificação de modo diferente dessa teoria, já que com ela que se tratam as questões de desigualdade econômica, desigualdade de riqueza, direitos e deveres.

A base metodológica foi feita pela pesquisa documental, através de uma revisão bibliográfica, consultando livros, textos, artigos, documentos, havendo uma busca em alguns sites, a análise das constituições será feita através de revisão bibliográfica, se ocupando de uma literatura clássica e contemporânea que possam contribuir com o trabalho, assim como a análise de artigos. Os principais resultados serão demonstrados pela análise dos conflitos distributivos em cada constituição.

## 2. JUSTIFICATIVA

Constatamos que os conflitos distributivos estiveram presentes com base em análise das constituições e esse debate permanece entre os entes federativos, pelo que os Estados das federações que não dispõem ou possuem poucas riquezas de campo de produção reivindicam um rateio justo pela condição de fazerem parte da federação.

É nesse campo de força que se identifica as guerras políticas polarizadas por regiões a uma melhor divisão dos benefícios fiscais, incidente sobre a capacidade de realização das políticas públicas dos estados e dos seus municípios que dependem dos repasses das riquezas produzidas.

A política da divisão dos benefícios fiscais adotada pela União é considerada pelos Estados como desigual, o que acarreta sérios problemas sociais, pela ausência de cumprimento das políticas sociais e por falta de repasse financeiro suficiente para atender as demandas.

Os dilemas na federação brasileira fazem parte da nossa construção histórica e as principais questões discutidas no federalismo são: as guerras fiscais, se o sistema deve ser centralizado ou descentralizado, se deve ser concedida maior autonomia administrativa aos

entes subnacionais, se devem ser ajustadas as relações intergovernamentais entre o poder central e os demais entes da federação.

Esses conflitos permanecem em razão de haver discordância quanto à forma de rateio dos benefícios fiscais, gerando uma péssima relação intergovernamental, com base nessas informações que buscaremos demonstrar pelas constituições como esses conflitos distributivos se originam.

Todos esses princípios são correspondentes ao tema da teoria da justiça, a qual tem como defensor Robert Rawls (1981) que defende a justiça com equidade, termo que se refere às origens de como se constrói a estrutura institucional da sociedade, pra isso deve haver uma condição original de igualdade entre os homens, a justiça com equidade são princípios da igualdade, como atributo de direitos e deveres e desigualdade econômica e social, que sugere desigualdade de riqueza e autoridade. O autor, se refere que há sujeitos dentro dessas relações sociais e o sujeito fundamental da justiça é a estrutura básica da sociedade, que é composta por instituições políticas, econômicas e sociais, assim, essas instituições distribuem os direitos e deveres fundamentais e determinam a partilha dos benefícios da cooperação social.

O outro expoente é Nozick (1991) que defende um modelo de Estado mínimo, resistindo à intervenção do Estado na distribuição dos bens, por entender que essa resistência está legitimada por uma ordem liberal vigente, mas a expressão justiça distributiva não se refere necessariamente a um sistema controlado por uma entidade que se utiliza de uma fórmula para dividir coisas. Dessa forma, é possível definir que a justiça distributiva somente poderá ser considerada justa quando todos tiverem direito às propriedades já possuidoras sob o critério da distribuição, assim, considera que uma distribuição é justa, atendendo os meios legítimos, se originada de outra distribuição.

### 3. ANÁLISE DOS CONFLITOS DISTRIBUTIVOS NAS CONSTITUIÇÕES

Alguns fatores de análise que colaboram para compreender os conflitos distributivos no contexto da federação brasileira, entre outros aspectos a serem observados estão o exame de todas as constituições, há outros fatores a serem analisados que podem ser encontradas nos textos constitucionais como os modelos tributários, as divisões de *royalties* entre união, estados e municípios, as competências de arrecadação tributária dos entes federativos e as formas de relação intergovernamental.

#### 3.1. A constituição de 1891: A Primeira República

Essa carta magna foi o símbolo da implantação da república e da forma federalista, que abandonou o tipo unitário que existia no império, e fez alterações significativas na mudança do regime monárquico, extinguindo o quarto poder, conhecido como poder moderador e passou a adotar o modelo tripartite de poderes (ARAÚJO; VIDAL JÚNIOR, 2012). Arretche (2005), se referindo a Varsano, diz que aparece no texto constitucional de 1891 que foi a federação

brasileira que recepcionou um sistema de divisão das receitas tributárias, trazendo a definição dos tipos de competência tributária para a União e os estados, mas os municípios ficaram aliados desse poder de competência.

Na implantação da república tudo era novidade, o tipo de economia, os poderes ficaram descentralizados, foi concedida autonomia aos entes federativos, o regime mudou para presidencialismo, havia a necessidade de certa consistência política para manter o poder e as instituições precisariam estar funcionando e serem controladas para não ter a sombra de um golpe militar, já que havia rumores dessa possibilidade.

Quanto às minas eram tidas como propriedade do reino português, que adotou um sistema de exploração, a qual tinha como base a propriedade ostentada em título imperial, conhecido como sistema ao modo Regaliano, um modelo muito utilizado pelos países imperiais, mas com a proclamação da República e a chegada da Constituição brasileira de 1891 foi alterado o sistema para acessão (SCAFF, 2014).

A constituição de 1891 herdou quase toda a estrutura tributária do império e as fontes tributárias deveriam ficar separadas e os impostos seriam de competência exclusiva da união que determinaria para os estados quais os seus tributos a serem arrecadados, em consequência os Estados tinham o poder de definir os impostos aos municípios e somente a união e os Estados tinham autonomia para criar tributos (VARSAÑO, 1998).

A área econômica ficou muito abandonada nessa constituição, isso no plano teórico, mas havia o ciclo econômico que estava dominado pela cafeicultura, a qual tinha uma disputa internacional e ficou muito valorada a partir de um padrão da moeda ouro e os bancos que faziam a emissão a tinham como moeda base e havia estoque de grandes quantidades do café pra serem vendidos em alta no momento adequado.

Na Constituição Federal de 1891 os estados e municípios receberam autonomia, mas ficou sob o controle do poder central, apesar das rendas serem desses entes federativos, prevalecia à relação de domínio político da união que estabelecia uma dependência econômica aos municípios (VEDANA, 2002). Um problema atual na carta magna é a divisão de rendas e na constituição republicana esse dilema foi identificado de imediato entre a União e os Estados e houve até campanha para que tivesse uma reforma, porque a questão estava relacionada à divisão de impostos e o conteúdo econômico da carta magna era bem confuso e não definiam a quem pertencia as minas e jazidas (BATISTI, 2007). A partilha dos tributos entre União e Estados foi considerada como a maior novidade na carta de 1891, significando para a União competição em arrecadar sobre rendas industriais e comerciais e aos Estados, sobre exportação de produtos, enquanto aos Municípios era definido pelo Estado o tipo de arrecadação, podendo exercer a arrecadação por competência concorrente (BALEEIRO, 2001). Ao escolher o modo federalista, do tipo presidencialista, a constituição estabeleceu largas atribuições ao poder legislativo, configurando um tipo de relação duvidosa entre a União e os Estados e concentrou maior poder de arrecadação aos Estados, gerando uma política administrativa inviável aos Municípios (LANNA JR, 2006).

O motivo dos Municípios não serem elevados naquele momento à condição de ente federativo, foi que a intenção da divisão de arrecadação dos impostos ficasse concentrada nas mãos da União e dos Estados, como os tipos de arrecadação eram definidos pelos Estados, o poder legislativo ficou com muitos poderes, porque deliberava sobre as competências, com isso o legislativo servia ao executivo em suas decisões.

### 3.2. As constituições de 1934 e 1937: O Estado Novo

Vimos que a constituição de 1934 reprisou a carta anterior colocando de lado o estado liberal e procurou introduzir alguns princípios do *Welfare State*, consagrando um maior controle sobre a situação econômica e social e ao mesmo tempo trouxe uma inovação de grande importância, a criação da justiça do trabalho que sistematizou direitos do trabalhador.

A constituição de 1934 por criações normativas alterou consideravelmente a estrutura tributária do país relacionada aos entes estadual e municipal e foi nesse período que os municípios começaram a ter competência privativa em relação a alguns tributos e a divisão dos impostos entre os entes federativos que foram considerados uma novidade (VARSANO, 1998). Pode ainda ser visto que essa carta conservou princípios fundamentais a repartição dos poderes e os estendeu à União e definiu aqueles que eram concorrentes entre União e Estados e houve maior rigor da divisão das receitas tributárias entre os entes federativos com dilatação dos poderes do executivo, fruto de um compromisso do liberalismo com o intervencionismo (SILVA, 2006).

Nesse contexto de novidades é visto a ampliação da liberdade econômica com a chegada das indústrias que passaram a ter o perfil estatizante, ficando o estado com o controle absoluto sobre as indústrias e a atividade econômica e o país passou a ter um modelo dominial referente à exploração mineral e as fontes de energia hídrica.

Nessa constituição foi implantado o cooperativismo do federalismo, estabelecendo as competências concorrentes, considerado um avanço a questão da autonomia dos entes federados e a relativa autonomia aos Municípios (VEDANA, 2002). Na Constituição Federal de 1934 foi transferida além da autonomia aos entes federados, rendas entre eles mesmos, com a finalidade de realizarem determinados serviços, concedendo ainda a possibilidade de decretar impostos e gerir serviços locais à comunidade (VEDANA, 2002). A lei maior de 1934 assegurou maior liberdade econômica e as indústrias passaram a ser estatizadas e foi concedido à União o direito de poder instituir monopólio de certas atividades, ainda veio no seu texto à previsão regulando a nacionalização progressiva das minas, jazidas minerais e quedas d'águas e outras fontes de energia hidráulica (BATISTI, 2007).

Finalmente, há de ser ressaltado que nesse momento o Brasil estava em crescimento industrial e o Estado concedeu aos brasileiros ou as empresas criadas no país um sistema de exploração e participação nos lucros aos legítimos proprietários nas áreas de solo. Essas autorizações para exploração nessas áreas não eram privativas da União, poderiam ser

exploradas por pessoas física e/ou jurídicas.

Nesse período o Federalismo passou a ter a formatação centralizada, em função do próprio período ditatorial e as decisões tomadas nesse governo foi justificado por um controle absoluto do poder central, colocando no próprio texto constitucional que forças opositoras poderiam causar desordem social com ameaças de tomadas do poder pelos comunistas, assim o governo disseminou a ideia de uma guerra civil e o Presidente passou a governar sob decreto lei, concentrando o poder executivo e legislativo em suas mãos.

A constituição de 1937 não sofreu muitas alterações e foram retiradas algumas competências dos Estados e Municípios no momento que a 2ª guerra mundial trouxe influências sobre as receitas tributárias no Brasil quando a base de tributação era doméstica, vindo logo após o período industrial (VARSAÑO, 1998). Nesse tempo que vigorou a constituição de 1937 aconteceram diversas alterações no ramo mineral no país e é bom destacar o tratamento que foi dado ao capital estrangeiro, essa normatização foi refratária à invasão do capital estrangeiro na área mineral e definiu restrições autorizando somente as empresas nacionais e aos brasileiros a exploração do minério (SCAFF, 2014).

Citando Francisco Campos, essa constituição foi imperiosa, num ambiente de crise de ordem e de autoridade, visualizada em todo o mundo, assim essa disputa pelo controle político suprimia a tranquila democracia liberal, vez que os atores daquela situação vislumbrava a mutilação dos opositores pelo controle político, econômico e social (PORTO, 2001). O estado passou a controlar a economia e o governo queria fortalecer o poder executivo, a rigor essa carta magna não foi colocada em prática, em função da ditadura, a governança se dava através de decretos (SILVA, 2006). A ordem econômica pôde ser constituída da produção do trabalho humano que gerava riqueza nacional em contraponto a produção industrial que foi mantida por alguns preceitos da carta de 1934 quanto à nacionalização das minas, jazidas e quedas d'águas, nesse período houve um crescimento das indústrias de valor básico ou essenciais à defesa econômica ou militar da nação (BATISTI, 2007).

O Estado Novo tinha um objetivo, o controle político, e por via de consequência dominaria os outros poderes, legislativo e judiciário, e não se importou muito sobre a questão econômica, copiando os capítulos da carta de 34, assim, não havia um modelo de prosperidade à economia e o avanço com o aumento da riqueza era responsabilidade do próprio esforço humano, porque não havia investimento na economia.

### **3.3. A constituição de 1946 e a democracia**

Constatou-se que o país ficou submerso por quase uma década em um período ditatorial e as justificativas que mantinham o Presidente no poder não se sustentavam mais, era preciso retomar novamente o caminho da democracia. Há de se ressaltar que o país nessa época inovou com a legislação trabalhista e houve uma oxigenação no processo de industrialização, mas faltava o principal, a dignidade e a liberdade ao povo. Nesse período constitucional houve

a criação da Petrobras pela Lei 2.004/1953, configurando uma importante conquista em razão dos debates políticos sobre os royalties, definindo uma participação mais isonômica aos Estados e Municípios, levando em consideração que as mudanças ocorridas pós 2ª. Guerra mundial influenciou fortemente o mercado internacional com o consumo de combustível, que pode ser um fator levado em consideração para a criação da estatal.

Entre as décadas de 40 e 50, houve um envolvimento maior da sociedade que se aglomerava em manifestações que de certo modo pressionava o Presidente Vargas à criação da Petrobrás, uma empresa estatal, responsável pela exploração do petróleo (FARIAS, 2010). A constituição de 1946 foi inovada sobre as rendas dos entes federativos, os impostos passaram à competência exclusiva da União e dos Estados, outra novidade foi à criação do imposto único federal sobre diversos produtos, inclusive mineral (BALEIRO; SOBRINHO, 1999). O artigo 153, parágrafo 1º, da constituição de 1946 tinha essa redação: as autorizações ou concessões serão concedidas exclusivamente a brasileiros ou a sociedades organizadas no país, essa previsão normativa tornou mais amigável à relação com o capital estrangeiro (SCAFF, 2014). A Constituição de 1946 tentou reforçar as receitas municipais, devido ao acréscimo de municípios, foi criada uma forma de repasse, essa situação estava relacionada ao aumento da industrialização em 1950 que ocasionou uma aceleração das despesas, desequilibrando com as receitas (VARSANO, 1998). Com o processo de redemocratização os municípios recuperaram sua autonomia com os poderes político e financeiro e passaram novamente a gerir sua comunidade, obtendo direito de decretar e arrecadar tributos, com possibilidade de aplicar suas receitas e os Estados deveria repassar parte dos tributos que arrecadavam e na oportunidade foram criados outros tipos de impostos (VEDANA, 2002).

Um fato chama a atenção, na constituição de 37, houve restrições à entrada do capital estrangeiro, já na constituição de 46 houve abertura ao capital estrangeiro e um dos motivos dessa abertura é que foi observado pelo governo que os Municípios tinham enfraquecido muito na apuração de suas receitas, ficando muito prejudicado com a forma de distribuição das arrecadações tributárias.

Essa constituição de 1946 definiu as características da redemocratização, resgatando direitos e garantias constitucionais, sofrendo poucas alterações no seu texto, aonde foi restabelecido o acesso ao poder judiciário e o Congresso voltou a funcionar, destacando-se o reequilíbrio econômico, associado ao princípio da livre iniciativa com o princípio da justiça social (ARAÚJO; VIDAL JÚNIOR, 2012). O novo governo na redemocratização, pós 46, pretendia estabelecer harmonia e independência entre os poderes, reduzir os poderes do executivo, criando um equilíbrio político no país, garantindo a autonomia aos municípios, realizando um acordo no plano econômico e social, tendo a seu favor o crescimento na economia nacional (SILVA, 2006). A constituição de 1946 trouxe a previsão no seu texto à proteção aos trabalhadores, à ordem econômica, à educação e à família, aproveitou-se para extinguir a bitributação, estabelecendo impostos de competência concorrente da União, Estados e municípios, mas alguns impostos foram definidos para serem arrecadados somente pela União e pelos Estados, nunca pelos municípios (BALEIRO; SOBRINHO, 1999).

Dessa exposição, a observação feita é que o país atravessou uma experiência de ditadura e as demandas referentes à dignidade do ser humano, como liberdade, igualdade, reivindicações sobre a ordem social, política, cultural estavam reprimidas, as instituições louvaram para sua abertura e conseqüentemente as suas implantações.

No vigor da constituição de 1946, foi criado o imposto único federal sobre a produção, comércio, distribuição e consumo, também sobre importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos, estendendo-se sobre a energia elétrica e aos minerais. Esse imposto seria dividido entre todos os entes federativos, cabendo 40 % à União e 50 % aos Estados e Municípios (BALEIRO; SOBRINHO, 1999). O objetivo da ordem econômica era o bem-estar social, mas dependia da produção de riqueza, além do uso da propriedade que era efeito de uma política distributiva, dependente do trabalho humano, esse fato era a inconciliável ação do capitalismo de estado existentes nas indústrias de base, siderurgia, portos e petróleo (BATISTI, 2007).

O país precisava se realinhar naquele momento havia um distanciamento entre a aceleração do processo industrial e o material humano, ambos se encontravam em locais diferentes, zona urbana e zona rural, respectivamente, o governo utilizava o discurso de oferecer o bem-estar social a população e não tinha ainda uma fórmula de atração do homem rural à zona urbana.

### **3.4. As constituições de 1967/1969: A federação centralizada**

Vimos que o Brasil após ter experimentado o primeiro período ditatorial com Getúlio Vargas, emergiu a redemocratização de 1946 que demorou 18 anos, porém, esse espaço de tempo não foi de consolidação da democracia, foi um período de grande instabilidade, ficando provado que as relações entre executivo e legislativo eram desequilibradas e que pode ter sido um dos fatores para ocasionar o golpe de 64.

A constituição de 1967 mutilou os municípios e tratou a União como controladora na área econômica financeira, em detrimento dos outros entes federativos, que executava planos nacionais e regionais de desenvolvimento com uma política sólida e tinha o poder de intervir em caso de descumprimento (CAVALCANTI; BRITO; BALLEIRO, 1999). A Constituição de 67 reduziu rigorosamente os impostos garantidos pela Constituição anterior, bem como aqueles que eram divididos pelos Estados e decretou o Ato Institucional nº 1 que feriu gravemente a autonomia municipal, eliminando direitos econômicos e financeiros (VEDANA, 2002). Nesse período ditatorial a direção das ações de arrecadação de receitas tributárias era concentrada e as transferências de Fundo de Participação dos Estados, Fundo de Participação do Município, o Imposto sobre Produtos Industrializados, o Imposto de Renda, o Imposto sobre Circulação de Mercadoria eram do tipo desvinculadas possibilitando melhor controle pelo poder central (VEDANA, 2002).

Não era de se esperar outra coisa em um período ditatorial, quando a União ostentava

o comando das ações econômicas, fragilizando os outros entes federativos e restringindo os repasses de verbas aos municípios, que muito em parte foi causada pela diminuição dos impostos que arrecadavam, comprometendo drasticamente suas metas municipais.

Medidas austeras foram baixadas como a redução das competências estaduais e municipais, o judiciário e o legislativo tiveram suas competências diminuídas, restringiram-se direitos individuais e políticos, mas a ordem econômica recebeu tratamento mais liberal (ARAÚJO; VIDAL JÚNIOR, 2012). No período constitucional de 67 o governo privilegiou o capital estrangeiro, mas não houve restrição de sua aplicação na mineração e a política de exportação era submissa às empresas multinacionais e nessa época foi criado o novo código de mineração através do Dec. Lei 227/67 (SCAFF, 2014). Algo de inovador na constituição de 67 foi à transferência do direito de propriedade de pesquisa do proprietário do solo para aquele que tiver primeiro requerido à autorização de pesquisa ou o registro de licença (SCAFF, 2014). Uma característica dessa constituição de 67 foi à centralização político-administrativa, porque a união tinha o predomínio tributário, anteriormente não concedido e as relações entre as órbitas de poder obedecem, a um só tempo, a pressupostos estruturais e de conjuntura (CAVALCANTI; BRITO; BALEEIRO, 1999). A exploração dos recursos minerais teve a mesma previsão das constituições anteriores. Foi mantido o monopólio da pesquisa e exploração de petróleo pela União. A participação do governo na economia foi ao extremo, tornou-se desastrosa, considerando a explosão do petróleo de 1973, atingindo intensas dificuldades econômicas (BATISTI, 2007).

Desse exposto, essa constituição herdou grande parte de seu texto da carta magna de 1937, estabeleceu um grande cuidado com a Segurança Nacional e definiu uma grande concentração de poder à União e ao Presidente, todavia, é bom destacar que as modificações feitas no sistema tributário nacional e a individualização das receitas deram uma conotação de federalismo cooperativo, porém, os direitos e garantias fundamentais foram reprimidos e as instituições que fazem parte do sistema de justiça sofreram grandes perseguições e violências.

### **3.5. A Constituição de 1988 e descentralização da federação**

O Brasil ficou mais de duas décadas sob o domínio de uma ditadura militar e foi uma das ditaduras mais longas da história das Américas, quando o regime castrense sucumbiu, o país emergiu a um novo período de redemocratização. Havia muitas reivindicações que ficaram amordaçadas, as instituições políticas, econômicas, sociais, culturais, etc. tiveram novamente seu espaço com direitos a programar suas ações institucionais, por isso essa constituição ficou conhecida como a constituição cidadã.

A Constituição de 1988 foi destinada competência a cada estado para fixar o ICMS, havendo aumento para o Fundo de Participação do Estado e Fundo de Participação do Município, também se destinou a divisão do Imposto sobre Produtos Industrializados aos outros entes (VARSANO, 1998). Em Souza (2005) diz que o texto da constituição de 1988 previu uma extrema descentralização fiscal, interpretada como forte oposição à centralização

fiscal do outrora regime ditatorial (SERRA; AFONSO, 1999 apud SOUZA, 2005). Foram poucas novidades na ordem tributária em relação aos moldes da antecessora, mas essas novidades estavam relacionadas à maneira de divisão ou da própria descentralização das receitas dos tributos (VEDANA, 2002). O tema compensação financeira trouxe uma previsão legal, prevista no artigo 20 da constituição federal de 1988, esse dispositivo incorporou a exploração do minério, petróleo e medidas de energia hidráulica, portanto esse tipo de energia apareceu como uma espécie de compensação por haver cobrança do ICMS (SCAFF, 2014).

Contudo, uma das preocupações da atual carta magna foi ampliar direitos fundamentais, estabelecendo garantias individuais e coletivas, assegurando direitos dos trabalhadores e destacando-se também que houvera um grande avanço à proteção dos Direitos Humanos, acompanhando uma vanguarda internacional, assim, essa atual constituição recepcionou esses direitos, sob o manto de construir uma sociedade, justa e solidária.

A atual constituição contemplou uma economia descentralizada de mercado, aparecendo o Estado como interventor para fiscalizar e paralelamente surge a Emenda Constitucional 33/01 permitindo a incidência de contribuição de intervenção do domínio econômico sobre o petróleo e seus derivados (MORAES, 2004). A ordem econômica descrita pela constituição atual é intervencionista, assegurando a liberdade de iniciativa econômica, assim como o direito de propriedade privada, visando gerar bem-estar social, por isso, a constituição consagrou um tipo de estado intervencionista (CUNHA JR; NOVELINO, 2014).

Portanto, nesse bolo de divisão das receitas tributárias, dos royalties, dos benefícios fiscais, entre os entes federativos, os municípios foram e ainda continuam sendo os maiores prejudicados nessa partilha, salvo os dois períodos ditatoriais de 1937 e 1964, que definiram a concentração de competência e controle pelo poder central. Portanto, as previsões constitucionais das partilhas entre os entes federativos são extremamente desequilibradas, gerando péssima relação intergovernamental, desigualdades sociais, econômicas, etc.

Na parte que trata dos fundamentos e princípios da constituição de 88, versa sobre a forma de investimento do capital estrangeiro, define que a exploração de atividade econômica pelo estado é subsidiária, dispondo sobre recursos minerais de exploração, ficando a exploração de hidrocarbonetos como monopólio da União (BATISTI, 2007). Quanto à divisão do bolo das receitas tributárias a constituição de 88 trouxe previsão exemplificativa, pois essa situação se refere também ao imposto extraordinário, que ficará destinado 20 % dessa arrecadação aos estados e ao Distrito Federal (ARAÚJO; VIDAL JR, 2012). Para Scaff (2014), o qual discorda de todos os autores, diz que é óbvio um acordo político objetivando compensar as perdas, adotando um regime diferenciado ao ICMS, pois o subsolo naturalmente é tido como propriedade privada. Mas, Silva (2006) diz que o artigo 20 da CF/88, prevê que os recursos minerais, incluindo o subsolo e as energias hidráulicas são bens da União se referindo mais a frente no artigo 176 da CF/88, que as jazidas e os demais recursos naturais são explorados pela União.

Sendo assim, a atual constituição de 88 é bem atualizada, inovadora, avançada, tentou

globalizar quase todos os direitos, se preocupou muito com a questão da divisão dos benefícios fiscais, resgatou as instituições do sistema judicial que estavam controladas e perseguidas, deu muita atenção às questões de Direitos Humanos, somente no artigo 5º, tiveram 70 incisos, tratando dos Direitos Humanos, pois era natural diante de tanta repressão do momento ditatorial, que avançou bem com as questões dos direitos dos trabalhadores.

#### 4. CONCLUSÃO

Nossa observação deu conta que as origens dos conflitos federativos não se limitam pela disputa de um único benefício fiscal, como exemplo, os royalties do petróleo, pois os royalties são benefícios que podem aparecer por meio de diversas fontes de receitas tributárias.

Em todo o período republicano havia uma acirrada disputa pelos benefícios fiscais, e o suporte teórico dessa discussão era sobre o descumprimento de princípios constitucionais, quando chegamos à constatação que os conflitos distributivos se originam em parte na legislação que se define no encontro da conjuntura política e econômica que ditam às regras de divisão dos benefícios fiscais.

O federalismo brasileiro é descentralizado, muito competitivo, nada solidário, não é cooperativo, as constantes crises, inclusive de corrupção que envolve a nação brasileira refletem diretamente na forma como vai se moldando o federalismo.

Os estudos atuais apontam que as relações federativas do executivo central colocam os entes subnacionais financeiramente dependentes, com isso impossibilita o cumprimento de programas essenciais ao desenvolvimento, conseqüentemente comprometendo a autonomia administrativa e financeira dos municípios que não tem função sem os repasses de recursos.

#### REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2012.

ARRETCHE, Marta Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista Sociologia e Política**. 2005, nº 24, p.69-85.

BATISTI, Nelia Edna Miranda. **Evolução da ordem econômica no contexto político-econômico das constituições brasileiras**. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) – Universidade Estadual de Londrina, Paraná. 2007.

BRASIL. BALEEIRO, Aliomar (Org.). **Constituições brasileiras. Vol. II – 1891**. Brasília: Senado Federal, 2001.

BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima; **Constituições brasileiras. Vol. V – 1946**. Brasília: Senado Federal, 1999.

\_\_\_\_\_. PORTO, Walter Costa; (Org.). **Constituições brasileiras. Vol. IV - 1937**. Brasília: Senado Federal, 2001.

\_\_\_\_\_. CAVALCANTI, Themistocles Brandão. BRITO, Luiz Navarro de. BALEEIRO, Aliomar (Orgs.). **Constituições**

**brasileiras Vol. VI – 1967.** Brasília: Senado Federal, 1999.

CUNHA JR, Dirley; NOVELINO, Marcelo. **Constituição Federal.** Salvador: Juspodivm, 2014.

FARIAS, Patrícia. Petróleo, royalties e região. In: PIQUET, Rosélia (Org.)Piquet. **Texto para discussão:** Nacionalismo e participação popular. Ed. Garamond. Rio de Janeiro, 2010.

LANNA JR, Mário Cléber Martins. **Democracia e ditadura no Brasil.** Texto para discussão Artigo: A República da conspiração: O governo provisório de 1889/1894. p. 25-38 - Rio de Janeiro: UERJ, 2006.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** São Paulo: Atlas, 2004.

NOZICK, R. **Anarquia, estado e utopia.** Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça.** Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

SCAFF; Fernando Facury. **Royalties do petróleo, minério e energia.** São Paulo: IMPRENTA/ Revista dos Tribunais, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, Celina. Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v.65, p. 27-48, 2008.

\_\_\_\_\_. Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988 . **Revista Sociologia e Política.** 2005, n.24, p.105-121.

VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século:** Anotações e reflexões para futuras reformas. Rio de Janeiro/Distrito Federal: IPEA, 1998.

VEDANA, Celso. **Federalismo:** autonomia tributária formal dos municípios, Ed. Habitus, 2002.

## DISTRIBUTIVE CONFLICTS IN BRAZIL EXPLAINED BY THE CONSTITUTIONS

**ABSTRACT** – Conflicts over the distribution of tax benefits among federal entities have taken place since the establishment of the Republic, since that period there have been various forms of disputes over tax benefits, just as the object of these disputes has changed with each constitutional change. Our aim is to identify in the Brazilian constitutions from 1891 onwards the main distributional conflicts. The analyzed theory was the theory of justice defended by Robert Rawls and Robert Nozick and the literary review was made by classical and contemporary theorists. The methodology used was through documentary research with bibliographic review in books, texts, documents, articles and research was also carried out on the websites of the national Congress dealing with the subject. The results found are that the distributive conflicts diagnosed by the constitutional analysis are due to an unfair division of the tax benefits among the federal entities. In conclusion, the unfair distribution of tax benefits among federal entities causes social and economic crises, lack of investments in public policies, as the transfer of benefits is made in a vertical manner.

**KEYWORDS:** Distributive conflict; Federalism; Federation; Constitutions; Justice.

# CAPÍTULO 5

## A REGULAÇÃO DA AQUISIÇÃO DE IMÓVEL RURAL POR ESTRANGEIRO NO BRASIL E SEUS IMPACTOS NA CAPTAÇÃO DE RECURSOS AO AGRONEGÓCIO SOB A PERSPECTIVA DE DIREITO E ECONOMIA

**Felipe Luís Rebechi**

<http://lattes.cnpq.br/0170480109953984>  
Universidade do Vale do Rio dos Sinos  
(UNISINOS), São Leopoldo - RS

**RESUMO** – Por meio da aplicação do ferramental teórico e empírico desenvolvido pela Economia, com destaque à sua teoria científica do comportamento humano, a disciplina de Direito e Economia, ou Análise Econômica do Direito, propõe-se a ampliar a compreensão do fenômeno jurídico. Neste trabalho, valendo-se da abordagem que a Análise Econômica do Direito confere aos direitos de propriedade, analisa-se a problemática que envolve o marco legal que regula a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil, Lei nº 5.709/1971, com destaque à interpretação do Parecer AGU/LA nº 01/2010 da Advocacia-Geral da União e seus impactos nos custos de transação relacionados às operações de captação de recursos externos ao agronegócio brasileiro. Estuda-se, ademais, com o objetivo contribuir com os debates, as alterações promovidas pela Lei nº 13.986/2020 (Lei do Agro) e as propostas do Projeto de Lei nº 2.963/2019, identificando suas esperadas consequências, especificamente, no que se refere ao rol de garantias (imobiliárias)

disponíveis aos credores estrangeiros.

**PALAVRAS-CHAVE:** direitos de propriedade, estrangeiro, agronegócio, Direito e Economia.

### 1. INTRODUÇÃO

O potencial brasileiro para o agronegócio é internacionalmente reconhecido. O país, nas últimas décadas, otimizou significativamente a capacidade produtiva de suas propriedades rurais, conquistando protagonismo no setor. Mas, para acompanhar a crescente demanda mundial por alimentos, são necessários investimentos contínuos à expansão da produção, aspecto em que, paradoxalmente, o Brasil sofre por limitações de natureza não econômica.

Isto, porque, para incentivar e atrair investimentos, é fundamental a existência de um ambiente institucional que proporcione segurança e previsibilidade aos seus agentes, questão em que o Direito, no seu desígnio de conformar o comportamento humano, exerce papel fundamental.

Assim, neste trabalho, faz-se uma breve introdução a determinados conceitos da disciplina de “Direito e Economia” e à forma como a aplicação do ferramental

teórico das ciências econômicas permite aos legisladores e aos aplicadores do Direito adquirir uma compreensão ampliada do fenômeno jurídico, sobretudo, da influência que as instituições jurídicas exercem na Economia.

A análise é direcionada à disciplina dos direitos de propriedade, dando-se ênfase à tutela que a Lei nº 5.709/1971 confere à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, com destaque à problemática gerada pelo Parecer AGU/LA nº 01/2010 da Advocacia-Geral da União.

Por fim, analisam-se os aspectos relevantes da Lei nº 13.986/2020, conhecida como a “Lei do Agro”, e do Projeto de Lei nº 2.963/2019, atualmente em tramitação, expondo os impactos esperados nas operações internacionais de captação de recursos ao agronegócio nacional, especialmente, no que toca às garantias imobiliárias disponíveis aos financiadores.

## 2. PRESSUPOSTOS DE DIREITO E ECONOMIA

Inicialmente, de modo a iniciar o leitor na abordagem da Análise Econômica do Direito, especialmente quando direcionada aos direitos de propriedade, pois imprescindível às conclusões deste trabalho, expõem-se certos pressupostos básicos da disciplina, com destaque à abordagem da denominada Nova Economia Institucional.

### 2.1 Instituições Jurídicas e Economia

A perspectiva institucional de Direito e Economia parte da verificação de como,

[...] por um lado, a economia influencia o direito, visto que o sistema econômico pressiona os sistemas político e legal por mudanças legais que facilitem uma direção particular de evolução e, por outro lado, como o direito influencia a economia – isto é, como mudanças legais facilitam o desenvolvimento da atividade econômica em uma direção particular. (MERCURO; MEDEMA, 1997, p. 109, tradução nossa).

As instituições, nesse contexto, são entendidas como o “[...] conjunto de princípios e regras (jurídicas ou não), que configuram relações sociais ou grupo de relações sociais.” (SZTAJN; AGUIRRE, 2005, p. 228-229).

Para North (2009, p. 3, tradução nossa), são

[...] as regras do jogo ou, mais formalmente, são as limitações concebidas pelo homem que conformam a interação humana. Em consequência, elas estruturam incentivos no intercâmbio humano, quer seja político, social ou econômico.

Quanto a sua finalidade em uma sociedade, o autor identifica a de

[...] reduzir incertezas através do estabelecimento de uma estrutura estável (mas não necessariamente eficiente) à interação humana. Porém, essa estabilidade das instituições, de maneira alguma, contradiz o fato de que as mesmas estão em constante transformação. (NORTH, 2009, p. 6, tradução nossa).

Sendo assim, as instituições (e o modo como se transformam) atuam diretamente na performance de uma determinada economia (NORTH, 2009, p. 3), uma vez que é no contexto dessas instituições que atuarão as organizações (políticas, econômicas, sociais e educacionais) – grupos de indivíduos ligados por um objetivo em comum.

Quais organizações serão criadas e a forma como se desenvolverão serão decorrências diretas do ambiente institucional presente. Simultaneamente, essas mesmas organizações influenciarão o modo como o quadro institucional evoluirá, exercendo papel chave nas mudanças institucionais.

É a forma como essa interação entre instituições e organizações se desenvolve que molda as mudanças institucionais e permite compreender as diferentes performances de economias ao longo do tempo (NORTH, 2009, p. 5-7).

Nesse contexto, as normas formais e, portanto, as instituições jurídicas, constituem parte importante da estrutura institucional de uma sociedade. Aliás, a existência de direitos de propriedade bem definidos e a segurança de que os contratos serão cumpridos exercem papel fundamental na performance de uma economia (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 58-59).

A busca por essas estruturas institucionais, que maximizam a capacidade de uma sociedade de produzir riqueza, é identificada por Mercurio e Medena (1997) como um dos pontos fundamentais na abordagem da Nova Economia Institucional, em conjunto com

a presunção de que todo indivíduo racionalmente busca seus próprios interesses, sujeito a limitações. Essas limitações são mais numerosas e severas do que aquelas da teoria econômica neoclássica. Estas incluem a definição (bem como existência) de direitos de propriedade e custos de transação, bem como a constatação da limitada capacidade computacional da mente humana [...]. (MERCURIO; MEDENA, 1997, p. 130, tradução nossa).

Nesse sentido, conforme identificam, ainda, Furubotn e Richter (2011), custos de transação, direitos de propriedade e relações contratuais constituem os elementos básicos na literatura da Nova Economia Institucional. O estudo das relações contratuais possui relação direta com ambos os conceitos de direitos de propriedade e custos de transação, recaindo o foco, por sua vez, em problemas relacionados a incentivos e assimetrias de informação entre as partes contratantes ou entre estas e um terceiro (FURUBOTN; RICHTER, 2011, p. 35).

Em relação ao sistema de direitos de propriedade, como se verá mais adiante, é

responsável por definir

[...] as posições dos indivíduos em relação a utilização de recursos escassos. Como a alocação dos direitos de propriedade influencia os incentivos e o comportamento humano de maneiras geralmente previsíveis, há uma base para o estudo do impacto dos arranjos de direitos de propriedade nos resultados econômicos. (FURUBOTN; RICHTER, 2011, p. 36, tradução nossa).

A seu turno, os custos de transação

[...] surgem em relação ao processo de troca, e sua magnitude afeta as formas através das quais a atividade econômica é organizada e desenvolvida. Inseridos na categoria geral de custos de transação estão os custos de pesquisa e informação, custos de barganha e decisão, e custos de supervisão e execução. A economia dos custos de transação preocupa-se particularmente com os efeitos desses custos na formação dos contratos. (FURUBOTN; RICHTER, 2011, p. 36, tradução nossa).

Em “O problema do Custo Social”, Coase (2008) aborda os custos de transação, explicando que, para

[...] que alguém realize uma transação, é necessário descobrir quem é a outra parte com a qual essa pessoa deseja negociar, informar às pessoas sobre sua disposição para negociar, bem como sobre as condições sob as quais deseja fazê-lo, conduzir as negociações em direção à barganha, formular o contrato, empreender meios de inspeção para se assegurar que os termos do contrato estão sendo cumpridos, e assim por diante. Tais operações são, geralmente, extremamente custosas. Custosas o suficiente para evitar a ocorrência de transações que seriam levadas a cabo em um mundo em que o sistema de preços funcionasse sem custos. (COASE, 2008, p. 12).

Nesse cenário, as instituições têm o condão de reduzir ou de incrementar os custos de transação, afetando (e em certos casos determinando) a realização ou não de negócios entre os atores em uma economia.

## 2.2. Análise Econômica dos Direitos de Propriedade

O conceito jurídico de propriedade, segundo Cooter e Ulen (2010, p. 92), é “o de um conjunto de direitos sobre recursos que o proprietário é livre para exercer e cujo exercício é protegido da interferência e intromissão de outros.”. Desse modo, afirma-se que o direito de

propriedade “determina a distribuição da riqueza e do poder dentro de um sistema econômico.” (MERCURO; MEDEMA, 1997, p. 133, tradução nossa).

Para ilustrar a importância de direitos de propriedade (privada) em um sistema econômico, imagine-se uma situação institucional em que citados direitos não existem; ao mesmo tempo, tenha-se em mente um dos pressupostos basilares da abordagem econômica ao comportamento humano, qual seja: indivíduos são autointeressados e buscam a maximização dos seus interesses (do seu próprio bem-estar).

Nessa hipótese,

[...] exceto onde a oferta supera a demanda a um preço zero, a ausência de direitos de propriedade gera perdas coletivas em razão da superexploração dos recursos coletivos, pois a ausência de direitos privados reduz os incentivos para que os indivíduos considerem a totalidade do custo social de suas ações. (MERCURO; MEDEMA, 1997, p. 133, tradução nossa).

Portanto, se todos os recursos são coletivos, há poucos incentivos para investimentos, tendo em vista os obstáculos para a captação dos seus resultados. Nessas condições,

[...] os indivíduos que se dispõem a concretizar uma atividade produtiva terão, para além de alocar tempo e recursos à produção, alocar tempo e recursos à preservação daquilo que possuem. Por não existirem direitos de propriedade protegíveis pelo ordenamento jurídico, a dimensão da propriedade de um indivíduo será proporcional à sua capacidade de fornecer proteção àquilo sobre o que detém a posse. Por conseguinte, alguns indivíduos, ao invés de produzir, preocupar-se-ão com a apropriação de recursos e aqueles interessados na produção, deixarão de produzir mais porque os recursos a esta atividade destinados terão de competir com a finalidade de assegurar aquilo que já possuem. (TIMM; CAOVIALLA 2010, p. 4).

A existência de direitos de propriedade, pois, possibilita ao titular perceber (ou internalizar) as externalidades de determinado bem – tanto as positivas (eventuais frutos), quanto as negativas (responsabilidades). Assim, incentiva-se a produção e o melhor uso dos bens, além de possibilitar sua transferência a outros indivíduos, gerando-se, com as respectivas transações, riqueza à sociedade e uma alocação mais eficiente dos recursos (TIMM; CAOVIALLA, 2010, p. 2-8).

Contudo, como visto, os custos de transação afetam a realização das barganhas, impedindo que as negociações evoluam a preço zero. Nesse contexto, o sistema legal e as instituições jurídicas, sobretudo aquelas que dizem respeito aos direitos de propriedade e aos contratos têm influência direta nos custos de transação.

Instituições que tratam de forma precária os direitos de propriedade e que não garantam segurança de que os contratos serão respeitados, na medida em que apresentam riscos adicionais à realização dos negócios, desencorajam investimentos.

É o sistema jurídico, pois, que fixará, com mais ou menos restrições, sem descuidar das normas sociais que legitimarão esse sistema, os direitos de propriedade (VERA, 2014, p. 203).

### **3. A LEI Nº 5.709/1971 E O PARECER AGU/LA Nº 01/2010 DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 190, prescreve que a “lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira [...]”. Assim, disciplina a matéria a Lei nº 5.709/1971, que, em seu art. 1º, estabelece que o “estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil só poderão adquirir imóvel rural na forma prevista nesta Lei.”

Como se percebe, fixa dois requisitos: a residência permanente para a pessoa física estrangeira, e a autorização para funcionar no Brasil para a pessoa jurídica. Em seguida, em seu art. 3º, limita a área a ser adquirida a, no máximo, 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua, sendo livre a aquisição de imóvel com área não superior a 3 (três) módulos.

Além disso, restringe o total da soma das áreas rurais pertencentes à estrangeiros, que não deve ultrapassar um quarto da superfície dos municípios onde se situem (art. 12), e impede que pessoas estrangeiras de mesma nacionalidade sejam proprietárias ou arrendatárias de áreas correspondentes a mais de 40% (quarenta por cento) do município onde estejam localizadas as propriedades (art. 12, § 1º).

Com relação às pessoas jurídicas, a lei em referência também estabelece (art. 5º) que somente poderão adquirir imóveis rurais “destinados à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários”, devendo os projetos serem previamente submetidos à aprovação do Ministério da Agricultura, ouvindo-se, ainda, o órgão federal competente na respectiva área, e, quando se tratar de projetos de caráter industrial, o Ministério da Indústria e Comércio (§§ 1º e 2º do art. 5º).

Entretanto, a disposição que mais debates suscitou encontra-se no § 1º do art. 1º da citada lei, que submete ao seu regime “a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior”.

Com a promulgação da Carta de 1988, a Advocacia-Geral da União foi provocada a se manifestar sobre a recepção do referido dispositivo da Lei de 1971. O resultado foi a edição do Parecer GQ-181/1998, que conclui que citado parágrafo não teria sido recepcionado pela Constituição. Isto, porque esta, em seu art. 171 (revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995), trouxera os conceitos de empresa brasileira (inciso I) e de empresa

brasileira de capital nacional (inciso II), a saber:

Art. 171. São consideradas:

I – empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País;

II – empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades.

Nessa lógica, o conceito de empresa estrangeira, segundo esse Parecer, seria fornecido por exclusão – ou seja, aquela que não preenchesse os requisitos de empresa brasileira – não tendo a legislação infraconstitucional (Lei nº 5.709/71) condão para dispor sobre a matéria.

Em atenção à posterior revogação, pela Emenda Constitucional nº 6/1995, do art. 171 da Constituição Federal, o Parecer defende que, nos termos do art. 2º, § 3º, do Decreto-Lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), “não tem o condão de repristinar a norma que se entendera revogada. Desse modo, continua revogado o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71.”.

Sendo assim, a partir da publicação do Parecer GQ-181/1998, as empresas brasileiras, constituídas sob as leis brasileiras e com sede no País, independentemente de seu controle estar ou não em mãos estrangeiras, encontraram-se autorizadas a adquirir imóveis rurais no Brasil, livres das restrições e exigências impostas pela Lei de 1971.

Contudo, em 2010, a Advocacia-Geral da União, argumentando que o País perdera o controle sobre as aquisições de terras por empresas brasileiras controladas por estrangeiros, reforma o entendimento consolidado no Parecer de 1998 e edita o Parecer AGU/LA nº 01/2010.

Ante o alegado contexto, a Advocacia-Geral da União passa a defender – por meio de extensa construção hermenêutica – a compatibilidade do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 com a Constituição Federal. O resultado foi o imediato aumento dos respectivos custos de transação e da insegurança jurídica no setor do agronegócio, represando operações e projetos, gerando impacto negativo de bilhões de reais, que seriam investidos nos anos seguintes. (SALOMÃO; VITAL, 2011, p. 53-54).

Portanto, ao restringir os direitos de propriedade, dificultando a percepção, pelo investidor estrangeiro, dos frutos de seus investimentos, o novo parecer retirou os incentivos para novos investimentos, conforme, inclusive, demonstrou extenso estudo, elaborado pelas consultorias especializadas Agroconsult e MB Agro, intitulado “Impactos Econômicos do Parecer da AGU (Advocacia Geral da União), que impõe restrições à aquisição e arrendamento

de terras agrícolas por empresas brasileiras com controle do capital detido por estrangeiros”.

Referido estudo, como esperado, dentre suas conclusões, fez constar que

[...] o impedimento de compra de terras por empresas controladas por estrangeiros cria complicações não desprezíveis. A terra é o colateral mais importante nas operações de crédito ao agricultor. Na medida em que a empresa estrangeira não pode deter o ativo terra, esse colateral torna-se um risco. A consequência desse fato é o encarecimento do crédito aos produtores rurais. (BARROS; PESSÔA, 2011, p. 7).

Ou seja, como já indicaria uma análise de Direito e Economia, ocorreu o repasse à sociedade dos custos gerados por esses “novos riscos”, afetando a geração de riqueza à sociedade como um todo.

#### **4. A LEI Nº 13.986/2020 (LEI DO AGRO) E O PROJETO DE LEI Nº 2.963/2019: ACERTOS E CONTRADIÇÕES**

Como se percebe, a regulação da aquisição de imóvel rural por estrangeiros, bem como sua interpretação – com destaque, neste trabalho, aos Pareceres da Advocacia-Geral da União – impactam, não só projetos em negociação ou em desenvolvimento no âmbito do agronegócio brasileiro, como também o rol de garantias disponíveis às operações financeiras com capital externo.

Destaque-se, nesse aspecto, a distinção entre (i) os investimentos diretos, voltados ao desenvolvimento de projetos agroindustriais, para os quais a aquisição da propriedade é relevante; via de regra, são investimentos de longo prazo, sendo, portanto, fundamental um ambiente institucional que confira segurança à aquisição da propriedade; e (ii) os investimentos eminentemente financeiros.

Historicamente, a captação de recursos no exterior, em especial por empresas exportadoras de commodities agrícolas, exerce papel fundamental no desenvolvimento do agronegócio. Quanto ao financiador estrangeiro, ao contrário do investidor direto, não busca implantar projetos, apenas financiá-los e, em troca, receber seu retorno financeiro. Logo, são operações que demandam garantias seguras e eficazes, capazes de amortizar os impactos de eventual inadimplemento.

Dessa forma, a Lei do Agro (Lei nº 13.986/2020), trouxe importantes avanços. No art. 51 de suas disposições finais, fez alterações ao § 2º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971, que passou a vigorar com a seguinte redação:

§ 2º As restrições estabelecidas nesta Lei não se aplicam:

I – aos casos de sucessão legítima, ressalvado o disposto no art. 7º desta Lei;

II – às hipóteses de constituição de garantia real, inclusive a transmissão da propriedade fiduciária em favor de pessoa jurídica, nacional ou estrangeira;

III – aos casos de recebimento de imóvel em liquidação de transação com pessoa jurídica, nacional ou estrangeira, ou pessoa jurídica nacional da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e que residam ou tenham sede no exterior, por meio de realização de garantia real, de dação em pagamento ou de qualquer outra forma.

Nesse sentido, o inciso II do § 2º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971, alterado pela Lei do Agro, passou a, expressamente, autorizar a constituição de garantia real – incluindo-se a alienação fiduciária, que implica na transferência da propriedade (ainda que fiduciária) ao credor – em favor do financiador estrangeiro.

Nesse ponto, cabe esclarecer que a Lei de 1971 restringiu a “aquisição” de imóveis rurais por estrangeiros, ou seja, a transferência da “propriedade plena”. Logo, não vedou a constituição de garantias reais que não provocassem a transferência da “propriedade”, caso da garantia hipotecária.

Ocorre que a hipoteca, além de não oferecer execução célere, também não protege o credor dos efeitos de eventual recuperação judicial ou falência do devedor.<sup>1</sup>

Quanto à constituição de alienação fiduciária, garantia mais eficaz em relação à hipoteca<sup>2</sup>, desde 2014 – por força da Lei nº 13.043/2014, que alterou a redação do art. 1.367 do Código Civil, estabelecendo que a “propriedade fiduciária” não se confunde com a “propriedade plena” – passou a ser autorizada em favor de credores estrangeiros.

Todavia, persistia a insegurança na hipótese de execução da garantia fiduciária, pois, em razão da restrição imposta pela Lei de 1971, o credor estrangeiro (proprietário fiduciário) restava impedido de ter a propriedade rural consolidada em seu nome, nos termos do art. 26 e seguintes da Lei nº 9.514/1997, que instituiu a alienação fiduciária de coisa imóvel.

Todavia, com as alterações da Lei do Agro, a mencionada insegurança foi, finalmente, sanada. A redação do inciso III do § 2º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 passou a autorizar o recebimento, pelo credor estrangeiro, de imóvel rural em liquidação de transação, “por meio de realização de garantia real, de dação em pagamento ou de qualquer outra forma”.

Ofereceu, portanto, inquestionáveis segurança e previsibilidade aos investidores externos, pois, além de assegurar a realização da garantia fiduciária, permite que o devedor, inclusive, dê em pagamento imóvel para solver a dívida.

Ocorre que, ainda em 2019, ou seja, antes do advento da Lei do Agro, a matéria fora objeto do Projeto de Lei nº 2.963/2019 (PL nº 2.963/2019), aprovado pelo Senado Federal em

1 Tanto na falência, em o que o bem hipotecado será arrecadado em favor da massa, quanto na recuperação judicial, cujo tratamento será objeto do plano de recuperação, o credor hipotecário estará sujeito aos efeitos dos respectivos procedimentos.

2 Além de possuir procedimento de execução mais célere, a alienação fiduciária protege o credor de eventual recuperação judicial ou falência do devedor. Na falência, o bem alienado fiduciariamente, como deixa a esfera patrimonial do devedor, não será arrecadado em favor da massa; na recuperação judicial, o credor fiduciário resta excluído de seus efeitos, conforme § 3º do art. 49 da Lei nº 11.101/2005.

dezembro de 2020 e encaminhado para revisão da Câmara dos Deputados.

Citado Projeto, de maio de 2019, precedeu, inclusive, a Medida Provisória nº 897/2019, do mês de outubro seguinte (conhecida como a “MP do Agro”, que, posteriormente, foi convertida na citada Lei do Agro).

Assim como a Lei do Agro, o PL nº 2.963/2019, que busca revogar a datada Lei de 1971, também traz avanços, há muito, esperados pelo setor, com destaque ao disposto no § 2º do seu art. 1º, que estabelece que as suas respectivas restrições “não se aplicam às pessoas jurídicas brasileiras, ainda que constituídas ou controladas direta ou indiretamente por pessoas privadas, físicas ou jurídicas estrangeiras”.

Dessa forma, encerrar-se-ia a discussão iniciada com os pareceres da Advocacia-Geral da União, conferindo segurança ao mercado.

O texto, ainda, flexibiliza outras restrições da Lei de 1971; como exemplo, deixa de exigir, como condição à aquisição do imóvel rural pelo estrangeiro, a implementação de projeto agrícola, pecuário, industrial ou de colonização previamente aprovado pelo Ministério da Agricultura. Também exclui a limitação de 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida para a aquisição, apesar de ser mantida a previsão de que a soma das áreas rurais detidas por pessoas estrangeiras não poderá ultrapassar um quarto da superfície dos Municípios onde se situem (art. 8º).

Porém, em relação às disposições relacionadas às garantias disponíveis aos investidores estrangeiros, foco deste trabalho, verifica-se grave ponto de conflito com a redação conferida à Lei de 1971 pela Lei do Agro. Tamanha é a contrariedade, que, é razoável supor, seja decorrência da distância temporal que separa ambos os regramentos, sendo a Lei do Agro a legislação mais moderna.

Nesse sentido, em que pese o PL nº 2.963/2019, acertadamente, autorizar, em seu art. 5º, a constituição de direitos reais de garantia em favor de credores estrangeiros (instituições financeiras)<sup>3</sup>, no parágrafo único do mesmo dispositivo, estabelece que, caso a concessão da garantia importe na aquisição da propriedade por credor estrangeiro, essa

[...] propriedade será sempre resolúvel e deverá ser alienada no prazo de 2 (dois) anos, renováveis por mais 2 (dois) anos, a contar da adjudicação do bem, sob pena de perda de eficácia da aquisição e reversão do bem ao proprietário original com desconstituição da garantia.

Com efeito, seguindo uma lógica econômica, é esperado que a obrigação de alienar o imóvel adjudicado em prazo determinado, incentivará comportamento oportunista de eventuais interessados na compra, que buscarão adquirir o bem por preço muito inferior ao

<sup>3</sup> Registra-se, no entanto, crítica à redação proposta pela Emenda nº 4 – CAE/CRA, que, ao contrário da redação original conferida ao art. 5º do Projeto de Lei nº 2.963/2019, limita a autorização aos casos de constituição de garantia real em favor de instituição financeira, excluindo, portanto, os demais financiadoras estrangeiros.

de mercado, inclusive, valendo-se do escoamento do prazo para a venda como instrumento de pressão para rebaixar o preço.

Ora, além de enfraquecer a garantia, ao agregar evidente fator de risco – o que, não há dúvida, será computado pelo estrangeiro, ao avaliar tais ativos ofertados em garantia – a disposição desconstrói importante conquista da Lei do Agro.

Logo, reconhece-se que o PL nº 2.963/2019 traz avanços importantes, porém, para lograr êxito, evitando efeitos indesejados de segunda ordem, deve harmonizar-se com o estabelecido pela Lei do Agro.

Eventual retrocesso, em uma análise de Direito e Economia, implicaria evidente incremento da insegurança jurídica atinente à atuação de credores estrangeiros no País, desincentivando novas operações.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Direito e Economia, ao possibilitar uma visão aprofundada, amparada em estudos empíricos, do comportamento humano, amplia a compreensão do fenômeno jurídico, proporcionando uma visão de suas possíveis (e prováveis) consequências, a partir da estrutura de incentivos que cria aos indivíduos.

Dessa forma, a existência de direitos de propriedade seguros e bem definidos, ao permitir a internalização das externalidades (tanto positivas como negativas), traz incentivos aos cidadãos para que produzam, fazendo o melhor uso possível do bem, o que, em última análise, além de ir ao encontro do que prescreve a Função Social da Propriedade, evitando desperdícios, traz, como efeito, a geração de riqueza à sociedade como um todo (MATTOS, 2008; TIMM; CAOVIALLA, 2010).

Outrossim, é necessário um contexto institucional que proporcione segurança aos agentes econômicos, principalmente aos empreendedores, para que possam investir e perceber os frutos de seus investimentos.

Nesse contexto, a alteração no posicionamento da Advocacia-Geral da União, exposta no Parecer AGU/LA nº 01/2010, além de reforçar a já famigerada insegurança jurídica brasileira no cenário internacional, trouxe um ambiente institucional desfavorável à captação de recursos por empresas, que se projeta novamente com o Projeto de Lei nº 2.963/2019 – especificamente, cabe frisar, em relação ao retrocesso que representa diante dos avanços da Lei do Agro.

Isto, porque, além de significar um acréscimo aos custos de transação, fragiliza as garantias, encarecendo e, em muitas situações, inviabilizando o acesso ao crédito, desestimulando novos investimentos, que, em grande monta, proviriam do exterior. Tais perdas, como ensina a logicidade econômica, decorrerão do repasse dos custos desses novos riscos, implicando em perda social.

Persiste, portanto, o desafio lançado aos juristas de perceber o Direito, não como um sistema fechado em si, mas aberto, que influencia e, igualmente, é influenciado pelos demais sistemas, aqui, com destaque à Economia.

## REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Porque as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

BARROS, Alexandre Mendonça de; PESSÔA, André (Coord.). **Impactos econômicos do Parecer da AGU (Advocacia Geral da União), que impõe restrições à aquisição e arrendamento de terras agrícolas por empresas brasileiras com controle do capital detido por estrangeiros**: trabalho realizado em conjunto pelas consultorias Agroconsult e MB Agro para a Associação Brasileira de Marketing Rural e Agronegócio – ABMR&A. 2011.

COASE, Ronald H. **O problema do custo social**. In: *The Latin American and Caribbean Journal of Legal Studies*, 2008, v. 3, Issue 1.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito & economia**. Porto Alegre: Bookman, 2010.

FURUBOTN, Eirik G.; RICHTER, Rudolf. **Institutions and economic theory**: the contribution of the new institutional economics. 2. ed. The University of Michigan Press, 2011.

MATTOS, César C. A. **Uma análise econômica da função social da propriedade na Constituição brasileira**. In: ARAÚJO, José Cordeiro de et al. *Ensaio sobre os impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira*. v. 2, Brasília, Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.

MERCURO, Nicholas; MEDEMA, Steven G. **Economics and the law**: from Posner to Post-Modernism. Princeton: Princeton University Press, 1997.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SALOMÃO, Alexa; VITAL, Nicholas. “Temos US\$ 3 Bi. Se o Brasil não quiser...”. **Revista Exame**, São Paulo, ed. 991, ano. 45, nº 8. 4 mai. 2011.

SOTO, Hernando de. **The mystery of capital**: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else. New York: Basic Books, 2000.

SZTAJN, Rachel; AGUIRRE, Basília. Mudanças institucionais. In: ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel (Orgs.). **Direito & economia**: análise econômica do direito e das organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

TIMM, Luciano Benetti; CAOVILLA, Renato Vieira. **Propriedade e desenvolvimento**: análise pragmática da função social. In: *Revista de Direito Empresarial*, Ed. Juruá, n. 14, jul./dez. 2010.

VERA, Flávia Santinoni. Análise Econômica do Direito de Propriedade. In: TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direito e economia no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

## THE REGULATION OF THE ACQUISITION OF RURAL PROPERTY BY FOREIGNERS IN BRAZIL AND ITS IMPACTS ON FINANCING TRANSACTIONS UNDER THE PERSPECTIVE OF LAW AND ECONOMY

**ABSTRACT** – Through the application of the theoretical and empirical tools developed by the Economic Science, with emphasis on its theory of rational choice, Law and Economics, or Economic Analysis of Law, provides an in-depth understanding of the legal phenomenon. In this paper, from the perspective of Law and Economics, especially the economic analysis of property rights, we study the legal framework that governs the acquisition of rural properties by foreigners in Brazil, Law No. 5,709/1971, with emphasis on the Opinion AGU/LA No. 01/2010, issued by the Brazilian Attorney General’s Office, which significantly increased the transaction costs related to foreign investments in the Brazilian agribusiness. Furthermore, with the intent to contribute to the discussion, we study the changes promoted by Law No. 13,986/2020 (“Lei do Agro”), and the proposals of Bill No. 2,963/2019, identifying its expected consequences, in particular, in what refers to the guarantees available to foreign creditors.

**KEYWORDS:** property rights, foreigner, agribusiness, Law and Economics.

# CAPÍTULO 6

## UMA LEITURA DA POLÍTICA PÚBLICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: REFORMULAÇÃO DO FIES EM 2010 E SEUS REFLEXOS NAS LICENCIATURAS

**Judite Ramos da Silva**

<http://lattes.cnpq.br/0051397975111089>

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC), Brasília - DF

**Noemi Ramos da Silva**

<http://lattes.cnpq.br/4476339827647363>

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq/MCTI), Brasília - DF

**RESUMO** – O principal objetivo desse trabalho é compreender a dinâmica que promoveu novos arranjos das políticas públicas voltadas à educação. Para tanto procuramos identificar e analisar as mudanças na formulação, orientação e condução da política de financiamento estudantil (FIES) atinente ao desconto para aquele estudante de licenciaturas que, após formado, atua na educação básica da rede pública. Essa análise coteja informações e dados, como aqueles resultantes do censo da educação superior, bem como vai a campo observar os motivos das opções dos universitários pelos cursos que se matricularam. Somando-se a esse matiz o intuito do gestor público em atrair e manter professores em sala de aula, na educação básica da rede pública, buscou-se lançar luz

sobre o propósito dos entrevistados após sua formação universitária.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política Pública, Financiamento do Ensino Superior, Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), Educação, Cidadania, Democracia, Evasão Docente.

### 1. INTRODUÇÃO

O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) é um programa do Ministério da Educação – MEC que sucedeu o Programa de Crédito Educativo (CREDUC), com a inserção de regras visando garantir sua viabilidade e autossuficiência, instituído pela Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, denominado nesta data Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior – nomenclatura mantida na ementa e título do capítulo I.

Em 2010, a Lei 12.202, permitiu-se abatimento de saldo devedor do FIES aos profissionais do magistério público e médicos dos programas de saúde da família com a utilização de débitos com o INSS como crédito do FIES pelas instituições de ensino.

Com o olhar voltado a essa alteração normativa, consignada no art. 6º B, da Política Pública de Financiamento Estudantil, segue-se leitura de externalidades da reformulação

do FIES no âmbito da formação de professores voltados à educação básica no Brasil.

No documento “Estudo exploratório sobre o professor brasileiro: Com base nos resultados do Censo Escolar da Educação Básica 2007”, o INEP define professor como aquele indivíduo que atuava como regente de classe da educação básica, em suas diferentes etapas ou modalidades de ensino. Isto é, professor é o sujeito que estava em sala de aula, na regência de turmas e em efetivo exercício. Esclarece sobre a noção de função docente, na visão estatística, como diferente daquelas funções de magistério, que, tal como dispõe a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional formam um conjunto mais amplo de atividades, abrangendo, inclusive, aquelas exercidas fora de sala de aula. (INEP, 2009, p. 17-8)

Salutar ênfase do reflexo da educação e, por conseguinte, da formação de educadores na força de uma nação: tanto quanto mais esse matiz for cultivado na vocação do país, maior será a qualidade de vida de seus cidadãos. Assim, a formação insuficiente – em sua dimensão quantitativa – de professores, ou mesmo a evasão desses licenciados das salas de aula, repercutirá negativamente em todas as cadeias produtivas e de desenvolvimento nacional.

## 2. POLÍTICA PÚBLICA, EDUCAÇÃO E CIDADANIA

Educação e cidadania constituem o binômio fundamental para o desenvolvimento do ser humano e de sua liberdade em uma democracia, sendo a educação da população a “função estratégica de fiel da balança no horizonte de oportunidades de cada sociedade, significando, de um lado, a instrumentação adequada para a cidadania e, de outro, a capacidade produtiva apta a organizar processos realmente competitivos e qualitativos”. (DEMO, 1996, p. 35)

A interação entre Estado *versus* sociedade se dá quando as demandas desses dois entes se tornam comuns nos seus princípios, e se exteriorizam como fato/problema a ser resolvido, cabendo ao Estado, sem deixar de lado os anseios da sociedade, definir as políticas e ações a serem por ele implementadas. Uma nação almeja seus cidadãos fortes em todas as dimensões possíveis, pois uma das externalidades possíveis é a própria fortaleza do país. Portanto se, por um lado, o Estado tem interesse em manter seus pilares geradores de valor saudáveis, por outro lado, a sociedade almeja gerar valor também, constituindo uma via de mão dupla. Nisso, a leitura da política de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior como instrumento para formar e manter docentes em salas de aulas da rede pública de ensino, remete essencialmente à questão da cidadania, pois permite a mais pessoas o acesso à educação ao lançar luzes sobre questões tácitas do ensino.

De maneira ampla a cidadania é a “consciência de direitos e deveres e exercício da democracia: direitos civis, como segurança e locomoção; direitos sociais, como trabalho justo, saúde educação, habitação etc.” A liberdade de expressão, entre outros, evidencia exemplo do exercício dos direitos políticos indeclináveis. (GADOTTI, 2000, p. 290)

Incorporada às políticas públicas, a estratégia própria de uma política pública registra a ação necessária e possível em determinado momento. (BUCCI, 2006, p. 19) Essas políticas

constituem

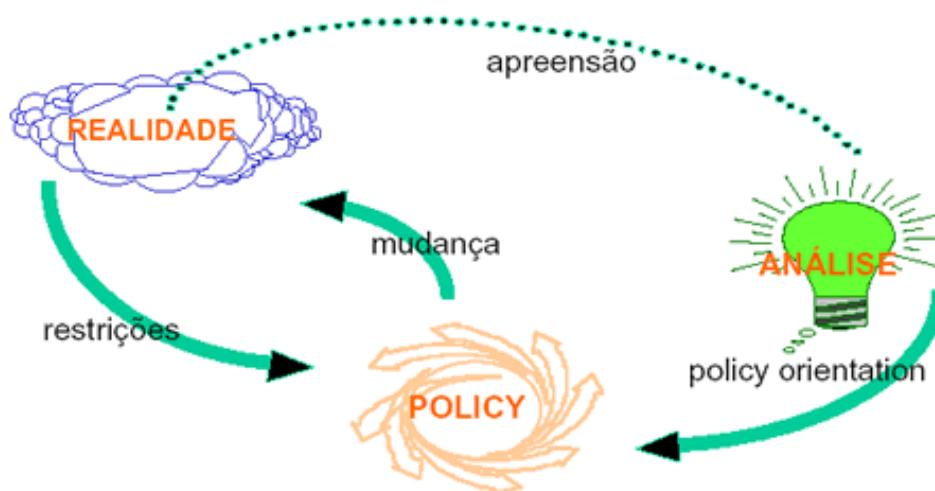
[...] programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. As políticas públicas constituem o atendimento de demandas da sociedade, previamente eleitas, por meio de recursos do estado. (BUCCI, 2006:38)

O componente estratégico de cada política pública imprime o contorno de cada uma dessas ações, seu alcance e forma de implementação; as características de cada uma dessas políticas se revestem do contexto histórico de sua formulação e implementação.

Essas reflexões apresentam problemas, para os fazedores da política, a serem solucionados ou equacionados empregando-se criatividade, imaginação e habilidade. *Policy makers*, ou fazedores de política, ao analisar a política pública e reorientá-la, o fazem por pressão dos diversos envolvidos, não por uma decisão própria – por seu livre arbítrio. Do contrário, o melhor seria uma política pública pronta e acabada, sem a necessidade de interferências (FONSECA, 2012, p. 7).

Atender às mudanças da realidade, ao direcionar os recursos públicos, concatenando os anseios da sociedade pode ser assim representado:

Fig. 1 – Análise de políticas públicas



Fonte: FONSECA (2012, p. 55)

Algumas características são comuns ao que conhecemos como “políticas públicas”. Saravia as classifica em: institucional (instituída por uma autoridade legalmente constituída, vinculando toda a sociedade); decisória, no sentido de que são decisões para a obtenção de determinados fins e meios, para o momento e para o futuro, a fim de atender às necessidades

dos governados; comportamental, um conjunto de ações no qual se visualiza modos e maneiras do governo ao gerir o que ele entende como o bem comum; e também se caracteriza por causar efeitos, obter frutos oriundos do conjunto das ações para atender ao que determinado Governo pretende no rol de suas políticas públicas. (Saravia, 2006)

Há também outros elementos entendidos como caracterizadores de uma política: a implementação, a execução, o acompanhamento e a avaliação. A implementação, que não se confunde com a execução, uma vez que se refere a objetivos específicos à tradução, na prática, das políticas que emergem do complexo processo decisório. Os efeitos (*outcomes*) referem-se aos resultados conjuntos da decisão e da implementação, isto é, o que realmente aconteceu (SARAVIA, 2006, p. 30-34).

## 2.1. Recorte temporal e normativo da reformulação do FIES

Uma das estratégias para mitigar a carência de professores, foi adequar a política pública existente, para garantir o ingresso e a manutenção de alunos no ensino superior e a melhoria do nível de escolaridade da população diferenciada, a fim de incentivar a formação e atuação profissional na carreira pública de docente, conforme alteração da Lei 12.202/2010, a saber:

Art. 6º-B. O Fies poderá abater, na forma do regulamento, mensalmente, 1,00% (um inteiro por cento) do saldo devedor consolidado, incluídos os juros devidos no período e independentemente da data de contratação do financiamento, dos estudantes que exercerem as seguintes profissões: (Incluído pela Lei nº 12.202, de 2010)

I - professor em efetivo exercício na rede pública de educação básica com jornada de, no mínimo, 20 (vinte) horas semanais, graduado em licenciatura; e (Incluído pela Lei nº 12.202, de 2010)

(...)

§ 2º O estudante que já estiver em efetivo exercício na rede pública de educação básica com jornada de, no mínimo, 20 (vinte) horas semanais, por ocasião da matrícula no curso de licenciatura, terá direito ao abatimento de que trata o caput desde o início do curso. (Incluído pela Lei nº 12.202, de 2010)

(...)

§ 4º O abatimento mensal referido no caput será operacionalizado anualmente pelo agente operador do Fies, vedado o primeiro abatimento em prazo inferior a 1 (um) ano de trabalho. (Incluído pela Lei nº 12.202, de 2010)

§ 5º No período em que obtiverem o abatimento do saldo devedor, na forma do caput, os estudantes ficam desobrigados da amortização de que trata o inciso V do caput do art. 5º. (Incluído pela Lei nº 12.202, de 2010)

§ 6º O estudante financiado que deixar de atender às condições previstas neste

artigo deverá amortizar a parcela remanescente do saldo devedor regularmente, na forma do inciso V do art. 5º. (Incluído pela Lei nº 12.202, de 2010)

Além da reformulação em apreço, no período de 2010 a 2012, diversas outras alterações foram promovidas no FIES: a taxa de juro foi de 6,5% para 3,4% ao ano; o prazo de amortização foi alongado para três vezes o período de utilização, acrescido de doze meses; o período de carência foi de seis para dezoito meses; instituiu-se o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC, que dispensa a exigência do fiador; possibilidade de participação de outros agentes financeiros, antes restrito à Caixa Econômica Federal – CEF, incluindo também o Banco do Brasil – BB; passou a operar em fluxo contínuo, ou seja, o estudante pode solicitar o financiamento em qualquer período do ano, de acordo com a sua necessidade, as inscrições são feitas pelo Sistema Informatizado do FIES (SisFIES).

Foram implementadas, ainda, mudanças voltadas para o ensino técnico-profissionalizante. Tendo em vista o foco dessa pesquisa, voltada para o ensino superior, abordaremos as questões específicas da graduação.

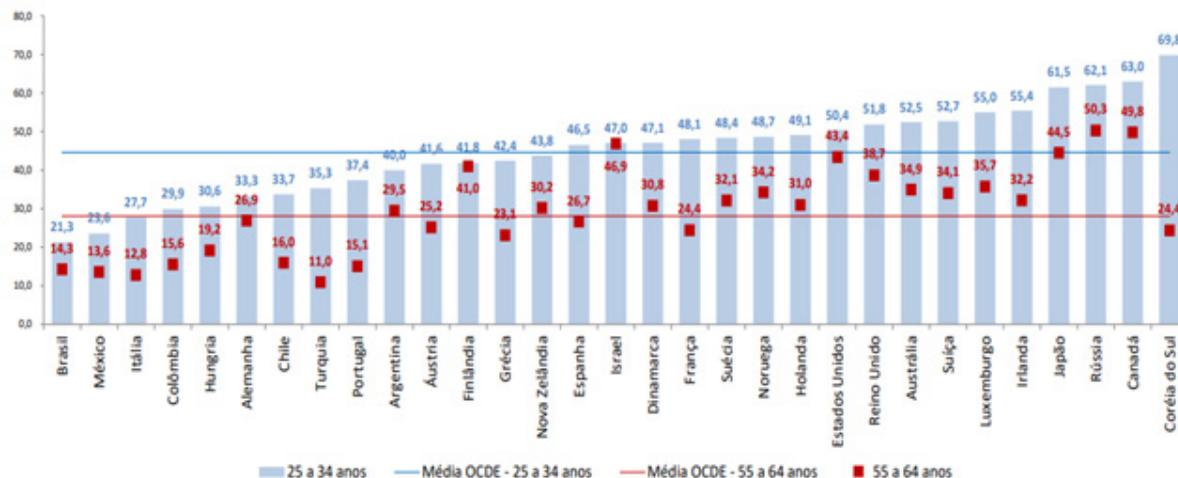
## 2.2. Censo da educação superior: avançamos?

Levantamento resultante do censo da educação superior (CENSUP, 2011, p. 3), realizado pelo INEP, demonstrou que o número de matrículas, nos cursos de graduação, aumentou em 110,1% de 2001 a 2010 e elencou fatores atribuídos a essa expansão vislumbrando o lado da demanda e o lado da oferta.

Este último deve-se ao somatório das políticas públicas de incentivo ao acesso e à permanência na educação superior, dentre elas: o aumento do número de financiamento (bolsas e subsídios) aos alunos, como os programas Fies e ProUni e o aumento da oferta de vagas na rede federal, via abertura de novos campi e novas IES, bem como a interiorização de universidades já existentes. Para o incremento da demanda pelo ensino superior justificou por meio do crescimento econômico alcançado pelo Brasil nos últimos anos, onde o mercado exige mão de obra mais especializada (CENSUP, 2011, p. 3).

Deve-se lançar luz, no escopo do ensino superior, no “todo” e, após, concentrar a clareza buscada no recorte do estudo. Nesse contexto, no Censo 2019, o INEP apurou a distância do Brasil em relação à média da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico ou Econômico (OCDE):

Gráfico 1 - Percentual da população com educação superior, por faixa etária - 2019



Fonte: Censo da Educação Superior – INEP, (2019)

Fechando o olhar no Brasil, ainda conforme o Censo 2019, o INEP identificou a distribuição das universidades entre pública e particular no universo de 2.608, 2.306 são privadas. Essa observação denota a concentração do ensino superior privado, elevando a importância de estratégias como a do FIES, além de alternativas como o PROUNI.

Quadro 1 - Categoria Administrativa – Instituições Públicas e Privadas

Estatísticas Básicas	Categoria Administrativa					
	Total Geral	Pública				Privada
		Total	Federal	Estadual	Municipal	
<b>Número de Instituições</b>	<b>2.608</b>	<b>302</b>	<b>110</b>	<b>132</b>	<b>60</b>	<b>2.306</b>
<b>Educação Superior - Graduação</b>						
Curso <sup>1</sup>	40.427	10.714	6.669	3.442	603	29.713
Matrícula	8.603.824	2.080.146	1.335.254	656.585	88.307	6.523.678
Ingresso Total	3.633.320	559.293	362.558	172.345	24.390	3.074.027
Concluinte	1.250.076	251.374	149.673	87.006	14.695	998.702
<b>Educação Superior - Sequencial de Formação Específica</b>						
Matrícula	702	272	27	245	0	430
<b>Educação Superior - Total</b>						
Matrícula Total	8.604.526	2.080.418	1.335.281	656.830	88.307	6.524.108
Função Docente em Exercício <sup>2,3</sup>	386.073	176.403	120.497	49.437	6.469	209.670
Docente em Exercício <sup>2,4</sup>	339.951	173.197	119.746	48.177	6.368	176.194

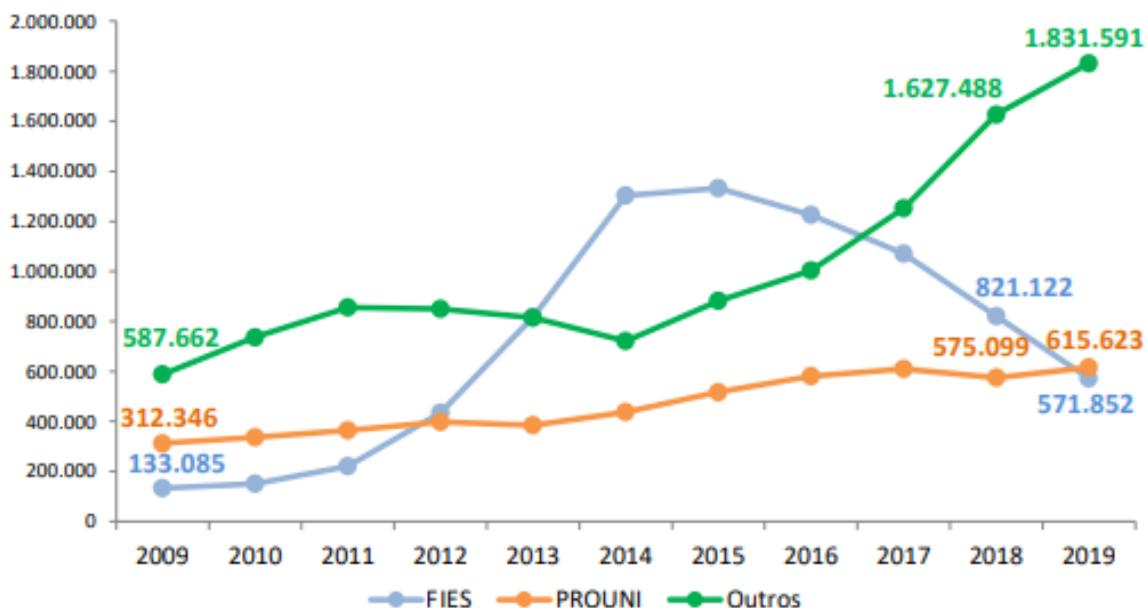
Fonte: Censo da Educação Superior – INEP (2019)

Esse quadro revela também que, do total de 8,6 milhões de matrículas, cerca de 25% são das instituições públicas, no entanto a ingresso reduz mormente o número de universitários

nessas universidades, ainda na etapa das matrículas. De outra observação, a rede privada mantém a maior fatia dessa formação: seja nos ingressos, seja dos concluintes.

Ainda que não seja o objetivo central deste, relevante observar a (in)evolução dos números de financiamento e (ou) de bolsas no intervalo de 2009 a 2019:

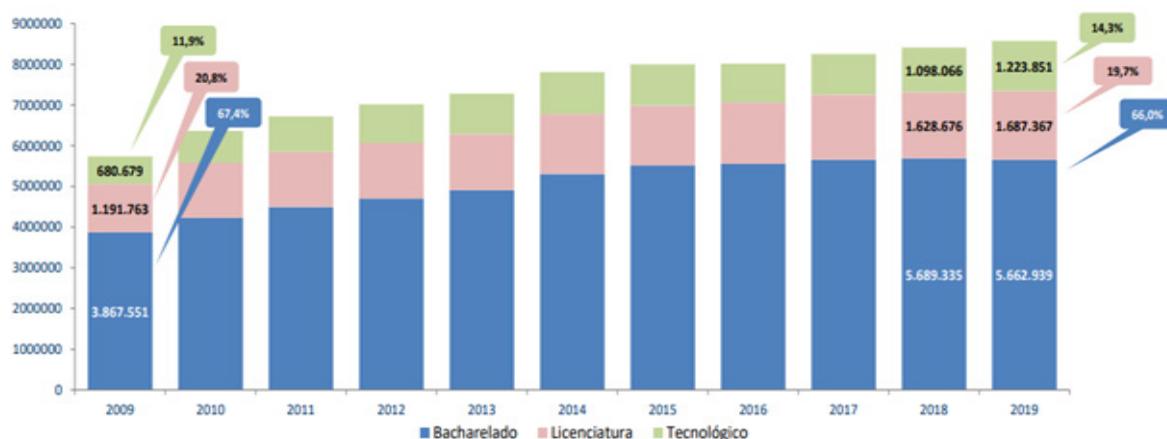
**Gráfico 2** - Matrícula na rede privada, por tipo de financiamento/bolsa Brasil 2009-2019



Fonte: Censo da Educação Superior – INEP, 2019

Ainda no contexto das matrículas, com o olhar voltado ao contexto geral da educação superior brasileira, houve o aumento absoluto dos números, mantendo o percentual de participação entre o bacharelado e a licenciatura:

**Gráfico 3** - Número de matrículas em cursos de graduação por grau acadêmico – Brasil 2009-2019



Fonte: Censo da Educação Superior – INEP, 2019

Do gráfico acima, observa-se que em 2009, licenciatura representava 20% das matrículas, em relação a bacharelado (com 67%) e tecnólogo (com 11%). Já em 2019, licenciatura registrou 19,7%, na prática a mesma faixa percentual de 2009.

Aspecto positivo, foi o incremento, ainda que tímido, das vagas, pois se constata que ao longo dessa década, objeto do Censo da Educação Superior 2019, saiu de 1.191.763 e alcançou as 1.687.367 matrículas em licenciaturas.

### 2.3. Por que essa ou aquela formação?

Neste tópico, contempla-se alguns resultados sobre o que impacta a decisão do estudante para os cursos disponíveis. Para tanto, o instrumento de pesquisa foi construído com perguntas abertas, que permitem obter respostas livres, estas classificadas como informações mais ricas e são codificadas e analisadas com mais dificuldades. As perguntas fechadas também foram utilizadas, especialmente na construção do perfil dos sujeitos: são as perguntas padronizadas como sexo, idade, curso de graduação matriculado (CERVO, BERVIAN e SILVA, 2002, p. 48).

Estruturados em três partes, tanto os questionários aplicados para estudantes de licenciaturas quanto para os de bacharelado apresentavam o mesmo formato, iniciados com um quadro sobre o perfil do entrevistado, seguido de questão buscando respostas fechadas – sim, não -, inicialmente, e dependendo da resposta gerava outra pergunta; e, por fim, a terceira parte, listava seis itens (1 - valor da mensalidade; 2 - piso salarial da categoria; 3 - duração da graduação; 4 - realização profissional; 5 - possibilidade de financiamento da graduação; 6 - status profissionais) para o respondente marcar os três aspectos mais relevantes que o fizera optar pelo curso, deixando ainda a opção “outros”.

**Quadro 2-** Mapa das variáveis da pesquisa de campo

Categorias de análise		Variáveis
Os sujeitos	Perfil pessoal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sexo</li> <li>• Idade</li> <li>• Localidade</li> </ul>
	Motivos para opção pelo curso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• valor da mensalidade;</li> <li>• piso salarial da categoria;</li> <li>• duração da graduação;</li> <li>• realização profissional;</li> <li>• possibilidade de financiamento da graduação;</li> <li>• status profissionais</li> </ul>
O cenário	Quatro IES (em uma foram pesquisados discentes de licenciatura e de bacharelado)	IESa – discentes de licenciaturas (Samambaia)
		IESb - discentes de bacharelado (Samambaia)
		IESc - discentes de licenciaturas (Plano Piloto)
		IESd - discentes de bacharelado (Plano Piloto)
		IESe - discentes de licenciaturas (Taguatinga)
O Motivo	Relevância dos motivos	Expectativas e oportunidades sobre o curso

Fonte: Elaboração própria

Sobre a faixa etária desses discentes, houve uma variação de 16 (dezesseis) a 58 (cinquenta e oito) anos e não se identificou predominância de intervalo específico, mostrando-se idades heterogêneas:

**Tabela 1:** Mapa etário dos discentes

Curso de Graduação	Alunos	Sexo Masculino	Sexo Feminino	Faixa Etária	
IESa	37	3	34	19	58
IESb	12	6	6	21	49
IESc	12	10	2	20	54
IESd	28	9	19	16	45
IESe	12	2	10	23	47
Total	101	30	71	16	58

Fonte: Elaboração própria com base em dados coletados na pesquisa de campo

Separando a frequência da faixa etária dos discentes de licenciatura e do bacharelado, observa-se um leve acréscimo da idade quanto aos estudantes de licenciaturas, onde o corte

inicial é de 19 anos e o final é de 58 – contrapondo-se a 16 e 55 anos respectivamente. Cerca de 40% têm até 28 anos e a maioria tem 29 anos ou mais, 50% aproximadamente.

Tabela 2: Frequência da faixa etária dos discentes de licenciatura

Faixa etária	Frequência	%
19 - 28	25	40,98%
29 - 38	20	32,79%
39 - 48	7	11,48%
49 - 58	4	6,55%
Não responderam	5	8,20%
Total	61	100,00%

Fonte: Elaboração própria com base em dados coletados na pesquisa de campo

A faixa etária mais elevada, entre os discentes dos cursos de bacharelado, representa 20%, menos da metade dos 50% da turma de licenciatura. Infere-se dessas informações que a idade dos estudantes de licenciatura é, levemente, maior que a dos outros discentes que participaram da pesquisa.

Sobre o teste vocacional, percebeu-se que poucos estudantes (23%), tanto de bacharelado quanto de licenciatura, utilizaram essa ferramenta como auxílio para decidir pelo curso universitário.

No intuito de identificar estudantes que optaram por licenciatura ou bacharelado por influência familiar, ou seja: seguindo a formação dos seus pais, a pesquisa permite inferir baixo grau dessa influência ao observarmos que 77% dos respondentes informaram que seus pais têm ensino médio ou fundamental.

No levantamento geral, quanto aos aspectos mais relevantes para a opção pelo curso, a maior parte considerou a realização profissional que somou 30% (trinta por cento). O segundo aspecto mais escolhido pelos participantes foi o valor da mensalidade, totalizando 26% (vinte e seis por cento).

**Tabela 3:** Opção pelo curso

Aspectos relevantes para opção pelo curso	Percentual (%) de ocorrências - Geral
Valor da mensalidade	26%
Piso salarial da categoria	6%
Duração da graduação	12%
Realização profissional	30%
Possibilidade de financiamento da graduação	4%
Status profissional	13%
Outros	9%

Fonte: Elaboração própria com base em dados coletados na pesquisa de campo

Essas duas frequências somam mais da metade, 50% (cinquenta por cento), entre os seis sugeridos. Nesse quadro mostra-se com um peso diferenciado a questão da realização profissional e, sem seguida do valor da mensalidade.

Por outro lado, a baixa participação em testes vocacionais torna esse ponto de realização profissional mais complexo para compreender ou fazer correlações.

Comparando as respostas das turmas dos cursos de licenciatura e de bacharelado essas variáveis são alteradas. Os estudantes de licenciatura marcaram com maior frequência a realização profissional, com 33% (trinta e três por cento); enquanto nesse mesmo tópico os estudantes do curso de bacharelado representaram 26% pela marcação deste motivo:

**Tabela 4:** Aspectos relevantes para opção pelo curso - Geral

Aspectos relevantes para opção pelo curso	Geral	(%)	Licenciatura	(%)	Bacharelado	(%)
Valor da mensalidade	50	26%	28	24%	22	30%
Piso salarial da categoria	12	6%	4	3%	8	11%
Duração da graduação	23	12%	16	14%	7	9%
Realização profissional	57	30%	38	33%	19	26%
Possibilidade Financiamento da graduação	8	4%	5	4%	3	4%
Status profissional	24	13%	13	11%	11	15%
Outros	17	9%	13	11%	4	5%
Total	191	100%	117	100%	74	100%

Fonte: Elaboração própria com base em dados coletados na pesquisa de campo

Quanto aos estudantes da licenciatura, buscou-se descobrir sobre o exercício da profissão docente e observa-se que a maioria (88% oitenta e oito por cento) pretende lecionar:

**Tabela 5:** Pretensão em Lecionar

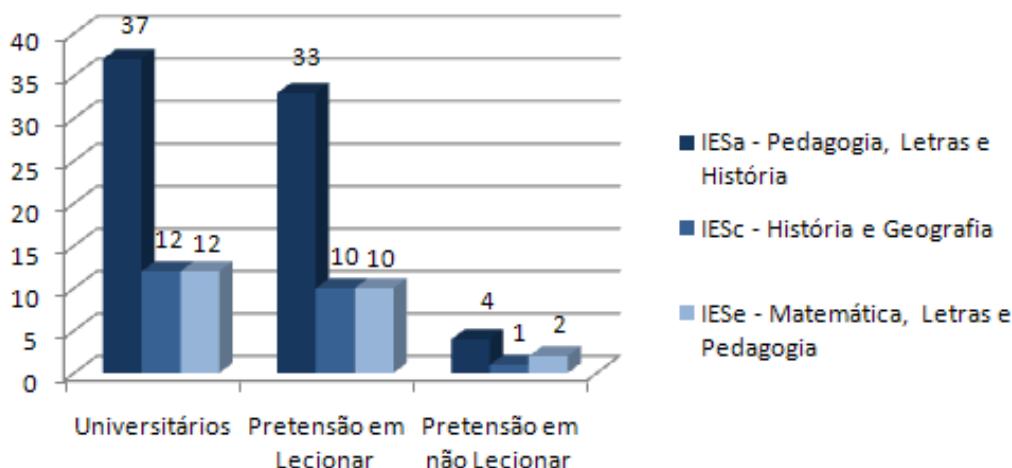
Cursos de Graduação na área em docência	Universitários	Pretensão em Lecionar
IESa - Pedagogia, Letras e História	37	33
IESc - História e Geografia	12	11
IESe - Matemática, Letras e Pedagogia	12	10
Total	61	54

Fonte: Elaboração própria com base em dados coletados na pesquisa de campo

Em todas as IES a maioria dos estudantes reiteraram o propósito de lecionar, após formados.

Visualizando graficamente, pode-se comparar, ainda, aqueles que não pretendem atuar na docência em relação ao total de universitários de licenciatura:

**Gráfico 4 -** Pretensão em exercer a docência



Fonte: Elaboração própria com base em dados coletados na pesquisa de campo

Nesse viés, observa-se o propósito e o interesse dos entrevistados, matriculados em cursos de licenciatura, em lecionar. Parece simples, num primeiro instante, mas observando cuidadosamente, para chegar à sala de aula da educação básica, o estudante universitário tem um longo caminho a percorrer, incluindo aspectos pragmáticos como o pagamento da mensalidade e (ou) do seu financiamento estudantil.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo em tela demonstra a evolução desse cenário, que a adequação da política pública para garantir o ingresso e a manutenção de alunos no ensino superior e a melhoria do nível de escolaridade da população diferenciada, a fim de incentivar a formação e atuação profissional na carreira pública de docente, contribuiu para esse resultado.

Há de se considerar o ponto de partida dessa evolução, ou seja, o avanço é significativo, mas em vista da distância do Brasil em relação à média OCDE, apenas a título ilustrativo visto outros referenciais possíveis, como também o fundamento da educação para o desenvolvimento dos países, fica evidente a urgência de mais e constantes avanços nessa área.

Em números absolutos, a formação de licenciados mostra incremento ao longo dos anos, sendo mantido nos mesmos patamares ao se observar percentualmente. Essa manutenção percentual, a depender do olhar da pesquisa, pode revelar aspectos estruturantes e profundos que ainda estão por fazer. Exemplificativamente, identifica-se a estagnação inclusive da formação do professor, que ao concluir a licenciatura terá pouca, ou nenhuma, habilidade e ferramentas para lidar com gerações sedentas de aprender num cenário em constante evolução, vide a imposição de aulas a distância forçada pelas crises sentidas durante a pandemia da Covid-19. Não basta transpor o conteúdo da aula “presencial”, no mesmo formato, para uma plataforma virtual.

Um olhar raso pode conduzir ao entendimento de que o público alvo desta política, são os discentes de ensino superior. De outro lado, ao cotejar os números de países, e dentro do Brasil examinar o contexto, por exemplo, da distribuição de oferta de vagas na rede particular e na rede pública de ensino superior, depreende-se a necessidade da superação dos desafios em comento a fim de tornar a nossa Nação maior, mais justa, melhor para todos. Veja que, embora o financiamento seja em prol do universitário, o retorno esperado é na educação básica, no sentido de alocar esses educadores nessa etapa educacional.

Nessa pesquisa não foi possível identificar se há egressos, em sala de aula, quitando seu financiamento estudantil com o desconto mensal preconizado para o FIES. Por sua vez, esse aspecto inviabiliza alcançar a completude da abrangência dessa política pública para a educação básica.

Os estudantes alvo dessa pesquisa indicaram anseios sobre se tornar um profissional e atuar na área de formação; seja o grupo do bacharelado, seja o grupo de licenciaturas. O grupo em apreço tem preocupação com questões financeiras da carreira, igualmente buscam a formação no ensino superior como “concretização de um sonho”. Para essa consideração observou-se o universo individual das pessoas, sua subjetividade social e pessoal, na expressão individual ao responder o questionário (GONZÁLEZ REY, 2001, 2005)

A educação constitui uma enormidade de facetas, sendo este estudo apenas um pequeno retrato, que requer outras pesquisas e olhares de modo a enriquecer a contribuição da academia para agregar valor às instâncias decisórias, do ponto de vista do gestor da política

pública.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União** [eletrônico]. Brasília, DF, v. 134, n. 248. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 30 de junho de 2011.

BUCCI, Maria Paulo Dallari (organizadora). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CERVO, Amado Luis; BERVIAN, Pedro Alcino; SILVA, Roberto da. **Metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002.

DEMO, Pedro. **Desafios modernos da educação**. São Paulo: Ed. Vozes, 4ª. Edição, 1996.

FONSECA, Vicente. **Apostila estratégias e políticas públicas**: Análises e experiências. Material disponibilizado na disciplina estratégia e política pública, do Programa de Mestrado em Ciência Política do Centro Universitário Unieuro. Brasília: 2012.

GADOTTI, Moacir. Educação para e pela cidadania. In: RATTNER, Henrique (organizador). **Brasil no limiar do Século XXI**: alternativas para a construção de uma sociedade sustentável. São Paulo: Editora USP, 2000.

GONZÁLEZ REY, Fernando Luis. A pesquisa e o tema da subjetividade em educação. In: **Anais...** 24ª. Reunião Anual da ANPed. Outubro 2001. Disponível em: [www.anped.org.br/reunioes/24/te7.doc](http://www.anped.org.br/reunioes/24/te7.doc). Acesso em: novembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Sujeito e subjetividade: uma aproximação histórico-cultural. Tradução: Raquel Souza Lobo Guzzo. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Resumo Técnico do **Censo da Educação Superior**. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/resumo\\_tecnico/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_superior\\_2010.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2010.pdf) acesso em 28/10/2012. 2010

\_\_\_\_\_. **Estudo exploratório sobre o professor brasileiro**: Com base nos resultados do Censo Escolar da Educação Básica 2007. Disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). 2009

\_\_\_\_\_. **Censo da Educação Superior 2019**: Os desafios para acelerar o ritmo e a direção da expansão da educação superior em sintonia com o Plano Nacional de Educação. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2020/Apresentacao\\_Censo\\_da\\_Educacao\\_Superior\\_2019.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2020/Apresentacao_Censo_da_Educacao_Superior_2019.pdf). 2019

SARAVIA, Henrique e FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas**. Coletânea Volume I. Brasília: ENAP, 2006.

SILVA, Gustavo. **Políticas Públicas de Educação Superior no Brasil**: diagnóstico e tendências. In *democracia desenvolvimento e cidadania no Brasil: A Construção de uma Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas*. AVILA,

Carlos Federico Dominguez. ROSA, Renata de Melo (Orgs.). Curitiba: editora CRV, 2011.

TEVES FERREIRA, Nilda. **Cidadania, uma questão para a Educação**. Rio de Janeiro: ed. Nova Fronteira, 1997.

## **A READING OF THE POLICY FOR FINANCING HIGHER EDUCATION: REFORMULATION OF FIES IN 2010 AND ITS REFLECTIONS IN TEACHING PROFESSION**

**ABSTRACT** – The main objective of this work is to understand the dynamics that promoted new arrangements of policy aimed at education. To this end, we seek to identify and analyze changes in the evolution, orientation and conduct of the student financing policy (FIES) related to the discount for that undergraduate student who, after graduating, works in basic education in the public system. This analysis collates information and data, as verified by the higher education census, as well as going into the field to observe the reasons for the university students' options for the courses they enrolled. Adding to this hue the intention of the public manager to attract and keep teachers in the classroom, in the basic education of the public network, we sought to shed light on the purpose of the interviewees after their university education.

**KEYWORDS:** Policy, Financing of Higher Education, Student Financing Fund (FIES).

# CAPÍTULO 7

## O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SEUS IMPACTOS NO BAIRRO ANGARI EM JUAZEIRO - BA: UMA VISÃO A PARTIR DOS BENEFICIÁRIOS

**Bruno Cezar Silva**

<http://lattes.cnpq.br/5363755032857016>  
Universidade Federal do Vale do São  
Francisco (Univasf), Juazeiro - BA

**Maria Lúcia da Silva Sodré**

<http://lattes.cnpq.br/7999228093306142>  
Universidade Federal do Recôncavo da  
Bahia (UFRB), Cruz das Almas - BA

**RESUMO** – Diversos estudos concernentes à avaliação de programas sociais têm discutido a eficiência do Programa Bolsa Família no enfrentamento à pobreza. É neste contexto que se insere este trabalho, que teve como objetivo a análise dos impactos socioeconômicos deste programa circunscritos ao Bairro do Angari no município de Juazeiro, Bahia, a partir da visão dos beneficiários do programa. O trabalho fez uma abordagem quali-quantitativa e utilizou como técnicas de coleta de dados entrevistas semiestruturadas, observação em campo, somada à análise documental de relatórios institucionais. Trata-se de um trabalho descritivo realizado enquanto estratégia de investigação aplicada para avaliar os programas e políticas, a articulação dos programas de transferência de renda com a expansão e a democratização de

serviços sociais básicos permitem auferir avanços para o combate à pobreza e desigualdade. Como resultado obtidos os beneficiários apontam o aumento de renda e acesso a bens de consumo e investimento e manutenção na educação das crianças, todavia, poucos avanços na infraestrutura social e acesso a outras fontes de emprego e renda e articulação por parte dos órgãos públicos para não dependência financeira ao Programa Bolsa Família.

**PALAVRAS-CHAVE:** Programa Bolsa Família, Avaliação de Políticas Públicas, Transferência de Renda.

### 1. INTRODUÇÃO

Milhões de brasileiros se encontram em situação de vulnerabilidade social e econômica, cuja renda é insuficiente para garantir segurança alimentar, educação, transporte, moradia e vestuário. Esta parcela da sociedade quase sempre possui pouca ou nenhuma escolaridade, e, como consequência, também possui nenhuma ou baixa qualificação profissional que lhes assegure trabalho e renda fixa. Esta realidade impõe às famílias condições com diversas carências, trabalhos com baixa remuneração, problemas com saneamento

e habitação, altos índices de trabalho infantil, somado ao abandono escolar, dentre outras consequências (SOUZA, 2006).

Esta realidade pressupõe implantação de políticas públicas eficientes, que atendam a demanda da população mais carente, com vulnerabilidade social e econômica, mas também, pressupõe a fiscalização das políticas implantadas.

Desta forma, a avaliação de políticas públicas ganha cada vez mais destaque e importância, em áreas vulneráveis, pois permite analisar os fatores que determinam a eficiência da sua gestão para apontar as qualidades, fragilidades e deficiências, fatores importantes para compreensão destas, tanto para os órgãos públicos, quanto para os beneficiários e para a sociedade em geral. Esta compreensão pode permitir, por parte da gestão, o aprimoramento das ações e investimentos, na perspectiva de racionalização do dinheiro público e melhoria da execução da política pública, somada ao atendimento mais eficiente da população beneficiada pela ação.

É notório que ações de políticas públicas de transferência de renda voltadas para populações mais carentes tornam as suas vidas melhores, permitindo a aquisição de bens duráveis, alimentação mais diversificada, algum lazer, possibilidade de educação para os filhos, dentre outros indicadores, porém, se faz necessário uma avaliação dos processos e da eficiência das ações de gestão dos programas, já que quase sempre os recursos são limitados ou escassos.

Oliveira et al. (2011) em estudos realizados na região do submédio São Francisco<sup>1</sup>, mesma área do trabalho aqui proposto, demonstram que os pescadores artesanais e os ribeirinhos, estão em condição de absoluta vulnerabilidade econômica e social, com renda mensal inferior a meio salário mínimo e comprometimento da sua segurança alimentar e social, de modo geral, quer pelas condições acima mencionadas, quer pela situação de degradação ambiental do Rio São Francisco.

Nesta mesma região, do Submédio São Francisco, localiza-se a cidade de Juazeiro no estado da Bahia, que está situada a 500 km da capital baiana. Faz divisa com o estado de Pernambuco e também é considerada a quarta maior cidade do estado da Bahia. Atualmente é um dos grandes centros de desenvolvimento da fruticultura irrigada com destaques para os cultivos de manga, melão, melancia e uva para exportação, respondendo por 90% das exportações nacionais. Isso acontece devido a sua privilegiada localização geográfica o que, também, vem favorecendo a produção de vinhos.

Dentro da cidade de Juazeiro, se encontra o bairro centenário Angari, objeto deste estudo, que está localizado à margem do Rio São Francisco. A origem do nome está associada às lavadeiras de beira rio, as chamadas Angaris, cujo nome Angari segundo historiadores locais, tratava-se o bairro de um hangar para as embarcações.

Atualmente o bairro é composto por moradores de baixa renda, em sua maioria pertencente

<sup>1</sup> A Região do Submédio São Francisco representa a grande dimensão territorial da bacia do rio São Francisco, estimada em 639.217 km<sup>2</sup> constituindo-se na divisa natural entre os estados da Bahia e de Pernambuco, até alcançar o limite com Alagoas (COMITÊ DA BACHIA HIDROGRAFICA DO SÃO FRANCISCO, 2014).

à colônia de pescadores. A absoluta falta de infraestrutura social leva a desvalorização do produto do seu trabalho vendendo o pescado a atravessadores, por um preço bem abaixo do mercado (OLIVEIRA, 2007). A ocupação irregular do bairro gerou problemas de saneamento básico tornando-o foco de doença e acarretando tentativas frustradas de demolição.

Uma das avaliações do Programa Bolsa Família, neste estudo, foi realizada mediante o acompanhamento das condicionalidades do programa nas áreas de saúde e educação no bairro do Angari em Juazeiro-Bahia. Estas condicionalidades implicam em manter as crianças e adolescentes em idade escolar frequentando a escola e cumprir os cuidados básicos em saúde, como o calendário de vacinação para as crianças menores de sete anos e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação, somada ao acompanhamento de ações socioeducativas para crianças em situação de trabalho infantil.

Falar de políticas públicas pressupõe inicialmente defini-la. Cabe destacar que ela possui diversas definições e representa também um campo muito amplo, abrangendo inúmeros atores sociais como indivíduos, instituições, interações, ideologias e grupos de interesses. Neste estudo, a política pública será tratada como um conjunto de programas ou objetivos que tem o Governo em determinada área, com consequência de fatos e decisões que implicam certa evolução ou modificação da realidade (CASTANHAR, 2006).

Neste sentido, este trabalho se justificativa por considerar que a escassez de recursos impõe a necessidade de se fazer escolhas racionais na utilização do orçamento público de forma mais eficiente possível, portanto, pressupõe a análise direta dos impactos sociais e econômicos dos Programas vinculados às políticas públicas. Nestes termos a análise do Programa Bolsa Família, neste estudo especificamente, poderá apontar caminhos que possam entender a realidade existente, tanto dos recursos disponibilizados como política pública, assim como, a real situação das famílias atendidas.

A avaliação de impacto do Programa Bolsa Família no Bairro Angari, objeto dessa proposta, pretende demonstrar através das representações sociais dos entrevistados e pelos indicadores apresentados, os benefícios ou não, auferidos às suas vidas a partir de sua inserção no programa Bolsa Família, analisando os indicadores de renda e de educação, tendo claro que o êxito de um programa não é derivado da magnitude do investimento, mas também do impacto que ele produz em função dos objetivos procurados (CHIANCA; MARINO; SCIESARI, 2010).

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Políticas Públicas**

As políticas públicas governamentais são aqui entendidas pelo conceito de Lasswell como o “Estado em ação”, é o ente implantando um projeto de governo, por meio de programas e ações voltados para determinados setores da sociedade. Portanto, podemos afirmar que se

constituem de decisões e ações que estão revestidas da autoridade soberana do poder público.

A *priori*, em saúde, educação e segurança, vale ressaltar que, além das necessidades constitucionais, as políticas abordadas abarcam campo mais vasto, a exemplo das relações internacionais, da temática econômica e administrativa de uma nação, cujas decisões são tomadas pelo Estado, em regra, dirigidas por um governo eleito provisoriamente (na hipótese de democracia).

Por tais razões, a compreensão da política pública inicia-se com o estudo de alguns conceitos, como a política, o estado, o poder, o governo e quais as pessoas responsáveis pelas mudanças necessárias para um estado de bem-estar social em prol de todos os indivíduos de determinado território (ÁVILA, 2001).

Diante disso, não podem as políticas públicas serem restringidas a políticas estatais. Ora, além de produto da atividade estatal, demandam estratégias em prol do alcance de objetivos almejados, envolvendo mais de uma decisão política, caracterizadas por comporem ações e decisões cobertas pela autoridade soberana do poder público. Deve-se, pois, buscar, no âmago da sociedade, a legitimidade das decisões políticas por meio de um maior envolvimento de grupos sociais, considerando, inclusive, a importância de uma constituição de modelo democrático de gestão além da limitação representativa (COUTINHO, 2011).

Desse modo, destaca-se a necessidade em enaltecer a conscientização política da sociedade – a longo prazo – e a confiança em si, ante a busca pela preservação e recuperação das identidades culturais, no desenvolvimento de uma consciência crítica, e na coparticipação da gestão.

Para Bobbio, política é uma forma de atividade ou práxis humana (BOBBIO, 1998). Sob a ótica clássica, “política” (*politikos*) é um adjetivo, cuja origem deriva da palavra grega *pólis* e refere-se a tudo o que diz respeito às coisas da cidade, ou seja, ao que é urbano, público, civil e social (RODRIGUES, 2013).

No âmbito de políticas públicas, a política deve ser entendida como um conjunto de procedimentos que expressam relações de poder. Estes, por sua vez, se orientam para resolução de conflitos no que se refere aos bens públicos. A política implica a possibilidade de resolvermos conflitos de uma forma pacífica (SCHMITTER, 1984).

Portanto, políticas públicas resultam da atividade política e requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar os objetivos desejados e, dessa forma, envolvem mais de uma decisão política. Na verdade, pode ser caracterizada como decisões e ações que estão revestidas da autoridade soberana do poder público.

## 2.2 Avaliações de Políticas Públicas e Programas Governamentais

A avaliação de política pública é um procedimento que deve ocorrer antes, durante e ao final de qualquer programa ou projeto social, permitindo desta forma o monitoramento

das atividades e o redirecionamento das ações, quando necessário, assim como, a análise dos gastos sociais do Governo Federal.

Nessa perspectiva, surge a necessidade de conhecer o resultado da gestão de programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, principalmente no Brasil onde as desigualdades visualizadas demandam por um Estado ativo, promotor da justiça social. A escassez de recursos exige esforços de otimização, e, o quadro global competitivo requer um Estado regulador e uma gestão econômica consistente que tem o cidadão como o foco da ação pública (MPOG, 2003).

A avaliação de políticas públicas é observada com maior profundidade, atravessando diversas definições conferidas pela literatura. Destaca-se a identificação de três fases da avaliação desde a década de 1960 até atualidade. Seriam elas: elaboração, implementação e avaliação. Destaca que os governos, em geral, não possuem um sistema de avaliação das políticas públicas, apesar da importância da mesma para o alcance das metas dos programas.

Considerou, ainda, a avaliação de políticas e programas governamentais enquanto matéria relevante para o planejamento e a gestão governamental, especialmente após a modernização da Administração Pública.

As razões para avaliação de Políticas e Programas Governamentais foram expostas, *a priori*, por meio de uma análise da utilidade destes, principalmente à transformação da Administração Pública em uma administração mais moderna e eficiente. Nessa sistemática, a característica básica da administração pública gerencial é a orientação para o cidadão e para a obtenção de resultados, em contraponto à administração burocrática, que se concentra nos processos, sem considerar a ineficiência envolvida.

Por tais razões é que governos se interessam por estudos de avaliação, relacionando efetividade, eficiência, *accountability* e desempenho da gestão pública. Desse modo, as avaliações de políticas e programas permitem uma tomada de decisões com maior conhecimento, maximizando o resultado do gasto público, identificando êxitos e superando pontos de estrangulamento.

No Brasil, são citadas outras razões para a demanda por avaliações, a exemplo da crise fiscal brasileira, o aprofundamento da democracia, a crise econômica e a desestruturação da função de planejamento.

Ao se implantar programas e projetos sociais, deve-se levar em conta a realidade sociocultural e econômica dos seus usuários, tendo em vista a satisfação das suas necessidades, que nem sempre, estão apenas diretamente relacionadas a fatores de ordem econômica, mas multidimensional, como é o caso do Bolsa Família.

## 2.3 Políticas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família

Ao longo dos anos 90 e até os dias atuais estão sendo travados vários debates que buscam

avaliar as políticas sociais existentes no país e, a partir dessa avaliação, indicar a melhor forma de estruturação do conjunto das políticas visando dotar o sistema de proteção social brasileiro de maior eficiência e efetividade. Ao longo desta década alguns programas e transferência de renda condicionada por todo o país até que em 2001 foi criado o Programa Bolsa Escola Federal e o Bolsa Alimentação (COUTINHO, 2011).

Dessa forma, é um grande desafio para os que estão envolvidos em gestão pública encontrar respostas de como superar a escassez de recursos para fortalecer os elos das experiências de superação da pobreza. Este fato é reforçado pela carência de políticas sociais eficientes, em razão da necessidade de otimização dos recursos existentes, muito aquém das amplas necessidades sociais brasileiras.

As políticas governamentais realizadas no Brasil, principalmente nos dois últimos mandatos presidenciais de Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff em que ações de desenvolvimento social se tornaram prioritárias, foram norteadoras para a alocação dos recursos públicos e a realização de um conjunto de diretrizes e ações destinadas a proporcionar bens e serviços à população.

A criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em janeiro de 2004, implicou no aumento significativo dos investimentos em políticas de proteção, assistência e desenvolvimento social – que se traduzem em programas e ações de transferência de renda, segurança alimentar e nutricional, assistência social e inclusão produtiva. Isso significou uma expansão substantiva da cobertura de serviços e da rede de proteção social e, em 2005, cerca de 50 milhões de pessoas pobres e/ou vulneráveis foram beneficiadas pelos programas do MDS (SOUSA, 2006).

As situações de miséria e pobreza, enquanto violação de direitos, geralmente ocorre em paralelo às situações visivelmente opostas, em que se percebe a abundância de recursos e a existência de altos padrões de qualidade de vida. Mas, em meio a estas contradições, não deixa de chamar a atenção o potencial de resistência manifestado por diversos grupos e pessoas em situação de pobreza. Este potencial revela-se na capacidade criativa dessas pessoas lidarem com a precariedade das suas condições materiais, utilizando-se dos poucos meios disponíveis, o que implica tecer estratégias de ação na vida cotidiana (CERTEAU, 1994).

No entanto, entre diversos segmentos da sociedade há consenso que se a ação do governo federal resumir-se à transferência de renda e assistência aos pobres, sem a promoção de aumento em investimento social como um todo, a exemplo de saúde, educação, saneamento básico, habitação e outros, os propósitos das políticas públicas de proteção social, assistência e desenvolvimento social, que buscam diminuir a desigualdade e a pobreza e contribuir para a emancipação das famílias, serão comprometidos.

Segundo Lavinias (2007), é um risco se restringir o sistema social de proteção ao público ao incentivo de curto prazo do consumo das famílias, desconsiderando um conjunto de bens e serviços cuja desmercantilização segue sendo indispensável à construção de patamares crescentes de desigualdades.

A partir da unificação dos programas de transferência de renda existentes para o Programa Bolsa Família, em 2003, o incentivo a essa política de transferência de renda, pelo governo federal, aumentou em quase 20% a participação do MDS no gasto social do governo federal, entre 2003 e 2005 (SOUSA, 2006).

De acordo com Silva (2007) e Lavinias (2007), espera-se que a articulação de transferência monetária com políticas e programas estruturantes, enquanto um dos pressupostos centrais dos programas de transferência de renda no Brasil demandem, também, a expansão e democratização de serviços sociais básicos.

Por meio dessa política de complementação monetária, visa-se reduzir os problemas de ordem econômica nas famílias cuja renda é insuficiente para alimentação, moradia, transporte e vestuário, bem como incentivar a inserção das crianças no processo educativo. Em outras palavras, buscam-se inserir os beneficiários também em outras duas políticas: educação e saúde, a partir de uma visão multidimensional.

Desse modo, por meio das chamadas “condicionalidades”, o programa promove o acesso a direitos sociais básicos de saúde e educação, bem como o exercício de cidadania (NASCIMENTO, 2006). Entendido como direitos do cidadão e obrigação do Estado.

Nesse sentido, os objetivos do programa são muito amplos e seus efeitos são em diversos âmbitos, pois, procura-se ativar as economias locais injetando recursos nos mercados através das famílias, além de incentivar a participação dessas aos serviços básicos de educação, saúde e outros.

O índice de Gini, que mede a desigualdade de renda, acumulou uma queda de 6,5% no período de 1995 a 2004, passando de 0,585 para 0,547 (POCHMANN, 2007). O índice de pobreza de Sen de 2002 para 2004 foi, respectivamente, 0,214 e 0,201. Soares et. al. (2007) ressaltam que o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Bolsa Família foram responsáveis por 28% da queda do Índice de Gini, no período de 1995-2004.

Roffman (2005) destaca que o crescimento do item rendimentos totais na PNAD reflete a ampliação dos programas oficiais de transferência de renda, principalmente o Programa Bolsa Família a partir de 2003, sendo esse crescimento crucial para redução da pobreza, embora não seja a causa principal (rendimento de todos os trabalhos).

Nessa perspectiva, o governo do Presidente Luiz Inácio da Silva (Lula da Silva) criou em outubro de 2003 através da Medida Provisória nº 132, convertida em Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, o Programa Bolsa Família, no âmbito da estratégia do Fome Zero, com o objetivo de unificar a gestão e a implementação dos programas de transferência de renda destinados às famílias mais pobres do país e cujo programa será objeto do estudo deste projeto (SOUZA, 2006).

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país com renda familiar per capita inferior a R\$ 77,00 mensais e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no

acesso aos serviços públicos.

O Programa possui três eixos de atuação: complemento de renda no qual todos os meses, as famílias atendidas pelo Programa recebem um benefício em dinheiro, que é transferido diretamente pelo governo federal. Esse eixo garante o alívio mais imediato da pobreza; acesso a direitos sociais e assim as famílias devem cumprir alguns compromissos (condicionalidades), que têm como objetivo reforçar o acesso à educação, à saúde e à assistência social. Esse eixo oferece condições para as futuras gerações quebrarem o ciclo da pobreza, graças a melhores oportunidades de inclusão social.

No terceiro eixo é a Articulação com outras ações, o Bolsa Família tem capacidade de integrar e articular várias políticas sociais a fim de estimular o desenvolvimento das famílias, contribuindo para elas superarem a situação de vulnerabilidade e de pobreza.

Desde 2011, o Bolsa Família faz parte do Plano Brasil Sem Miséria, que reuniu diversas iniciativas para permitir que as famílias deixassem a extrema pobreza, com efetivo acesso a direitos básicos e a oportunidades de trabalho e de empreendedorismo. A gestão do Bolsa Família é descentralizada, ou seja, tanto a União, quanto os estados, o Distrito Federal e os municípios têm atribuições em sua execução. Em nível federal, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é o responsável pelo Programa, e a Caixa Econômica Federal é o agente que executa os pagamentos.

É gerido pela Lei 10.836/2004 e regulamentado pelo Decreto 5.209/2004, cujos entes federados atuam em conjunto na sua execução e avaliação (MDS, 2011).

Após quase treze anos de implementação do Programa Bolsa Família, tendo consolidado uma plataforma robusta na totalidade dos municípios, com sua operação assentada no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) o governo teve de ser reinventar para fazer frente ao desafio de superação da extrema pobreza e coloca o Plano Brasil sem Miséria, com reajustes nos valores transferidos e novos benefícios.

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm:

- Renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa; ou
- Renda mensal total de até três salários mínimos;
- Famílias com renda maior que três salários mínimos, desde que o cadastramento esteja vinculado à inclusão em programas sociais nas três esferas do governo;
- Pessoas que vivem em situação de rua — sozinhas ou com a família — também podem ser cadastradas. O caminho, nesse caso, é procurar algum posto de atendimento da assistência social e perguntar como fazer para ser incluído no Cadastro Único.

O Cadastro Único permite conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas

de acesso a serviços públicos essenciais e, também, dados de cada um dos componentes da família. Suas informações são regulamentadas pelo Decreto nº 6.135/07, pelas Portarias nº 177, de 16 de junho de 2011, e nº 274, de 10 de outubro de 2011, e Instruções Normativas nº 1 e nº 2, de 26 de agosto de 2011, e as Instruções Normativas nº 3 e nº 4, de 14 de outubro de 2011, e podem também ser utilizadas pelos governos estaduais e municipais para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, possibilitando o desenvolvimento de políticas sociais locais.

Implementada no ano 2012 e integrante do Plano Brasil sem Miséria a ação Brasil Carinhoso, benefício para superação da extrema pobreza, foi concebida numa perspectiva de atenção integral, especialmente no caso das crianças de zero a seis anos. O Programa envolve também reforço de políticas ligadas à saúde e à educação. Seu objetivo é o atender famílias com pelo menos um filho de até 15 anos que, mesmo recebendo o Bolsa Família, ainda se encontrava na extrema pobreza, ou seja, com renda mensal inferior a R\$ 70,00 por pessoa. O novo benefício complementa a renda da família de modo que todos os seus membros superem esse patamar (BARCELOS, 2006).

Trata-se de benefício automático, cuja concessão não precisa ser solicitada, desde que as informações das famílias cadastradas estejam atualizadas no cadastro único, envolvendo a área de saúde e de educação. Na área da saúde, o Brasil Carinhoso trata os males que mais prejudicam o desenvolvimento na primeira infância, daí que o Ministério da Saúde está expandindo a distribuição de doses de vitamina A para crianças entre 6 meses e 5 anos nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) e em campanhas de vacinação. A medida previne a deficiência dessa vitamina, que acomete 20% das crianças menores de 5 anos e, quando severa, provoca deficiência visual (cegueira noturna), aumenta o risco de morbidades e mortalidade e o risco de as crianças desenvolverem anemia.

O Programa Brasil Carinhoso também tem como objetivo aumentar a oferta de sulfato ferroso na Rede de Atenção Básica de Saúde. A necessidade de ferro das crianças menores de 24 meses é muito elevada e dificilmente provida apenas pela ingestão de alimentos. Se essa necessidade não for suprida, pode levar à deficiência de ferro e à anemia, o que prejudica o desenvolvimento infantil (MDS, 2011).

Na área educacional a ação do Brasil Carinhoso possibilita estímulos para o aumento da quantidade de vagas para as crianças de 0 a 48 meses, especialmente as beneficiárias do Bolsa Família, nas creches públicas ou conveniadas com o poder público (MDS, 2011:02). Para tanto, o MEC antecipa os valores do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) para as vagas em novas turmas de educação infantil abertas pelos municípios e pelo Distrito Federal e, num segundo momento, o MDS repassa cinquenta por cento a mais recursos por vaga ocupada por crianças beneficiárias do Bolsa Família em creches públicas ou conveniadas. Este recurso adicional pode ser utilizado para custear alimentação e cuidados pessoais das crianças (MDS, 2011).

Ao entrar no Programa Bolsa Família, a família se compromete em cumprir as

condicionalidades do Programa nas áreas de saúde e educação, que são: manter as crianças e adolescentes em idade escolar frequentando a escola e cumprir os cuidados básicos em saúde, ou seja, o calendário de vacinação para as crianças menores de sete anos e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação.

Cabe destacar que, as condicionalidades do Programa Bolsa Família são, ao mesmo tempo, responsabilidades das famílias e do poder público. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o objetivo das condicionalidades não é punir as famílias, mas responsabilizar de forma conjunta os beneficiários e o poder público, que deve identificar os motivos do não cumprimento das condicionalidades e implementar políticas públicas de acompanhamento para essas famílias.

A própria orientação da política de assistência social assevera a universalização dos direitos sociais e a proteção e promoção social a toda a sociedade com destaque singular àqueles em situação de risco social, vulnerabilidade, pobreza e miséria. Desse modo as famílias beneficiárias do PBF constituem um público-alvo em potencial para usufruto dos serviços socioassistenciais e socioeducativos e requer o acompanhamento de ações socioeducativas para crianças em situação de trabalho infantil.

O acompanhamento das condicionalidades é realizado de forma conjunta, pelos ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Saúde e da Educação. Nos municípios, deve ser feito de forma articulada entre as áreas de Assistência Social, Saúde e Educação. Os objetivos do acompanhamento das condicionalidades são: monitorar o cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiárias; responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços e pela busca ativa das famílias mais excluídas e vulneráveis; identificar, nos casos de não-cumprimento, as famílias em situação de maior vulnerabilidade e orientar ações do poder público para o acompanhamento dessas famílias.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) tem um instrumento que mede a qualidade de gestão do Bolsa Família em níveis estadual e municipal. Trata-se do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Esse índice leva em conta a eficiência na gestão do Programa, e as informações são utilizadas pelo MDS para o repasse de recursos para aperfeiçoar as ações de gestão dos estados e dos municípios.

A gestão descentralizada é uma forma de gestão que permite que União, Estados, Distrito Federal e municípios compartilhem entre si os processos de tomadas de decisão do Bolsa Família, criando bases de cooperação para o combate à pobreza e à exclusão social. Essa forma de cooperação está prevista na Constituição Federal.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho buscou analisar e identificar os impactos socioeconômicos do Programa Bolsa Família no Bairro Angari em Juazeiro-BA, a partir da visão dos beneficiários.

O trabalho de campo mostrou através dos dados quantitativos que a manutenção das

crianças na escola e da política de vacinação tem sido alcançada, enquanto condicionalidades, porém outros programas e ações da assistência social, desde campanhas de educação ou ao acesso a programas de qualificações e renda não têm acontecido. Destaca-se ainda a não realização de ações socioeducativas sobre trabalho infantil.

O olhar dos beneficiários, aliado a visão do pesquisador nos levar a crer que houve um ganho de renda, considerado importante, que tirou as famílias beneficiadas da pobreza extrema, da fome e de situações de extrema vulnerabilidade social.

Porém, não houve ao longo dos anos por parte das autoridades um engajamento e unificação das políticas públicas voltadas para investimento em saneamento, infraestrutura urbana no local do estudo, nem tampouco investimento para melhoria da qualificação e profissionalização dos beneficiários.

Como impacto econômico, podemos destacar a melhoria de renda e a garantia de uma programação financeira, que possibilitou que muitas famílias pudessem ao longo dos anos adquirirem bens de consumo.

Ainda, houve como cumprimento da condicionalidade de educação a permanência das crianças na escola, em índice superior a noventa por cento, que irá garantir ao longo das décadas não apenas aumento da escolaridade mas garantir todos os benefícios sociais decorrentes da educação.

Ainda, destaca-se que pelas condições do local, bairro ribeirinho voltado para as atividades de pesca, não se buscou aliar as ações sociais a esta realidade, o que poderia ajudar de forma substancial a melhoria das condições de vida e do mercado de trabalho dos beneficiários, haja vista que as políticas públicas não trabalham associadas e voltadas para o mesmo fim.

Desta forma conclui-se, a partir desta pesquisa, que o Programa Bolsa Família tem permitido o alívio imediato da pobreza, em especial atingindo o eixo de complementação de renda para as famílias em vulnerabilidade social.

Houve avanços no acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde, no entanto, o impacto social e econômico alcançado ainda não permite que as famílias saiam desta condição de dependência e passam a ter autonomia, dinheiro e cidadania efetiva, de modo que, os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade, em que se encontram, com promoção de mudanças objetivas e simbólicas essenciais.

## REFERÊNCIAS

ÁVILA, C.M. de. **Gestão de Projetos Sociais**. São Paulo: AAPCS, 3ª ed. rev., 2001.

BARCELOS, A. P. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. **Revista de Direito do Estado**, ISSN 1809-550X v. 1, n. 3, p. 17-54, jul./set. 2006.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Capacitação para controle social nos municípios**: assistência social e Programa Bolsa Família. Brasília: Sagi; SNAS, 2010.

BOZZI, S. O. Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones em el caso latino-americano. **Revista do Serviço Público**, 2001.

CASTIONI, R. Avaliação de políticas públicas: modelos e usos de avaliação de impacto em programas de formação profissional. **Anais... VI ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS DO TRABALHO**, 1999, São Paulo, 1999.

CASTANHAR, J. C. **O que é Política Pública**. Texto Base para aulas - Mestrado em Administração Pública, EBAPE/FGV, Rio de Janeiro, S.D., mimeo.2006.

CERTEAU, M. de. **A invenção do cotidiano: artes de fazer**. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

CHIANCA, T.; MARINO, E.; SCHIESARI, L. Desenvolvendo a cultura de avaliação em organizações da sociedade civil. **Coleção Gestão e Sustentabilidade**. São Paulo: I., 2010.

CHIECHELSKI, P. C. S. Avaliação de programas sociais: abordagem quantitativa e suas limitações. **Revista Virtual Textos & Contextos**. Ano IV, n. 4, p. 1-12, dez. 2005. GIA: Campus, 2000.

CUNHA, C. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Trabalho elaborado durante o curso “The Theory and Operation of a Modern National Economy”, ministrado na George Washington University, no âmbito do Programa Minerva, em 2006.

FARIA, C. A. P. **A política da avaliação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, RBCS, Vol. 20, Nº 59, 2003.

FAGNANI, Ed. **Política social no Brasil (1964-2002)**: entre cidadania e caridade. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

\_\_\_\_\_. **Política social no governo Lula (2003-2010)**: perspectiva histórica. Campinas: UNICAMP, 2011 (Texto para Discussão, n. 192).

GIAMBIAGI, F; ALÉM, A. C. D. **Finanças Públicas**: Teoria e Prática o Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

JANNUZZI, P.M. **Indicadores sociais no Brasil**. Campinas, Alínea/PUC-Campinas, 2003.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P.. **Sociologia da Ação Pública**. Tradução e Estudo Introdutório de George Sarmento. Maceió: EDUFAL, 2012.

LAVINAS, L. **Transferência de Renda**: o quase tudo do sistema de proteção social brasileiro. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A157.pdf> Acesso em: 10 de setembro de 2014.

LAVINAS, L.; VARSANO, R. **Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza**. Texto para discussão nº 534. Brasília: IPEA, 1997.

MARINO, E. **Manual de Avaliação de Projetos Sociais**. São Paulo: IAS – Pedagogia Social, 1a edição, 1998.

MARTINS, G. A. **Estatística Geral e Aplicada**. São Paulo: Atlas, 2010.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - MPOG. **Gestão pública para um Brasil de todos: um plano de gestão para o Governo Lula/Secretaria de Gestão**. – Brasília: MP, SEGES, 2003.

MINAYO, M.C. de S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 22 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

NASCIMENTO, E. R. **Gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

NASCIMENTO, D. B.; FERNANDES, L. A.; QUEIROGA, M. M.; AGUIAR, N. G. **Polêmica entre direita e esquerda sobre necessidades e direitos sociais**. Um confronto das idéias de Friederich Von Hayek e Raymond Plant. Série Política Social em Debate. Ano XVIII, Volume 11. Brasília/DF: NEPPoS/CEAM/UnB, julho/dezembro de 2005.

OLIVEIRA, L.M.S.R. **Educação Rural e Desenvolvimento Sustentável: a lógica subjacente das relações inter-setoriais**. Juazeiro, Gráfica Sanfranciscana, 2007.

OLIVEIRA, L. M. S. R. **Tecendo as redes da (des)esperança nas águas do Velho Chico**. Manuscritos. Belo Horizonte, 2010.

PINZANI, A.; REGO, W. L. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

POCHMANN, M. **Política social na periferia do capitalismo: a situação recente no Brasil**. Ciência e Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v.12, n.6, p. 1477 – 1489, 2007.

RODRIGUES, M. M. Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2011.

RODRIGUES, V. S. **Programa Bolsa Família: dilemas e avanços no combate à fome e à miséria**. 191f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro RJ, 2013.

ROFFMAN, R. **As transferências não são a causa principal da redução da desigualdade**. Econômica. V. 7, n.2. p. 335-341, Dezembro, 2005.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

SOUSA, R. P. Avaliação e gestão de políticas públicas: notícias de uma relação muito delicada. **Anais... XI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006.

## THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM AND ITS IMPACTS IN BAIRRO ANGARI IN JUAZEIRO-BA: A VISION FROM THE POLICY BENEFICIARIES

**ABSTRACT** – However, several studies concerning the evaluation of social programs have discussed the effectiveness of this program in coping with poverty. It is in this context that this work, which aimed to analyze the socio-economic impacts of the Bolsa Família Program circumscribed Angari Neighborhood in the city of Juazeiro,

Bahia from the vision of the program beneficiaries. The work has made a qualitative and quantitative approach and used as data collection techniques semistructured interviews, field observation, coupled with the documentary analysis of institutional reports. This is a descriptive work as a research strategy applied to evaluate the programs and policies, the articulation of income transfer programs with the expansion and democratization of basic social services allow obtaining advances to combat poverty and inequality. As a result obtained the beneficiaries point to the increase in income and access to consumer goods and investment and maintenance in children's education, however, few advances in social infrastructure and access to other sources of employment and income and coordination on the part of public bodies not to financial dependence on the Bolsa Família Program.

**KEYWORDS:** Public Policies, Cash Transfer, Social Vulnerability.

# CAPÍTULO 8

## MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO: UMA ANÁLISE DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO PARANÁ 2008-2011

**Gilce Zelinda Battistuz<sup>1</sup>**

<http://lattes.cnpq.br/1311604922817212>  
Universidade Estadual de Maringá,  
Maringá- PR

**Bianca Berwig Silva<sup>2</sup>**

<http://lattes.cnpq.br/8819919055807006>  
Universidade Federal do Paraná,  
Curitiba - PR

**RESUMO** – A proposta deste artigo, em linhas gerais, consiste na análise do Plano de Desenvolvimento do Turismo no Paraná (PDTPR), como instrumento de planejamento da Política do Turismo do Estado, focalizando no Monitoramento e na Avaliação e seus desdobramentos como ferramenta de acompanhamento do desempenho proposto para o período 2008-2011. Tratou-se de uma pesquisa qualitativa de natureza analítico-exploratória com ênfase em análise de conteúdo, utilizando-se de procedimentos metodológicos realizados com averiguações bibliográfica, documental e aplicação de pesquisa primária com entrevista presencial e indireta

1 Mestre em Políticas Públicas (Universidade Estadual de Maringá, Maringá-PR); Especialista em Administração Pública (BAGOZZI, Curitiba-PR); Controle Estatístico de Qualidade (Universidade Federal do Paraná, Curitiba-PR); Qualidade e Produtividade (Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Foz do Iguaçu-PR); Bacharel em Estatística (Universidade Federal do Paraná, Curitiba-PR), gilce.battistuz@gmail.com.

2 Mestre em Turismo (Universidade Federal do Paraná, Curitiba-PR); Bacharel em Turismo (Universidade Federal do Paraná, Curitiba-PR), bianca.berwigsilva@gmail.com.

via questionário on-line. Nos resultados, foi reconhecida a importância da formulação de políticas estaduais de turismo, que apontam para fragilidades, fatores responsáveis pelo desenvolvimento e avanços na condução do Plano e, evidenciam alguns dos elementos críticos em relação aos mecanismos a que regem o turismo por meio da gestão e do acompanhamento de metas traçadas no âmbito estadual.

**PALAVRAS-CHAVE:** Turismo, Desenvolvimento, Políticas Públicas, Paraná, Monitoramento e Avaliação.

### 1. INTRODUÇÃO

O objetivo central desta sessão é apresentar uma análise do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Estado do Paraná (PDTPR) 2008-2011<sup>3</sup>, com foco no monitoramento e avaliação das políticas públicas utilizadas para o seu desenvolvimento, sendo o monitoramento uma ferramenta fundamental para análise do desempenho das ações propostas nos programas implantados pelas diferentes instâncias de governo, permitindo ao gestor público corrigir e intervir no seu desenvolvimento para melhor alcançar os resultados planejados.

3 Período transcorrido sob o governo de Roberto Requião, que por sua vez deu ao turismo o status de Secretaria de Estado.

O PDTPR 2008-2011 constituiu-se em uma ferramenta de política pública do governo para o desenvolvimento econômico, sustentável e descentralizado, mas principalmente, para a promoção da cidadania, inclusão e justiça social, através de uma gestão pública, transparente e integrada, que tinha como fundamento o povo paranaense. Entende-se aqui o turismo como um setor do desenvolvimento econômico, forte gerador de divisas, que se mostrava tanto como um produto de exportação quanto um instrumento social e ambiental, cuja análise do turismo ilustrou a relevância adquirida pela atividade ao longo dos últimos anos, inclusive como alternativa para distribuição de renda em todo o território, bem como a capacidade de incorporar um maior número de postos de trabalho, conforme previa o PDTPR 2008-2011 (PNT-MTUR e PDTPR 2008-2011).

O alcance dos objetivos aos quais os processos de desenvolvimento se propunham estavam relacionados ao empoderamento da comissão técnica que elaborou o PDTPR 2008-2011, bem como àqueles que acompanhavam o desenvolvimento das tarefas afins. Para o qual foram definidas oito metas, quatro indicadores de acompanhamento e propostas, além de 72 ações.

Como objetivo geral este estudo buscou identificar os mecanismos que tinham como finalidade coordenar de forma articulada e participativa as ações do PDTPR 2008-2011, bem como seu monitoramento e o alcance das metas propostas tanto para o sistema de indicadores utilizados na construção quanto à avaliação das metas do PDTPR<sup>1</sup>, dentro das políticas públicas desenvolvidas para o setor.

Como desdobramento do objetivo geral, foram traçados os seguintes objetivos específicos: (i) Descrever e avaliar os indicadores utilizados para a construção das metas e as ações formuladas para o PDTPR 2008-2011; (ii) Avaliar o cumprimento das metas em relação ao proposto para o período 2008-2011; (iii) Identificar e/ou propor novos indicadores para o processo de monitoramento e avaliação do PDTPR 2008-2011.

A pesquisa aponta resultados da percepção dos grupos diretamente envolvidos com a atividade turística. Nas nossas considerações finais, sintetizamos o resultado das pesquisas e das considerações dos tópicos iniciais, com uma crítica ao processo de construção e acompanhamento do PDTPR, apontando algumas recomendações para a condução futura.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

A presente discussão tem o intuito de fornecer suporte teórico, abordando os principais temas relacionados com o planejamento, com o turismo e as políticas públicas, dando ênfase aos conceitos de planejamento, monitoramento, avaliação, indicadores e políticas públicas. Em cada caso os conceitos foram relacionados para importância que a atividade turística tem perante as propostas de desenvolvimento social e econômico que as políticas públicas proclamam.

1 Doravante o Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná será denominado PDTPR ou simplesmente Plano.

## 2.1 Planejamento Turístico e Políticas Públicas

Primeiramente é importante destacar que se compreende como planejamento turístico o processo no qual são realizados o diagnóstico e a análise considerando a situação atual sobre a atividade turística de uma determinada região, em que se estabelecem objetivos, metas, ferramentas e formas de atuação com o objetivo de coordenar, fomentar e integrar o desenvolvimento do turismo. O planejamento turístico permite o desenvolvimento de estratégias e ações de forma coordenada, envolvendo todos os atores em diversos âmbitos (MONTEJANO, 2001; PUERTAS, 2006). Neste sentido, salienta-se que o planejamento da atividade turística é muito importante, uma vez que, é uma forma de maximizar os impactos positivos, minimizar os impactos negativos da atividade, como também desenvolvê-la de uma forma mais sustentável, prolongando assim o ciclo de vida dos produtos turísticos (HALL, 2001).

Dessa forma, conjuntamente com o planejamento turístico, é necessário que sejam desenvolvidas políticas públicas para nortear e orientar as ações, os mecanismos e formas de promoção do crescimento de uma determinada localidade. Destaca-se como um dos principais desafios da política pública, a sua implementação e continuidade, uma vez que, é necessário que ocorra um esforço dos atores envolvidos no âmbito político. Outro desafio é criar condições de transformar essas políticas públicas em realidade e tornar possível um processo de tomada de decisões dentro de um determinado contexto (RUA, 2006). Por fim, ressalta-se que o turismo é uma atividade que perpassa de forma ampla o sistema produtivo e possui um alcance abrangente. É preciso que as políticas públicas sejam articuladas e que ocorra interação entre a comunidade, o estado e o *trade*, para que o turismo seja um agente de desenvolvimento da comunidade.

## 2.2 Plano de Desenvolvimento de Turismo do Paraná – PDTPR 2008-2011

Nesta sessão será abordado o Plano de Desenvolvimento de Turismo do Paraná – PDTPR 2008-2011. Primeiramente é importante destacar que a comissão responsável pelo Plano PDTPR (2003-2007), teve como parte de uma de suas ações a construção do PDTPR para o período 2008-2011. Neste sentido, observa-se que o Plano (2003-2007) foi utilizado como um pilar para a elaboração do Plano (2008-2011), com isso o Plano de 2003-2007 foi reconhecido e teve relevância em sua vigência, o que foi demonstrado na análise e proposta de sua continuidade (PARANÁ, 2007).

Com relação à estrutura do Plano de Desenvolvimento de Turismo do Paraná (2008-2011), esse era composto de três estratégias e seis macroprogramas, já as estratégias possuíam dois macroprogramas para cada. Destaca-se que as linhas teóricas estabelecidas para o plano tinham como base a visão de atores envolvidos em atividades no Estado, com o Plano de Governo do Paraná e com o Plano Nacional de Turismo 2007-2010 (PARANÁ, 2007).

A primeira estratégia era focada na gestão e fomento ao turismo estadual. Esta estratégia tinha como macroprogramas o planejamento interativo e participativo e o fomento

e a articulação institucional. O macroprograma do planejamento interativo e participativo tinha como objetivo organizar o desenvolvimento do turismo, abrangendo os atores estaduais e empregando documentos estratégicos como base. Já o macroprograma de fomento e articulação institucional tinha como eixo o estímulo de parcerias entre a iniciativa privada, o poder público e entidades em todos os âmbitos, visando à promoção e ao desenvolvimento das ações no turismo (PARANÁ, 2007).

Na sequência, a segunda estratégia era referente ao desenvolvimento de destinos turísticos. Como desdobramento, a estratégia possuía os seguintes macroprogramas: oferta turística e qualificação dos produtos turísticos. O macroprograma da oferta turística tinha como principais elementos os atrativos, equipamentos e serviços turísticos, a infraestrutura de apoio, deslocamento e permanência dos turistas. Por outro lado, o macroprograma de qualificação dos produtos turísticos tinha como foco a qualidade dos destinos e a qualificação dos serviços prestados na localidade (PARANÁ, 2007).

Por fim, a terceira estratégia estava ligada à promoção e ao apoio à comercialização. Essa possuía como macroprogramas a divulgação do destino Paraná e a comercialização do destino Paraná. No que tange ao macroprograma de divulgação do destino Paraná, destaca-se que o eixo desse era a consolidação da oferta turística como um alicerce para a divulgação vendável e sustentável do Estado do Paraná por meio de estratégias de comunicação. Salienta-se que o macroprograma da comercialização do destino Paraná tinha como foco a identificação dos produtos e serviços do setor e o fomento da comercialização com alvo na oferta e demanda (PARANÁ, 2007).

### 3. METODOLOGIA

O monitoramento, a avaliação e os indicadores compõem estágios importantes do planejamento. É necessário que essas etapas sejam empregadas dentro de uma determinada frequência, a qual ampare e ajude no processo de tomadas de decisões, se forem necessárias. Destaca-se que tanto o monitoramento quanto a avaliação são compostos de indicadores. De acordo com Secchi (2012) e Hall e Jenkins (2004), é preciso compreender que as políticas públicas estão diretamente ligadas ao planejamento, às pesquisas e aos indicadores.

Dessa forma, compreende-se como monitoramento a realização do acompanhamento contínuo na verificação da qualidade e do desempenho das ações, como também no processo de execução (BRASIL, 2007). Salienta-se ainda que a avaliação consiste no processo de verificar os objetivos e a execução desses, bem como a verificação da eficiência dos recursos utilizados nas atividades (BRASIL, 2007). Portanto, no processo de avaliação ocorre a atribuição de valores, podendo ser essa etapa técnica ou neutra (RICO, 1998). Igualmente, entende-se como indicadores, os dados estatísticos que auxiliam no direcionamento e na avaliação de políticas públicas, ou seja, dessa forma contribuem para a tomada de decisões dessas demandas (BENI, 2006).

Salienta-se que o processo de monitoramento consiste nas seguintes etapas: planejamento, execução e conclusão do Plano (FARIA, 2005; BENI, 2006). Na fase do planejamento são determinados quais indicadores de desempenho serão empregados nas avaliações e no monitoramento do cumprimento das ações. Neste sentido, é importante adotar e definir ferramentas de controle para que se obtenham as informações dos indicadores. Desse modo, é possível realizar adaptações das ações, quando necessárias (PUERTAS, 2006).

Por fim, ressalta-se que tanto os indicadores quanto o monitoramento e a avaliação desempenham um papel muito importante no âmbito das políticas públicas. Neste sentido, o monitoramento e a avaliação são etapas imprescindíveis dentro de um Plano e estas etapas precisam ser desenvolvidas conjuntamente com uma determinada periodicidade, ferramentas de controle e indicadores.

## 4. ANÁLISE DA PESQUISA

Nesta sessão apresenta-se a avaliação qualitativa deste artigo com uma descrição dos resultados da pesquisa primária a partir do arcabouço teórico/metodológico, seguida dos resultados do Plano 2008-2011, para as metas estabelecidas.

No primeiro item é traçada a percepção dos grupos pesquisados com uma análise sobre as suas opiniões. Para o segundo item foi dispensada uma atenção sobre as metas e os resultados obtidos ao final do período 2008-2011, com uma análise de cada uma das variáveis e seus respectivos indicadores.

Apresenta-se também a proposta de um modelo de teste a ser utilizado na definição e escolha de indicadores de acompanhamento de um Plano, e que auxilia na compreensão e distribuição espacial dos dados, além de contribuir para a medição do desenvolvimento das políticas públicas de turismo, juntamente com a execução do PDTPR.

### 4.1 Percepção da Pesquisa Primária

A pesquisa primária foi efetuada tendo como finalidade conhecer e avaliar a percepção que a comissão e os conselheiros tinham a respeito do PDTPR 2008-2011, por eles construída.

Os resultados da pesquisa efetuada com os integrantes dos grupos: comissão (7 entrevistados); e conselheiros (16 respondentes, representando 15 das 52 entidades do Cepatur), do PDTPR 2008-2011, em nível de conhecimento, experiência, comprometimento e acompanhamento do Plano.

O perfil acadêmico dos participantes da pesquisa foi o seguinte: Superior completo (38,4%); Pós-graduados (30,8%), Mestre / Doutor (27,7%). Sendo que estes exerciam funções ligadas à: Coordenação (37,9%); Diretoria (23,7%); Secretária/técnico (21,9%); Assessoria / Presidência (16,6%). Quanto ao tipo de vínculo, os respondentes eram em sua maioria titulares (65,2%).

De acordo com o regulamento, as reuniões ordinárias deveriam ser bimestrais (seis ao ano), com a participação das entidades ligadas ao turismo no estado do Paraná. No período 2008-2011, foram realizadas 23 reuniões ordinárias das 24 previstas. Com isso, de acordo com as respostas dos entrevistados, a participação média ficou em torno de três reuniões/ano, podendo ser considerada uma boa participação.

Outro questionamento efetuado foi para saber se eles possuíam conhecimento sobre qual a forma de acompanhamento utilizada pelas entidades a que pertenciam para monitorar o desenvolvimento e/ou execução do PDTPR. Aqueles que disseram que a entidade efetuou o acompanhamento informaram que os meios utilizados foram: as reuniões do conselho, reuniões das câmaras temáticas e as publicações do site da SETU.

Um ponto importante da elaboração e do acompanhamento do Plano consistia na verificação sobre qual setor era pautado o Plano: se no setor público ou no setor privado. Observou-se que os dois grupos não possuíam o mesmo entendimento, sendo que a comissão tinha convicção de que foi: na atividade do setor público no turismo, já para 68,8% dos conselheiros ocorreu: na atividade de ambos os setores.

Quanto aos mecanismos de monitoramento e avaliação a serem executados durante a vigência do Plano (2008-2011), 60,9% não sabiam ou não tiveram uma visão clara sobre a questão. Sendo que o maior índice ficou com os conselheiros, pois a para 75% dos membros da comissão disseram conhecer os mecanismos.

Os que responderam de forma positiva citaram como mecanismos, os dados obtidos por meio da pesquisa de demanda turística (fonte primária), oficinas, reuniões do conselho e das câmaras temáticas.

Especificamente sobre os indicadores, foram citados: o Cadastur; a Taxa de Ocupação da Hotelaria<sup>2</sup>; o Fluxo nos Atrativos Turísticos; o Fluxo de Passageiros nos Aeroportos e Rodoviárias; além da própria Pesquisa de Demanda Turística que alimentava os dados de: gasto, tempo de permanência, receita, insatisfação, além de auxiliar na quantificação e composição do fluxo.

A tabela 1 apresenta as metas e suas respectivas conclusões, demonstrando o foco da pesquisa visto pelos entrevistados (comissão e conselheiros). As metas: **fluxo de turistas, gasto médio, receita gerada e aumento na taxa de ocupação hoteleira**, foram alcançadas, ao contrário da percepção expressa por alguns dos grupos. Nesta questão, os dados expressaram que os grupos não possuíam informações ou conhecimento sobre a evolução do PDTPR. As fragilidades percebidas nesta questão provêm da falta de clareza dada por parte dos gestores do Plano, em dar maior visibilidade, além de manter um grupo permanente para fazer o acompanhamento e de não apresentar de forma clara nas reuniões do conselho (que são praticamente de informes).

Os entrevistados relataram não terem conhecimento global se as metas foram realmente alcançadas, chamando a atenção da percepção contrária da comissão para as

<sup>2</sup> Taxa calculada a partir dos dados enviados a SETU, pelo documento denominado de Boletim de Ocupação Hoteleira (BOH), o qual é preenchido pelos responsáveis dos equipamentos hoteleiros pertencentes ao Cadastur, e encaminhados mensalmente para a SETU, os quais são processados tendo os dados tabulados por amostragem.

metas: “aumentar o gasto” e “número de empreendimentos cadastrados”, já que a meta não foi alcançada. Pode-se inferir que a comissão superestimou o alcance das metas, e os conselheiros demonstraram quase total desconhecimento sobre o desempenho das metas.

Tabela 1 – Percepção sobre o Desempenho das Metas do PDTPR 2008-2011

Meta / Grupo	Opinião sobre o Desempenho das Metas (%)			Aferição <sup>(1)</sup>
	Foi alcançada	Não foi alcançada	Não sabe o que ocorreu	
Aumentar o fluxo de turistas em 25%	39,1	4,4	56,5	Alcançada
Aumentar o gasto médio per capita/dia em 15%	21,7	17,4	60,9	
Aumentar a receita gerada em 30%	34,8	4,3	60,9	
Aumentar a taxa de ocupação hoteleira nas unidades habitacionais em 15%	30,4	8,7	60,9	
Aumentar a permanência média em 15%	26,1	13,0	60,9	Não Alcançada
Aumentar o número de destinos turísticos em 70%	21,7	17,4	60,9	
Aumentar o número de empreendimentos cadastrados no MTur em 25%	30,4	13,1	56,5	
Diminuir o índice de insatisfação dos turistas em 30%	30,4	-	69,6	

Fonte: Elaboração da autora.

<sup>(1)</sup> Refere-se às informações apresentadas na 52.ª reunião do conselho realizada no dia 13 de junho de 2012.

- : O hífen indica que não houve citação.

## 4.2 Pesquisa Primária – Questões Abertas

Dando continuidade a esta investigação o roteiro das questões deu a oportunidade para que os grupos<sup>3</sup> externassem seus comentários sobre itens que não haviam sido questionados ao longo da pesquisa, seguem suas opiniões: (i) Os encontros da comissão deveriam ser contínuas e dar visibilidade na atuação melhorando a cominação; (ii) Dar maior clareza sobre o que realmente importa aos conselheiros -, meta e indicador, são a mesma coisa; (iii) falta atitude do poder público e, envolvimento do *trade* turístico, além das instituições de ensino com suas expertises, para tomada de decisão; (iv) maior envolvimento e participação por parte dos conselheiros; (v) Melhorar a comunicação dos assuntos importantes; (vi) O monitoramento e a avaliação serem realizados por equipe técnica especializada com um cronograma de

<sup>3</sup> As respostas não foram identificadas para manter o compromisso assumido de que haveria sigilo absoluto das respostas dos respondentes e/ou das entidades a que pertenciam.

realização do monitoramento; (vii) Um sistema público de estatísticas e indicadores (pesquisas de demanda turística e econômicas, dados secundários: aeroportos, rodoviárias, hotéis), com comunicação ampla da importância para o setor e a sociedade.

Com isso percebeu-se que ainda existe um caminho a percorrer para que o que for planejado, mesmo de forma participativa, seja efetivado e receba o envolvimento dos seus pares, visando o efetivo cumprimento dos ciclos administrativo e político do processo.

## 5. ANÁLISE DOS RESULTADOS DO PDTPR 2008-2011

Com relação aos indicadores e as metas definidos para a mensuração do desempenho do Plano, a tabela 2 demonstra (de forma resumida) que existe dissonância entre o que foi observado e o que foi planejado. Sendo que das 8 metas, 4 não foram alcançadas.

Tabela 2 – Base e Resultados das Metas do PDTPR 2008-2011

Metas 2008-2011	Anos		Variação (%) 2006/2011
	2006 (ano base)	2011 (ano final)	
Aumentar o fluxo de turistas em 25%	9.927.321/(pessoas)	13.966.933/(pessoas)*	40,7%
Aumentar a permanência média em 15%	3,8 (dias/pessoa)	4,0 (dias/pessoa)	5,3%
Aumentar o gasto médio em 15%	US\$ 61,30 (dia/pessoa)	US\$ 72,5 (dia/pessoa)*	18,3%
Aumentar a receita gerada em 30%	US\$ 2,4 (bilhões)	US\$ 3,8 (bilhões)*	58,3%
Aumentar o número de destinos/produtos comercializados em 70%	47	38	-19,1%.
Aumentar o número de empreendimentos no CADASTUR em 25%	2.523	2.141	-15,1%
Aumentar a taxa de ocupação hoteleira em 15%	34,5% (taxa anual)	49,3% (taxa anual)*	42,9%.
Diminuir o índice de insatisfação em 30%	23,3%	21,1%	-9,4%

Fonte: PDTPR 2008-2011 e PDTPR 2012-2015.

\* : Meta atingida e/ou superada.

Nota: os dados revisados e atualizados de acordo com ao apresentado pela SETU.

Percebeu-se que, falta entendimento aos grupos e que alguns dos indicadores aqui analisados são insuficientes para se acompanhar de forma abrangente ao que propõe o PDTPR para o Paraná.

## 5.1 Teste de Aderência para Definição e Elaboração de Indicadores

Ao se construir indicadores de monitoramento/acompanhamento, estes devem possuir “aderência”, para se determinar ou não a sua utilização e que estes tenham relação com os dados e alcancem os seus propósitos desejados. O teste apresentado por Jannuzzi (2005) propõe sua base nos indicadores sociais, porém podem ser utilizados para orientar a definição dos indicadores de outras áreas. A atividade turística, de acordo com os Planos do MTur e da SETU<sup>4</sup> previam a inclusão social das comunidades, onde o turismo acontece.

O quadro 1, apresenta as propriedades do teste e suas definições, para o qual o autor propõe que seja efetuado o teste para cada um dos indicadores colocando em cada uma das propriedades um dos sinais (+/-), para ao final saber qual indicador possui o maior número de propriedades mostrando assim que o indicador escolhido tenha maior ou menor aderência afim se determinar ou não o seu uso (JANNUZZI, 2005).

Quadro 1 – Teste de Aderência para Construção de Indicadores

Propriedades	Descrição
Relevância para agenda política	Entender qual é a relevância que o indicador possui para a formulação de programas sociais e para a agenda política, visando também os programas sociais.
Validade de representação do conceito	Validade não da base conceitual, mas é desejável que se disponha de medidas tão próximas quanto possível do conceito abstrato ou da demanda política que lhes deram origem.
Confiabilidade da medida	Sua importância reside em “legitimar” o uso do indicador.
Cobertura populacional	A cobertura territorial ou populacional de um indicador dará ao mesmo uma maior segurança, devem ser representativos. Dando no caso do turismo a possibilidade de se verificar o desempenho das regiões turísticas.
Sensibilidade às ações previstas	Sensibilidade e especificidade são propriedades que também devem ser avaliadas quando da escolha de indicadores para a elaboração de um sistema de monitoramento e avaliação de programas públicos.
Especificidade ao programa	É importante dispor de medidas sensíveis e específicas às ações previstas nos programas, que possibilitem avaliar rapidamente os efeitos (ou não-efeitos) de determinada intervenção
Transparência metodológica na sua construção	Transparência metodológica é certamente um atributo fundamental para que o indicador goze de legitimidade nos meios técnicos e científicos, ingrediente indispensável para sua legitimidade política e social.

4

Plano Nacional de Turismo 2007-2010 - uma viagem de inclusão, e o Plano de Desenvolvimento de Turismo do Paraná, 2008-2011.

Propriedades	Descrição
Comunicabilidade com o público	Tem a finalidade de garantir a transparência das decisões técnicas tomadas pelos administradores públicos e a compreensão delas por parte da população, dos jornalistas, dos representantes comunitários e dos demais agentes públicos.
Factibilidade operacional para sua obtenção	O indicador deverá permitir dispor de indicadores de medição factível, em momentos adequados. - são informações que fazem parte dos processos de gestão da instituição e, portanto, obtidas através de instrumentos de coleta, seja por amostra ou censo, estatísticas, aplicação de questionários, observação etc., dependendo do aspecto a ser medido.
Periodicidade na sua atualização	A periodicidade também é um fator importante na definição e acompanhamento de indicadores, devendo ser levado em consideração inclusive os custos para a sua obtenção.
Desagregabilidade populacional e territorial	Quando possível é importante que os indicadores sejam desagregados por região e que represente os grupos populacionais.
Comparabilidade da série histórica	A comparabilidade do indicador ao longo do tempo é uma característica desejável, de modo a permitir a inferência de tendências e a avaliar efeitos de eventuais programas sociais implementados.
Total de propriedades (+)	Quanto maior o número de sinais, maior será a aderência do indicador.

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Jannuzzi (2005)

Com a sugestão de Jannuzzi (2005), e o que foi detectado até aqui sobre a avaliação dos indicadores só vem a corroborar com o que já afirmava Arretche (1996, p. 32), de que “na verdade, a tradição brasileira em políticas públicas é bastante pobre em termos de estudos de avaliação da efetividade das políticas”. E que só a análise de uma dada Política Pública não pode estar relacionada a um determinado desenho institucional e alguns resultados prováveis.

Faria (2003, p. 22) “[...] a notória carência de estudos dedicados aos processos e as metodologias de avaliação de políticas, contudo, deve também ser tributada a escassa utilização da avaliação, como instrumento de gestão, pelo setor público do país nos três níveis de governo”. E que a falta de pesquisas sistematizadas para avaliar e implementar o sistema de avaliação das políticas públicas para o tomador de decisão ainda são insipientes no Brasil e muitas vezes não colocados em prática.

O teste de aderência proposto, com as devidas adaptações para a construção dos indicadores, é necessário monitorar e acompanhar seu desenvolvimento e por fim deve ser efetuada a avaliação. Para isso Baidal (2001), Puertas (2006) e Soares *et al.* (2012) também propõe um modelo para a área de sustentabilidade do meio ambiente, mas que pode ser adaptada para se avaliar metas e indicadores.

Os autores defendem a ideia de que, uma vez avaliados os resultados obtidos pelo

responsável do monitoramento, este deve proceder de maneira conjunta com as áreas envolvidas, o chamado processo de *brainstorming*<sup>5</sup>. Este processo tem como objetivo a obtenção de diversas alternativas corretivas que permitam solucionar os problemas ou brechas negativas encontradas. Para alcançar um desempenho superior ou satisfatório, se faz necessária a continuidade das ações ou sugerir medidas de reforço.

Para tanto também ficou evidenciado que a falta de mecanismos de monitoramento e avaliação bem definidos, podem dificultar a avaliação das políticas públicas e por consequência a tomada de decisões sobre os indicadores a serem utilizados, pois como afirma Benson

As estatísticas servem para guiar a ação. Esta finalização do conhecimento, em geral mais ou menos difundida, é explícita no caso da política econômica. As estatísticas econômicas permitem construir os indicadores que ela utiliza, é com esta finalidade que elas foram utilizadas depois da guerra e é para isso que servem. Sua validade é condicionada pela validade da teoria que serve para formalizar o funcionamento da economia. Fundamentalmente, perguntar-se se esses indicadores são necessários significa interrogar-se sobre a necessidade de uma política econômica. (BENSSON, 1995 p. 116).

## 6. CONCLUSÃO

Este estudo foi desenvolvido com o objetivo de analisar o monitoramento e a avaliação do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná 2008-2011 seu direcionamento no âmbito das políticas públicas.

Como ferramenta principal para a análise, foi utilizado o modelo proposto por Puertas (2006). Dentre as questões levantadas, não foram encontrados relatórios ou informações de acompanhamento e avaliação das metas propostas para o PDTPR 2008-2011, o que causou dificuldades no levantamento de dados e evidenciou a falta de modelos de monitoramento e avaliação a serem seguidos.

A comissão técnica que elaborou o PDTPR 2008-2011 apresentou uma planilha para acompanhar as ações do Plano, na qual definiu os principais responsáveis para tal -, o que envolvia especificamente a SETU e suas vinculadas. Essas ações faziam parte da quarta fase do Plano.

Como resultado em relação ao objetivo central que norteou este trabalho, foi detectada uma divergência de respostas, pois os indicadores utilizados para as metas e ações, não apresentam correlação entre si, ou seja, as ações não foram construídas para o alcance das metas. Observando-se que, as ações estiveram muito mais relacionadas à promoção e ao fomento do turismo do que ao planejamento e ao desenvolvimento das políticas públicas.

Quanto aos resultados da pesquisa de campo e a construção e desenvolvimento do

<sup>5</sup> Técnica de chuva de ideias para obter a maior quantidade de conceitos e critérios de maneira espontânea, reduzindo a influência externa.

Plano, restam poucas dúvidas de que, à luz do modelo de planejamento de Puertas (2006), houve quebras/rupturas durante o ciclo de implementação das políticas públicas do turismo, em particular daquelas vinculadas ao processo de avaliação dos indicadores utilizados na construção das metas.

Essas rupturas se manifestaram em diversos momentos do ciclo, e foram observadas em várias fases: na fase do planejamento, com a organização de indicadores; na fase de organização e gestão quanto ao que foi programado; na fase de avaliação e controle, pela discrepância de entendimento entre os gestores do que deveria ser avaliado; na fase de execução, pela implementação das atividades por meio das ações que também visavam o empoderamento dos envolvidos diretamente no processo; na fase do controle, avaliação e as tomadas de decisão para correções no andamento de uma ou mais ações programadas.

Entre outras constatações, verificou-se que o baixo orçamento não permitiu a realização das pesquisas de demanda, instrumento-chave para acompanhar e/ou monitorar as metas. Partindo para uma visão global, os entrevistados apontaram para uma visão limitada sobre o que ocorreu com o Plano desde a sua concepção até a avaliação final. Isso pode ser percebido quando foi analisada a questão-chave, que era a situação das metas ao final do período (2008-2011).

Foi evidenciada a falta de continuidade do processo estabelecido na construção do Plano, relatado por dois técnicos: “[...] a comissão deveria se manter fixa e se reunir a cada seis meses para efetuar as avaliações e propor mudanças quando necessárias”.

Outro objetivo deste trabalho foi o de apontar o desempenho das metas traçadas para o período 2008-2011 para isso a SETU, como executora, teria a obrigação de estimular uma maior sinergia entre os agentes do poder público e da iniciativa privada, para um comprometimento maior e mais efetivo na obtenção das metas por eles estipuladas. Bem como que os processos de implementação e/ou intervenção necessitam de propósitos claros e bem delineados, e pode-se dizer até de meritocracia para os gestores envolvidos, quando da obtenção dos resultados.

Por fim como recomendação, sugere-se aplicação de metodologias quantitativas/qualitativas, que ofereçam parâmetros de medição para cada fase das metas/indicadores. Se faz necessário definir o formato de atuação do turismo alinhado ao Plano Geral de Governo do Estado, estimulando uma maior participação dos membros do CEPATUR, fazendo com que todos estejam engajados com as ações do estado para juntos, promover os produtos turísticos.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta T.S. Tendências nos estudos sobre avaliação. In: Elizabeth Rico. (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998, p. 29-41, jun./1996.

BAIDAL, Josep A. Ivars. **Planificación y gestión del desarrollo turístico sostenible: propuestas para la creación de**

**un sistema de indicadores.** Instituto Universitário de Geografia, Universidad de Alicante, 2001.

BENI, Mario Carlos. **Política e planejamento de turismo no Brasil.** São Paulo: ALEPH, 2006.

BESSION, Jean-Louis (Org.). **A Ilusão das estatísticas.** Tradução Emir Sader. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, Biblioteca básica. 1995.

BRASIL. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. **Turismo e Sustentabilidade.** Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico. Coordenação Geral de Regionalização. Brasília, 2007. 126 p.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** São Paulo, vol. 18 n. 51. fev./2003. p. 21-29.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** v. 20 n. 59, out. 2005. p. 97-109. 2005.

HALL, C. Michael e JENKINS, John. **Turismo e política pública.** In. LEW, Alan A., HALL, C. Michael e WILLIAMS, Allan M. (Orgs.). **Compêndio de turismo.** Lisboa: Instituto Piaget. 2004, p. 587-602.

HALL, Michael Collin. **Planejamento turístico: políticas processos e relacionamentos.** São Paulo: Contexto, 2001.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público.** p. 137-160. ENAP: Brasília, 2005.

MONTEJANO, Jordi Montaner. **Estrutura do Mercado Turístico.** Tradução de Andréa Favano. 2. ed. São Paulo: Roca, 2001. 426p.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Turismo do Paraná. **Política Estadual de Turismo 2003-2007.** Curitiba, jun./2003.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Turismo do Paraná. **Plano de desenvolvimento do turismo do Paraná 2008-2011.** Curitiba, jun./2007.

PUERTAS, Maria Luisa Rendón. **El modelo de administración turística local.** Tomo II. Peru, 2006.

RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação das políticas sociais: uma questão em debate,** São Paulo: Cortez, 1998.

RUA, Maria das Graças. **Turismo e políticas públicas de inclusão.** In: Ministério do Turismo. Turismo social: diálogos do Turismo: uma viagem de inclusão. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Rio de Janeiro: IBAM, 2006. p. 17-37.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SOARES, Jennifer Caroline; GANDARA, José Manoel; BAIDAL, Josep Ivars. **Indicadores para analizar la evolución del ciclo de vida de los destinos turísticos litorales.** Revista Investigaciones Turísticas. IUIT: Alicante-Espanha. v. 3, p. 19-38, jan-jun/2012.

## MONITORING AND EVALUATION OF PUBLIC TOURISM POLICIES: AN ANALYSIS OF THE PARANÁ TOURISM DEVELOPMENT PLAN 2008-2011

**ABSTRACT** – The proposal of this article, in general terms, is the analysis of the Tourism Development Plan in Paraná (PDTPR), as a planning instrument of the Tourism Policy of the State, focusing on the Monitoring and Evaluation and its developments as a tool for monitoring the performance proposed for the period 2008-2011. This was a qualitative research of an analytical-exploratory nature with emphasis on content analysis, using methodological procedures carried out with bibliographic and documental investigations and the application of primary research with face-to-face interviews and indirectly via an online questionnaire. In the results, the importance of the formulation of state tourism policies was recognized, which point to weaknesses, factors responsible for the development and advances in the conduction of the Plan, and, highlight some of the critical elements in relation to the mechanisms that govern tourism through the management and monitoring of goals outlined at the state level.

**KEYWORDS:** Tourism. Development. Public Policies. Paraná. Monitoring and Evaluation.



# POLÍTICA INTERNACIONAL E COMPARADA

SEÇÃO 3



# CAPÍTULO 9

## A ARMADILHA DA DEMOCRACIA DIRETA: UMA ANÁLISE QUALITATIVA DOS PODERES LEGISLATIVOS DO PRESIDENTE NA AMÉRICA DO SUL<sup>1</sup>

**Ana Tereza Duarte Lima de Barros**

<http://lattes.cnpq.br/9680666062856387>

Universidade Federal de Pernambuco,  
Recife - PE

**RESUMO** – Como instrumentos da democracia direta estariam associados a um menor nível de democracia? Venezuela, Bolívia e Equador promulgaram novas constituições que previram a ampla incorporação de instrumentos da democracia direta. O presente trabalho propõe que o referendo, quando convocado pelo presidente, serve para que o líder possa apelar diretamente às massas, sem qualquer intermediação legislativa, uma das principais características do populismo. Através da ferramenta *Qualitative Comparative Analysis – QCA* é feita uma análise qualitativa dos poderes legislativos do presidente na América do Sul. Conclui-se que o poder presidencial de convocar referendos está associado a um menor nível democrático.

**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia direta, Referendo, QCA, América do Sul

### 1. INTRODUÇÃO

Dia 30 de novembro de 2008, utilizando-se do poder de referendo, o então presidente da Venezuela Hugo Chávez, convocou os cidadãos para decidirem a respeito da possibilidade de reeleição por tempo indefinido para o cargo de chefe do Executivo. Dia 15 de fevereiro de 2009, com 54,86% dos votos a favor e 45,1% contra, Chávez conseguiu aprovar a reforma constitucional que habilitou a reeleição de maneira indefinida.

Como instrumentos da democracia direta estariam associados a um menor nível de democracia? O caso descrito acima ilustra uma situação em que o presidente, ao ter a faculdade constitucional de convocar os cidadãos através de referendos, tem um enorme poder. Reformas constitucionais tendentes a aumentar o poder presidencial poderiam ser facilmente rechaçadas pelo Legislativo, de forma que “apelar” aos cidadãos se torna extremamente conveniente. Dessa forma, instrumentos da democracia direta também são utilizados pelos presidentes quando querem fazer valer suas decisões, sem que a questão passe pelo crivo do Legislativo.

É verdade que certos poderes presidenciais podem ser necessários para

<sup>1</sup> Artigo extraído de Dissertação, de mesmo título, apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) para obtenção do título de Mestre em Ciência Política (2017).

que o chefe do Executivo possa agir em momentos de indecisão ou quando o marco legal é incerto (CAMERON, 2013, p. 37). Porém, embora a concentração de poderes seja útil nos momentos em que o presidente necessita tomar decisões complexas e de urgência, além de facilitar a *accountability*, essa concentração facilita o surgimento de caudilhos que tomam o poder do Congresso e passam a legislar em seu lugar, através de medidas de urgência e decretos (CHEIBUB et al, 2011, p. 22-23). A usurpação do poder por líderes populistas foi o que aconteceu em Venezuela, Bolívia e Equador.

Para testar se o referendo sozinho, ou combinado a outros poderes legislativos, estaria relacionado a um menor nível democrático/país parcialmente livre, é feita uma análise qualitativa (*Qualitative Comparative Analysis – QCA*) do desenho constitucional na América do Sul.

Conclui-se que o poder de convocatória de referendos, quando nas mãos do presidente, pode se transformar em um instrumento com vocação autoritária, cuja finalidade, na maioria dos casos, é permitir que o líder populista – no caso analisado, o Presidente da República – possa fazer valer a sua vontade, através do apoio popular, sem que as propostas que refletem suas preferências passem pelo crivo do Legislativo e pelos demais pontos de veto inerentes à democracia.

## 2. O SISTEMA PRESIDENCIALISTA DE GOVERNO

O sistema presidencialista de governo é o sistema típico das repúblicas, tendo surgido como alternativa aos sistemas monárquico e parlamentarista. Tanto em uma monarquia, como em um sistema presidencialista, uma única pessoa está à frente do governo, de forma que o que vai diferenciar o monarca do presidente é o fato de que, enquanto o primeiro está alicerçado na aristocracia, o segundo possui legitimidade democrática. Assim, dado que no presidencialismo uma única pessoa está à frente da chefia do Estado, este tipo de regime torna-se facilmente suscetível a desvios autoritários (FIX-FIERRO; SALAZARUGARTE, 2012, p. 629).

Atualmente, os regimes de Venezuela, Bolívia e Equador, cujos líderes buscam mitigar as instituições e possuem uma relação paternalista com seus seguidores, podem ser considerados híbridos (DIAMOND, 2004). Essa relação paternalista é em boa medida facilitada pelos instrumentos da democracia direta adotados pelas constituições desses países, em especial pela faculdade presidencial de convocar referendos, como poderá ser visto mais adiante.

A fonte de legitimidade do presidencialismo reside nas eleições populares periódicas para substituição do presidente (principal diferença em relação ao parlamentarismo). Ditas eleições devem cumprir com alguns requisitos para que o país possa ser considerado, de fato, democrático, quais sejam: direito ao voto a toda a população adulta, sem base discriminatória, todos os votos devem possuir o mesmo peso e o voto da maioria deve determinar o resultado das eleições (FIX-FIERRO; SALAZAR-UGARTE, 2012, p. 629-630).

Para Fix-Fierro e Salazar-Ugarte (2012, p. 630), caso um político se mantenha no poder por tempo indefinido este sistema não pode ser mais considerado presidencialista, mas ditatorial. Assim, o presidencialismo seria tanto compatível com regimes democráticos como com “autoritarismos eleitorais”, nomenclatura também utilizada por Levitsky e Way (2010).

Quanto maior for o número de veto players em um dado sistema, mais provável será que as instituições políticas utilizem instrumentos da democracia direta para legitimar as decisões a serem tomadas, principalmente aqueles que ofereçam maiores custos. Assim, os Chefes de Governo, no sistema presidencialista, tenderiam a um uso maior da democracia direta do que no sistema parlamentarista, dado que no presidencialismo há um maior número de veto players no âmbito das relações entre Executivo e Legislativo (ALTMAN, 2011, p. 76).

Altman (Idem) ainda acrescenta outro fator que torna o uso de mecanismos da democracia direta mais incomuns em sistemas parlamentaristas: “em um regime parlamentarista, a soberania reside no parlamento, não nas mãos dos cidadãos”.

### 3. A DEMOCRACIA DIRETA

Na democracia direta é o próprio titular do poder, os cidadãos, quem decidem os rumos do país, sem a necessidade de intermediário (SOARES, 1998, p. 17). A forma de exercício do poder através de assembleias populares já existia em Esparta, mas foi só em Atenas que os cidadãos passaram a ter, realmente, soberania (SGARBI, 1999, p. 92). Em Atenas, em 507 a.C., Clístenes promulgou uma nova constituição, que iria substituir a antiga constituição aristocrática. Esse novo documento instituiu o Boulè dos Quinhentos, a Assembleia e o Tribunal do Povo, estrutura política que assim permaneceu por mais de 700 anos (MENEZES, 2010, p. 25).

Na Assembleia do Povo eram considerados cidadãos apenas os homens livres, logo, eram os únicos que detinham o direito ao voto. A reunião requeria um quórum mínimo de seis mil homens, que se reuniam na colina chamada Pnyx, próxima à ágora (MENEZES, 2010, p. 25). A votação se dava segundo a regra da maioria, em que os cidadãos tinham que levantar o braço. Na democracia ateniense, pode-se considerar que o corpo cívico tinha poder ilimitado. A liberdade implicava o dever, e não apenas o direito, de participar do processo deliberativo. As autoridades não eram eleitas, mas definidas por sorteio, entre candidatos maiores de trinta anos. Como a forma de designação de autoridades era o sorteio, não fazia sentido a criação de partidos políticos e facções. A democracia direta no modelo ateniense seria impraticável nas sociedades contemporâneas de média ou grande extensão territorial (CARDIA, 1998, p. 310- 311).

Já do governo representativo as democracias modernas herdaram o poder do Legislativo, a separação dos poderes, os direitos individuais, ou seja, regras tendentes a limitar o poder do Estado. Atualmente, as democracias representativas se subdividem em presidencialista, parlamentarista e semipresidencialista (CARDIA, 1998, p. 313).

Cumpra salientar que a democracia direta nos Estados Unidos sempre esteve atrelada à ideia de *Citizen Lawmaking/Citizens as Legislators* (NOYES, 2015, p. 199), ou seja, os instrumentos da democracia direta devem ser convocados pelos próprios cidadãos, estando aí excluída a hipótese de convocação por parte do Poder Executivo.

Costuma-se reconhecer como democracia direta todos os mecanismos de participação popular, como o referendo, o plebiscito, a revocatória de mandato e a iniciativa legislativa popular. Referendos, que alguns autores consideram como sinônimo de plebiscito (essa questão será melhor tratada mais adiante), são procedimentos que permitem a participação direta dos cidadãos para que decidam a respeito de questões específicas e pontuais. Iniciativas de cidadãos, ou iniciativas populares permitem a determinado número de cidadãos proporem questões a serem votadas pela totalidade dos cidadãos.

Nesse caso, não há mediação do governo ou de outra autoridade política, pois é algo feito de cidadão para cidadão. Já as iniciativas de agenda permitem que os cidadãos coloquem determinada questão na agenda do Legislativo, sem que ela seja submetida a votação popular. A revogação (recall) ocorre quando os eleitores têm a faculdade de votarem para destituir alguma autoridade eleita ou funcionário público (ROCHA, 2010).

Linhares (2010) resume e conceitua os mecanismos de participação popular mais difundidos e utilizados pelos Estados, quais sejam: plebiscito, referendo, iniciativa popular, recall e veto popular, sendo que os três primeiros instrumentos foram consagrados na constituição de 1988.

#### 4. O REFERENDO

Conforme destaca Lissidini (2011, p. 14), o conceito de democracia direta é extremamente amplo. Definições mais abrangentes incluem no conceito todos os mecanismos de participação popular, como o referendo, o plebiscito, a revocatória de mandato e a iniciativa legislativa. No presente trabalho, opta-se por um conceito “minimalista”, que considera como democracia direta exclusivamente o referendo. É esse o instrumento que, quando nas mãos do presidente, pode ser utilizado como meio para autolegitimação e perpetuação no poder.

Foi na França que surgiram as primeiras elaborações constitucionais referentes ao referendo. A constituição francesa de 1793 previa que os projetos de lei aprovados no Legislativo deveriam ser submetidos à aprovação dos cidadãos, tendo as Constituições subsequentes (1795, 1799, 1802 e 1804) também sido aprovadas por referendo ou plebiscito (MIRANDA, 1996, p. 239-240).

No século XX, o instituto do referendo só fez se expandir, mesmo nos momentos pós-guerra, tendo sido inclusive incorporado em sistemas não pluralistas, onde serviria ao intuito, dentre outros, de “legitimação e reforço do poder dos governantes” (MIRANDA, 1996, p. 243).

Dentre os países que adotaram o referendo em suas constituições, na Suíça é onde sua prática é mais frequente, devido a dois fatores destacados por Sgarbi (1999, p. 322):

primeiramente, são diversos os assuntos passíveis de serem submetidos a referendo e os cidadãos também possuem a iniciativa; e em segundo lugar, os cantões são extremamente pequenos, possibilitando uma expressiva mobilização popular.

A história do referendo na Suíça é feita de momentos de expansão e de redução de sua abrangência. Em 1933 começou a ser notado um certo abuso na utilização do referido instrumento, o que deu início a um período que buscou conter a expansão das matérias passíveis de deliberação por referendo.

Sgarbi (1999, p. 119-120) diferencia o referendo da Landsgemeinde suíça, pois essa seria uma assembleia pública em que os cidadãos se reúnem para aprovar ou rejeitar projetos de lei *viva voce*, e não através do voto secreto. Por outro lado, enquanto no referendo a norma em questão se encontra delimitada, na Landsgemeinde o eleitorado possui maior discricionariedade.

Importante salientar também que a Suíça é o país do mundo com maior quantidade de referendos iniciados pelos cidadãos (ALTMAN, 2011, p. 74), ou seja, na Suíça as consultas decorrem mais da vontade da população do que de uma imposição de cima pra baixo, como é o que ocorre normalmente nos demais países do mundo.

Na América Latina, já foram convocados referendos para decidir sobre todo tipo de assunto, como reforma constitucional, anistia política e a privatização das indústrias estatais (IDEA, 2008, p. 12).

No caso das reformas constitucionais, a realização de referendo popular é requisito obrigatório para a aprovação de reformas em muitos países da América do Sul, como em Venezuela, Equador e Bolívia.

O caso mais recente de referendo que previu a possibilidade anistia política foi o referendo ocorrido, em 2016, na Colômbia, que buscava um acordo de paz entre o governo colombiano e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). O acordo que foi submetido a referendo previa, além da anistia política, cotas no congresso para as FARC.

O Uruguai é o país sul-americano que já utilizou o referendo para que a população pudesse decidir a respeito da privatização das indústrias estatais. O último referendo nesse sentido ocorreu em 1992.

## 5. DESENHO DE PESQUISA E ANÁLISE DOS DADOS

É verdade que certos poderes presidenciais podem ser necessários para que o chefe do Executivo possa agir em momentos de indecisão ou quando o marco legal é incerto (CAMERON, 2013, p. 37). Porém, embora a concentração de poderes seja útil nos momentos em que o presidente necessite tomar decisões complexas e de urgência, além de facilitar a *accountability*, essa concentração facilita o surgimento de caudilhos que tomam o poder do Congresso e passam a legislar em seu lugar, através de medidas de urgência e decretos

(CHEIBUB et al, 2011, p. 22-23), como se denota na ascensão ao poder<sup>2</sup> de líderes populistas, v.g., o que aconteceu em Venezuela, Bolívia e Equador.

O presidente, ao ter a faculdade constitucional de convocar os cidadãos através de referendos, tem um enorme poder. Reformas constitucionais tendentes a aumentar o poder presidencial poderiam ser facilmente rechaçadas pelo Legislativo, de forma que “apelar” aos cidadãos se torna extremamente conveniente.

Dessa forma, propõe-se que existe associação entre instrumentos de democracia direta convocados pelo presidente e nível de democracia.

Para que se possa testar se o referendo sozinho – ou combinado a outros poderes legislativos – quando convocado pelo presidente, estaria associado a um menor nível democrático/país parcialmente livre, será feita uma análise qualitativa dos poderes legislativos dos presidentes da América do Sul, através da técnica QCA. As condições causais serão os poderes presidenciais de veto, decreto e referendo. Essas condições foram coletadas a partir dos textos das respectivas constituições da América do Sul (CONSTITUTE PROJECT, 2016).

O método QCA é uma análise qualitativa criada por Charles Ragin, em 1987. “Tem em vista comparar um número pequeno ou intermediário de casos, a partir de uma análise de configurações de condições dadas pela teoria” (FREITAS, 2015, p. 105). Em outras palavras, a maior ambição do QCA é “[...] permitir a comparação sistemática de casos cruzados (*cross-case comparison*) e, ao mesmo tempo, dar justiça à complexidade dentro de cada caso, particularmente aos projetos de pesquisa com N pequeno ou N intermediário” (RIHOUX; RAGIN, 2009, p. xviii).

No entanto, a escolha da ferramenta QCA se deu não em função do número de casos (small-N), mas porque “[...] o fenômeno a ser explicado é resultado de um tipo específico de complexidade causal.” (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012, p. 77). Ou seja, uma condição – ou combinação de condições – pode estar associada ao resultado de interesse.

Dessa forma, o QCA busca aferir se determinadas condições causais são necessárias ou suficientes para gerar um determinado resultado. Na presente dissertação, através do QCA, poderá ser observado se o poder de referendo está associado a um menor nível de democracia ou se trata de uma combinação de poderes do qual o referendo faz parte, que está associado a menores níveis democráticos.

O *outcome* será o nível de democracia, no caso, espera-se que, presentes as condições causais, o país seja parcialmente livre. Os dados referentes ao nível de democracia foram coletados no site da *Freedom House*: essa organização é responsável por elaborar um índice internacional, divulgado anualmente, cujo fim é medir a democracia ao redor do mundo (FREEDOM HOUSE, 2016). O referido índice se baseia em dados categóricos relativos à presença das liberdades civis e dos direitos políticos, em países considerados independentes.

A opção pelo índice internacional *Freedom House* se deu pelo fato dele já ter sido utilizado em outros estudos de referência sobre a variação do nível de democracia no continente latino-

americano e sobre a classificação dos regimes políticos na América Latina, como foi o caso dos trabalhos de Mainwaring e Pérez-Liñán (2008) e de Mainwaring et al (2001), o que de certa forma incentiva a replicação parcial através deste trabalho.

Cumpra salientar que o índice *Freedom House* apresenta três categorias de países (livres, parcialmente livres e não livres – compreendido numa escala de 1 a 7), sendo que quanto mais próxima de 1, mais livre é o país. Contudo, no presente trabalho, considera-se apenas duas categorias – países livres e parcialmente livres – com vista à melhor adequação da condição à técnica QCA e com base no fato de que, na América do Sul, não existem países “não livres”, segundo *Freedom House*.

**Quadro 1** – *Outcome* e condições causais utilizadas nesta pesquisa (QCA)

	Descrição
Nível de democracia	Livre – 0 Parcialmente livre – 1
Poder de veto	O presidente não possui/ derrubada por maioria simples – 0 O presidente possui – 1
Poder de decreto	O presidente não possui/ possui apenas quando autorizado pela Assembleia – 0 O presidente possui – 1
Poder de convocatório de referendo	O presidente não possui/ possui sem caráter vinculante – 0 O presidente possui – 1

Fonte: elaboração própria com base nos dados disponíveis no site eletrônico do índice *Freedom House* (2016) e do *Constitute Project* (2016).

A literatura levantada sugere que presidentes com poderes legislativos fortes subsistem em países com baixos níveis democráticos. Dentre esses poderes legislativos, os poderes de veto, decreto e referendo – as condições causais do presente trabalho – são os mais citados pela literatura como sendo capazes de levar um país a uma situação de instabilidade democrática (SHUGART, CAREY, 1992; MAINWARING; SHUGART, 1993).

**Quadro 2** – Base de dados

País	Veto	Decreto	Referendo	Nível de democracia ( <i>outcome</i> )
Argentina	1	0	0	0
Bolívia	0	1	1	1
Brasil	1	1	0	0
Chile	1	0	0	0
Colômbia	1	1	1	1
Equador	1	1	1	1
Paraguai	1	0	1	1
Peru	1	0	0	0
Uruguai	1	0	0	0
Venezuela	0	0	1	1

Fonte: elaboração própria a partir dos dados encontrados em *Freedom House* (2016) e no *Constitute Project* (2016)

Da base de dados, pode-se extrair que Venezuela, Equador, Bolívia, Colômbia e Paraguai são os países da América do Sul em que o presidente pode convocar os cidadãos para referendos com caráter vinculante. Enquanto esses cinco países são considerados “parcialmente livres”, pelo índice *Freedom House*, Argentina, Brasil, Chile, Peru e Uruguai são considerados “livres”; ou seja, a possibilidade de convocatória de referendo, por parte do presidente, é o denominador comum entre os países sul-americanos que mais violam os direitos políticos e as liberdades civis, e por isso foram considerados parcialmente livres pelo referido índice internacional.

### 5.1. Qualitative Comparative Analysis

No centro do QCA encontra-se a “minimização booleana”, que seriam condições binárias que dividiriam o mundo em uma parte que apresenta a condição (1) e outra parte que não apresenta a condição (0) (RIHOUX; RAGIN, 2009, p. 35-36).

O primeiro passo seria dicotomizar os dados e construir uma tabela com os dados dicotomizados.

No caso das nossas três condições causais:

1) Possui poder de convocatória de referendo (1) ou não possui ou possui sem caráter vinculante (0).

2) Possui poder de decreto (1) ou não possui ou apenas quando delegado pela Assembleia (0).

3) Possui poder de veto (1) ou não possui ou sua derrubada requer apenas uma maioria simples (0).

Lembrando que o outcome esperado quando as condições se encontram presentes é que o país seja considerado parcialmente livre (1).

**Tabela 1** – Dados dicotomizados (3 condições)

<i>Casos</i>	<i>Referendo</i>	<i>Decreto</i>	<i>Veto</i>	<i>País parcialmente livre (outcome)</i>
<i>Argentina</i>	0	0	1	0
<i>Bolívia</i>	1	1	0	1
<i>Brasil</i>	0	1	1	0
<i>Chile</i>	0	0	1	0
<i>Colômbia</i>	1	1	1	1
<i>Equador</i>	1	1	1	1
<i>Paraguai</i>	1	0	1	1
<i>Peru</i>	0	0	1	0
<i>Uruguai</i>	0	0	1	0
<i>Venezuela</i>	1	0	0	1

Fonte: elaboração própria a partir dos dados encontrados em Freedom House (2016) e no Constitute Project (2016)

O segundo passo seria construir a “tabela da verdade”, que nada mais é do que uma síntese da tabela de dados brutos. Em outras palavras, é uma tabela de configurações (RIHOUX; RAGIN, 2009, p. 44).

Para que se possa saber o número possível de combinações, só é elevar o número 2 (presença ou ausência) ao número de condições. No presente caso, a fórmula seria  $2^3$ . Ou seja, há 8 configurações possíveis no presente desenho de pesquisa.

**Tabela 2** – “Tabela da verdade” das configurações booleanas

<i>Casos</i>	<i>Referendo</i>	<i>Decreto</i>	<i>Veto</i>	<i>País parcialmente livre (outcome)</i>
1) <i>Argentina, Chile, Peru, Uruguai</i>	0	0	1	0
2) <i>Bolívia</i>	1	1	0	1
3) <i>Brasil</i>	0	1	1	0
4) <i>Colômbia, Equador</i>	1	1	1	1
5) <i>Paraguai</i>	1	0	1	1
6) <i>Venezuela</i>	1	0	0	1
7) <i>Contrafactual 1</i>	0	1	0	?
8) <i>Contrafactual 2</i>	0	0	0	?

Fonte: elaboração própria a partir dos dados encontrados em Freedom House (2016) e no Constitute Project (2016)

**Quadro 3** – Análise das configurações suficientes

Configuração	X1	X2	X3	Y=0	Y=1	N	Ny	Consistência	X→Y
1	0	0	1	Argentina, Chile, Peru, Uruguai		4	0	0,00	F
2	1	1	0		Bolívia	1	1	1,00	V
3	0	1	1	Brasil		1	0	0,00	F
4	1	1	1		Colômbia, Equador	1	1	1,00	V
5	1	0	1		Paraguai	1	1	1,00	V
6	1	0	0		Venezuela	1	1	1,00	V
7	0	1	0			0	--	--	[?]
8	0	0	0			0	--	--	[?]

Y = país parcialmente livre / X1 = pode de convocar referendos / X2 = poder de decreto / X3 = poder de veto

Segundo Ragin (2006), para que se possa estabelecer quais condições podem ser consideradas “suficientes” é preciso construir um índice de consistência – que é medido pelo percentual de ocorrência do resultado de interesse nos casos em análise –, como na coluna 9 do quadro 8.

Conforme o quadro 8, quatro configurações foram 100% consistentes (configurações 2, 4, 5 e 6). Ao se analisar essas combinações, percebe-se que a condição “referendo” é a única que está presente em todas as quatro configurações.

Na tabela acima vê-se dois casos contrafactuais. Optou-se por considerar esses casos como falsos (não suficientes), uma vez que a condição necessária e suficiente “referendo” se encontra ausente.

Excluindo-se os casos contrafactuais, a tabela nos permite sintetizar os 10 casos em 6

configurações. No caso, há 4 (quatro) configurações com *outcome* 1, 2 (duas) configurações com o *outcome* 0, e nenhuma configuração contraditória, ou seja, cada uma das configurações possui apenas um *outcome*.

Como não há configurações contraditórias, não serão necessários procedimentos e tabelas para resolver esse problema.

Na fase da “minimização booleana”, a fórmula mínima nos permite observar que a condição “referendo” sempre se faz presente nos países considerados parcialmente livres [1], porém as outras condições presentes nas combinações variam de país para país, de modo que não podemos afirmar que essas outras condições joguem um papel importante no que diz respeito ao país ser considerado parcialmente livre.

Pode-se reescrevê-las em uma única fórmula:

REFERENDO → país parcialmente livre

Dessa forma, o poder presidencial de convocatória de referendos é condição necessária e suficiente para que o país seja considerado parcialmente livre.

## 6. CONCLUSÕES

O poder presidencial para convocar referendos desempenha papel central. Como já apontado, foi através de um referendo convocado pelo então presidente Chávez que a reeleição por tempo indefinido foi constitucionalizada na Venezuela. No presente estudo, as fórmulas mínimas levaram à conclusão de que o poder presidencial de convocar os cidadãos para referendos é condição necessária e suficiente para o país ser parcialmente livre. Por outro lado, essa mesma condição foi a única sempre ausente em todos os países considerados livres.

Em outras palavras, os resultados do QCA indicaram que o poder de convocar os cidadãos para referendos é a condição que distingue os países sul-americanos considerados livres dos considerados parcialmente livres. Nesse sentido, Venezuela, Equador, Bolívia, Colômbia e Paraguai são os países da América do Sul em que o presidente pode convocar os cidadãos para referendos com caráter vinculante. Enquanto esses cinco países são considerados “parcialmente livres”, pelo índice *Freedom House*, Argentina, Brasil, Chile, Peru e Uruguai são considerados “livres”; ou seja, a possibilidade de convocatória de referendo, por parte do presidente, é o denominador comum entre os países sul-americanos que mais violam os direitos políticos e as liberdades civis, e por isso foram considerados parcialmente livres pelo referido índice internacional.

## REFERÊNCIAS

ALTMAN, David. **Direct Democracy Worldwide**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

- CAMERON, Maxwell A. **Strong Constitutions: Social-Cognitive Origins of the Separation of Powers**. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- CARDIA, M. Sottomayor. Cinco tipos de democracia institucional. **Revista da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas**, n. 12, p. 309-316, 1998.
- CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective. **Texas Law Review**, v. 89, p. 1- 33, 2011.
- CONSTITUTE PROJECT. Disponível em: <https://www.constituteproject.org/>. Acesso em: 28 de nov. 2016.
- DIAMOND, Larry. **Elecciones sin democracia**. A propósito de los regímenes híbridos. Estudios Políticos. Medellín: Universidad de Antioquia, v. 24, 2004.
- FIX-FIERRO, Héctor; SALAZAR-UGARTE, Pedro. Presidentialism. In: ROSENFELD, Michel; SAJO, Andrés. **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**, Oxford: Oxford University Press, 2012.
- FREEDOM HOUSE. Disponível em: <https://freedomhouse.org/>. Acesso em: 28 de nov. 2016.
- FREITAS, Vitor Sandes. Qualitative Comparative Analysis (QCA): usos e aplicações do método. **Revista Política Hoje**, v. 24, p. 103-117, 2015.
- IDEA. Direct Democracy. **The International IDEA Handbook**. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008.
- LEVITSKY, Steven; Way, Lucan. **Comparative Authoritarianism – hybrid regimes after the Cold War**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- LINHARES, Paulo Afonso. **A cidadania ativa: Plebiscito, referendo e iniciativa popular na Constituição de 1988 e os impactos da revolução tecnológica da informação e comunicação na democracia brasileira**. 2010. 356 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.
- LISSIDINI, Alicia. **Democracia directa en Latinoamérica**. Entre la delegación y la participación. Buenos Aires: CLACSO, 2011.
- MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Classificando Regimes Políticos na América Latina. **Perspectives on Politics**, v. 10, n. 4, 2001.
- MAINWARING, Scott; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Regime Legacies and Democratization: Explaining Variance in the Level of Democracy in Latin America, 1978-2004. **Working Paper – Kellogg Institute**, n. 354, p. 1-35, 2008.
- MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. Juan Linz, presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica. **Novos Estudos**, n. 37, p. 191-213, 1993.
- MENEZES, Marilde Loiola. Democracia de Assembleia e Democracia de Parlamento: uma breve história das instituições democráticas. **Sociologias**, v. 12, n. 23, p. 20-45, 2010.
- MIRANDA, Jorge. **Ciência Política**. Formas de governo. Pedro Ferreira (editor): Lisboa, 1996.

NOYES, Henry S. Direct Democracy as a Legislative Act. **Chapman Law Review**, v. 19, n. 1, p. 198-218, 2015.

RAGIN, Charles. **The comparative method**. Moving beyond qualitative and quantitative strategies. Berkley, Los Angeles e Londres: University of California Press, 1987.

\_\_\_\_\_. Set Relations in Social Research: Evaluating Their Consistency and Coverage. **Political Analysis**, v. 14, n. 3, p. 291-310, 2006.

RAGIN, Charles; RIHOUX, Benoît. **Configurational Comparative Methods**. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques. Thousand Oaks: SAGE, 2009.

ROCHA, Maria Célia Furtado. Notas sobre instrumentos de Democracia Direta – **IDEA Handbook**. 2010. Disponível em: <http://www.2i2p.ba.gov.br/wp-content/uploads/2009/06/instrumentos-de-democracia-direta-idea.pdf>. Acesso em: 17 de out. 2016.

SCHNEIDER, Carsten Q.; WAGEMANN, Claudius. **Set-Theoretic Methods for the Social Sciences**. A Guide to Qualitative Comparative Analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

SGARBI, Adrian. **O referendo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge University Press, 1992.

SOARES, Marcos Antônio Striquer. **O plebiscito, o referendo e o exercício do poder**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional (IBDC), 1998.

## THE TRAP OF DIRECT DEMOCRACY: A QUALITATIVE ANALYSIS OF THE PRESIDENT'S LEGISLATIVE POWERS IN SOUTH AMERICA

**ABSTRACT** - How would instruments of direct democracy be associated with a lower level of democracy? Venezuela, Bolivia and Ecuador promulgated new constitutions that foresaw the widespread incorporation of instruments of direct democracy. The present work proposes that the referendum, when called by the president, serves so that the leader can appeal directly to the masses, without any legislative intermediation, one of the main characteristics of populism. Through the Qualitative Comparative Analysis - QCA tool, a qualitative analysis of the legislative powers of the president in South America is made. It is concluded that the presidential power to call referendums is associated with a lower democratic level.

**KEYWORDS:** Direct Democracy, Referendum, QCA, South America

# CAPÍTULO 10

## POLÍCIA FEDERAL, CONTROLE MIGRATÓRIO E LIVRE CIRCULAÇÃO DE CIDADÃOS DO MERCOSUL

**Renato Obikawa Kyosen**

<http://lattes.cnpq.br/7921715282177779>

Centro de Ensino Superior de Foz do Iguaçu,  
Foz do Iguaçu - PR

**RESUMO** – No passado, a Polícia Federal do Brasil atuou como instrumento de repressão política. Forjada e desenvolvida em contextos autoritários, caracterizada por um autarquismo e desconfiança generalizada, seria possível indagar se a Polícia Federal brasileira teria algum protagonismo nos fins sociais visados pelo Mercosul. Como projeto de integração sul-americana, não apenas econômica, mas também cultural e social, o Mercosul almeja que seja implementada uma política de livre circulação de pessoas na sua região. Como órgão de persecução criminal, a Polícia Federal costuma submeter os cidadãos estrangeiros, como um todo, a um regime de suspeição. No entanto, diante das tratativas regionais firmadas para viabilizar uma livre circulação no espaço mercosulino, seria possível analisar se a atuação da Polícia Federal brasileira auxiliaria na consecução desse ensejo regional de suma relevância para a integração desejada.

**PALAVRAS-CHAVE:** Polícia Federal, Controle

Migratório, Mercosul, Livre Circulação de Pessoas.

### 1. INTRODUÇÃO

A Polícia Federal brasileira, tradicionalmente, exerce a repressão estatal a condutas tidas como condenáveis perante a lei. Embebido em uma cultura e em rotinas que zelam pela desconfiança e coerção, e tendo sido gestado em um contexto de arbítrio estatal, poderia esse organismo policial colaborar com um processo de integração regional que busca a aproximação entre povos entre diferentes soberanias sul-americanas?

Diante da participação do Estado Brasileiro no Mercado Comum do Sul - Mercosul, aderiu-se a um projeto em que é buscado um aprofundamento da integração nas esferas política, cultural e social, e onde um dos objetivos estabelecidos seria a consecução da livre circulação de pessoas na região. Logo, seria possível analisar se a Polícia Federal brasileira, como órgão de segurança pública, mas também, igualmente responsável pela prestação de serviços administrativos relacionados a cidadãos provenientes do Mercosul, poderia favorecer a implementação desses fins acordados regionalmente pela República

Federativa do Brasil.

Dentre as funções atribuídas ao Estado, uma das mais tradicionais relacionadas ao exercício da soberania estatal é aquela referente à fiscalização de suas fronteiras e ao controle do fluxo interpessoal. Pois, tendo assumido o monopólio da força, o Estado Moderno (FARIA, 1988, p. 83) dispôs da possibilidade de, sob o argumento de afirmação de sua soberania, controlar a entrada, a saída e a permanência de pessoas no espaço territorial que é tido como de sua jurisdição, submetendo-as a exigências específicas para a transposição das fronteiras nacionais estabelecidas e para permanência no território delimitado.

Ademais, também foi irrogada à Polícia Federal brasileira o papel de instituição permanente de segurança pública, com o objetivo de preservar e defender a chamada “ordem pública”. Para tanto, além da defesa a questões de ordem interna e de interesses nacionais, foi a Polícia Federal incumbida da competência de exercer a repressão aos delitos considerados transnacionais.

A ordem constitucional nacional garante a livre locomoção das pessoas em tempos de paz. Contudo, tal garantia é prevista como exercível apenas de acordo com os termos prescritos pelas normas inferiores e ordinárias ao estabelecido na Constituição Federal. Desse modo, em estrita obediência à legislação nacional vigente, foi incumbido ao órgão público federal denominado Polícia Federal exercer o controle da circulação de estrangeiros em território brasileiro e a fiscalização da movimentação pessoal transnacional. E uma vez que aquilo que é acordado pela esfera política regional tem como finalidade uma efetiva concretização no plano nacional, o presente estudo buscou analisar os aspectos relacionados à implementação por parte do aparato estatal brasileiro desses ensejos regionais, com o enfoque na instituição pública Polícia Federal.

E sendo a Polícia Federal o órgão competente para exercer o controle migratório e atividades afins, buscou-se também com esta pesquisa analisar a efetividade dessas normativas regionais que visam a facilitação de mobilidade dos cidadãos no Mercosul, e identificar sua ressonância num órgão policial que, igualmente, possui dentre as suas atribuições o papel de garantidor da segurança pública nas áreas de sua competência.

O papel da Polícia Federal, no contexto descrito, foi estudado sob a ótica da “institucionalização” ventilada por Cepik (2003), para o qual, tratar-se-ia de “processo através do qual organizações e procedimentos adquirem estabilidade e valor”. (CEPIK, 2003, p. 14).

Ademais, vislumbrou-se ter sido marcante a influência da Doutrina da Segurança Nacional nos valores consolidados na Polícia Federal, mesmo quando do desempenho de serviços relacionados ao controle migratório, registros de estrangeiros e outras atividades correlatas.

A razão de ter sido elegida a facilitação à mobilidade dos cidadãos do Mercosul como problemática deste estudo está fundada nas prerrogativas e potencialidades que detém a Polícia Federal brasileira em realizar, minimizar ou relativizar essa garantia assaz relevante aos regimes democráticos, aos direitos humanos e a uma sólida integração da região sul-

americana.

A final deste trabalho, buscou-se vislumbrar uma possível compatibilização entre os deveres legais e constitucionais da Polícia Federal brasileira, sobretudo sob uma abordagem securitária mais humanista, diante dos direitos relacionados à livre locomoção no Mercosul comprometidos pelo Estado Brasileiro. Ainda, especulou-se sobre a mutabilidade dos tradicionais valores vigentes na Polícia Federal quando submetidos num projeto de integração regional de viés social e democrático.

## **2. A POLÍCIA FEDERAL BRASILEIRA E AS FUNÇÕES DE CONTROLE MIGRATÓRIO**

### **2.1 Breve histórico da Polícia Federal: dos regimes de exceção à democracia**

Após o pacto federativo do Estado brasileiro imposto pelo golpe promovido pelo governo Getúlio Vargas, em 1937, seguiu-se uma profunda centralização político-administrativa no cenário público nacional.

Por isso, diante de um quadro político de redução das competências administrativas dos demais entes federativos da República, de efeito, foram ampliadas as esferas decisórias e de atuação da Administração Pública Federal.

Através do Decreto-lei nº 6.378, de 28 de março de 1944, a repartição pública distrital Polícia Civil do Distrito Federal foi transformada em Departamento Federal de Segurança Pública. Com tal mudança, de fato, ampliaram-se as atribuições daquele órgão, no entanto, em que pese ter sido aumentada a abrangência territorial de atuação desse organismo policial, sua essência e operacionalidade exponencialmente repressora e antidemocrática foi mantida.

Outrossim, é digno de nota o fato de que a Polícia Civil do Distrito Federal, de 1933 até 1942, foi chefiada por Filinto Muller, personagem considerado por muitos como a personificação da tortura e repressão violenta do governo Vargas (NAIFF et al, 2008, p. 116). Aliás, por força do Decreto nº 22.332, de 10 de janeiro de 1933, já tinham sido conferidos à Polícia Civil do Distrito Federal poderes especiais para reprimir as atividades contrárias àquilo que era tido como ordem política e social.

Ademais, naquela conjuntura dos anos 1940 de acirrados embates ideológicos, concomitante às contundentes respostas estatais de intuito antissubversivo, seria natural uma federalização da atividade policial, de modo que fosse ampliado o espectro repressivo e mantenedor da ordem política e social vigente.

A partir de então, o recém implantado Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP), órgão vinculado ao Ministério da Justiça, tornou-se nacionalmente responsável por, além de várias atribuições investigativas, diversas questões administrativas a respeito de cidadãos estrangeiros e segurança das fronteiras nacionais.

De fato, não houve grandes mudanças na estrutura e no funcionamento do DFSP com

o fim do Estado Novo, nem durante o período de aparente democracia logo após o fim da Segunda Grande Guerra. Todavia, esse quadro foi modificado com a tomada do poder pelos militares em 1964.

O advento de mais um Golpe de Estado, em abril de 1964, levado a cabo pelas Forças Armadas e setores da sociedade civil, proporcionou uma nova reconfiguração das atribuições legais a encargo do Departamento Federal de Segurança Pública. Com a edição da Lei nº 4.483, de 16 de novembro de 1964, garantiu-se ao DFSP autonomia administrativa para, dentre tantas funções a ele conferidas, superintender os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteira, de identificação datiloscópica civil e criminal, e promover a censura de diversões públicas quando transpusessem o âmbito de um Estado membro.

Àquela época, a chamada Doutrina de Segurança Nacional, concebida pela Escola Superior de Guerra, norteava a formulação de políticas e a atuação administrativa de todas as repartições públicas, tendo tido, assim, papel conformador dos valores e rotinas vigentes no Departamento Federal de Segurança Pública e na nascente Polícia Federal brasileira.

A ampla reforma administrativa promovida pelo governo do Presidente Castello Branco, viabilizada através do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, alterou a nomenclatura do Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP) para Departamento de Polícia Federal (DPF), denominação esta que, recentemente, foi alterada para “Polícia Federal”.

De todo modo, é importante lembrar que, pouco tempo após a criação do Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP), através do Decreto-Lei nº 200/1967, foi editado o Decreto-lei nº 314/67, em 13 de março de 1967, também conhecido como Lei de Segurança Nacional. E pouco tempo depois, o Decreto-lei nº 314/67 foi substituído pelo Decreto-lei nº 898/69, cujo conteúdo era ainda mais repressor que o anterior texto legal.

O referido texto legal trazia a perspectiva de Segurança Nacional fundada em uma extremada bipolaridade da Guerra Fria, e, ao mesmo tempo, instrumentava o regime político autoritário vigente de meios para a consolidação de poder, minguando possibilidades de contestação política.

Logo, aquela doutrina, outrora gestada pela Escola Superior de Guerra, era então legitimada por um ato normativo oficial do Estado, a Lei de Segurança Nacional, e passaria a incorporar a moral institucional e os procedimentos rotineiros da Polícia Federal, que àquela época, funcionava como um dos braços de repressão do regime político de exceção instalado.

E nesse contexto, anotam Rocha e Jung (2014), é crível entender que, sobre uma das missões institucionais mais simbólicas para a Polícia Federal brasileira, o papel de controlar as fronteiras nacionais, tinha como primordial objetivo “[...] separar as fronteiras ideológicas da dicotomia capitalismo/comunismo, representada, respectivamente, pelos militares e os opositores, em armas.” (ROCHA; JUNG, 2014, p. 87).

E desse modo, jungido à ótica da Doutrina da Segurança Nacional, a abrangência nacional da competência da Polícia Federal possibilitava uma margem de manobra para as

ações de manutenção do *status quo* do regime ditatorial militar, seja no sentido de prevenção de atividades consideradas subversivas, quanto na finalidade de reprimir qualquer manifestação de descontentamento ao governo. Por isso, segundo a acertada análise de Rocha e Jung, “[...] a junção do decreto-lei, que servia de suporte à repressão social, com a substituição da DFSP para a DPF, formou o aparato ideal de controle almejado pelos militares.” (ROCHA; JUNG, 2014, p. 87).

E mesmo depois da redemocratização política em 1985, a Polícia Federal segue sendo órgão integrado à estrutura básica do Ministério da Justiça e Segurança Pública, estando, conforme a Portaria MJSP nº 155, de 27 de setembro de 2018, regimentalmente submetida aos postulados da hierarquia e disciplina. Aliás, como é notório, o artigo 142 da Constituição Federal consolidou a hierarquia e a disciplina como base das Forças Armadas.

De efeito, apesar da Constituição Federal de 1988 atribuir à Polícia Federal a incumbência de garantir a segurança pública, no artigo 144, §1º, I, foi mantida a sua tradicional missão de “apurar infrações penais contra a ordem política e social “. Sem embargo, sob a égide de um regime democrático, resta evidente que o cumprimento desse mister seria bem diverso daquele outrora exercido pelas ordens políticas de 1937 e de 1964.

## 2.2. As funções de controle migratório exercidas pela Polícia Federal

O amplo plexo de atribuições a encargo da Polícia Federal não está estabelecido em documento legal único. Pelo contrário, sendo responsabilidade da União Federal definir a competência legal da Polícia Federal, conforme as questões políticas de conveniência e oportunidade de ocasião, diferentes funções públicas foram atribuídas a esse órgão, ao longo do tempo, através de instrumentos normativos distintos e esparsos.

Em 1 de janeiro de 2019, a Presidência da República editou o Decreto nº 9.662, onde nele foram previstas várias atribuições sob incumbência da Polícia Federal. A rigor, não houve nenhuma inovação da competência que já era exercitada por essa instituição, mas antes de tudo, buscou-se uma esquematização, em um único documento legal, das diversas funções de responsabilidade da Polícia Federal brasileira.

Sem embargo, no artigo 38 e dispositivos seguintes do referido documento, asseverou-se que cabe à Polícia Federal o exercício de várias funções não relacionadas estritamente com as atribuições investigativas tradicionais de segurança pública, mas, também, estabelece esse documento que ela é imbuída do dever de realizar as funções de “controle migratório e outras de polícia administrativa”. Em relação à categoria “polícia administrativa”, deve essa terminologia ser entendida como a “[...] competência para disciplinar o exercício da autonomia privada para a realização de direitos fundamentais e da democracia, segundo os princípios da legalidade e da proporcionalidade.” (JUSTEN FILHO, 2012, p. 553). Ou seja, tratar-se-ia o encargo de “polícia administrativa” tarefa diversa da tradicional persecução policial de indivíduos violadores da ordem legal vigente.

Portanto, as outras funções afins exercidas pela Polícia Federal relacionadas com o controle migratório, *e. g.*, o registro de estrangeiros, identificação civil e emissão de documentos, possuiriam a mesma natureza das atribuições de “polícia administrativa”.

Também é relevante mencionar o Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, cuja finalidade foi regulamentar a Lei de Migração nº 13.445, de 24 de maio de 2017, uma vez que, pelo Decreto nº 9.199/2017, foram conferidos poderes expressos à Polícia Federal no que se refere ao controle migratório e outras atividades a ele relacionadas.

Conforme comandos expressos nos artigos 5º e 58 do Decreto nº 9.199/2017, estão dispostas as atribuições da Polícia Federal de fiscalização e impedimento de estrangeiros que ingressem em território nacional. Sobre o registro e a identificação civil do imigrante, o artigo 58 do referido Decreto dispõe que “Compete à Polícia Federal: I - organizar, manter e gerir os processos de identificação civil do imigrante; II- produzir a Carteira de Registro Nacional Migratório”.

Igualmente, de acordo com o artigo 48 da Lei nº 13.445/2017, foram atribuídas à Polícia Federal prerrogativas referentes a medidas de retirada compulsória de estrangeiros, desde que, evidentemente, autorizadas por juízo competente.

Em relação aos pedidos de naturalização brasileira formulados por estrangeiros, o artigo 227 do Decreto nº 9.199/2017 irrogou à Polícia Federal relevante prerrogativa de relatar o pedido de naturalização, e, também, “apresentar outras informações que instruem a decisão quanto ao pedido de naturalização”.

Ainda, a Portaria nº 4 do Ministério da Justiça, de 7 de janeiro de 2015, conferiu importantes funções à Polícia Federal a respeito de direitos de cidadãos estrangeiros, notadamente disciplinando questões de permanência e residência dos nacionais dos países partes do Mercosul, Bolívia e Chile. E tendo em vista que diversos países membros do Mercosul fazem fronteira com o Brasil, em relação residentes fronteiriços, ou seja, aqueles que residem em município fronteiriço de país vizinho, o artigo 78 do Decreto nº 9.199/2017 dispôs o seguinte: “Ato do dirigente máximo da Polícia Federal disporá sobre os procedimentos de registro do detentor de visto temporário ou de autorização de residência e do residente fronteiriço e sobre a sua alteração”.

### **3. O MERCOSUL E A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS**

Quando da assinatura do Tratado de Assunção em 1991, o projeto de integração do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL foi concebido como um instrumento para uma melhor inserção internacional de países comercialmente menos competitivos. O ambiente econômico vivenciado por todos os países signatários do bloco sul-americano estava submetido a um cenário internacional de rápida transformação e concorrência, mudanças de paradigmas, e de formação e interconexões de espaços econômicos distintos.

Assim como é observado em outros ensejos de integração regional existentes na América

Latina, o Mercosul tem abarcado gradualmente outras esferas além daquelas tradicionalmente focadas na otimização das relações comerciais entre agentes de diferentes países e no aumento de suas respectivas capacidades produtivas.

Em que pese o objetivo de livre comércio ter imperado nos anos 1990, hodiernamente, as áreas alcançadas pela proposta integracionista do Mercado Comum do Sul transcenderam o mero espectro mercantilista, e avançaram para um ideal em que valores outros, como a tolerância, a solidariedade, a cooperação e a busca por uma existência digna de todos, têm figurado como norte a este projeto regional.

No entanto, mesmo que em sua gênese o Mercosul tenha sido impulsionado por objetivos motivados pelo viés econômico-produtivo-financeiro, a mudança das agendas políticas dos governos nos seus países membros acarretou acordos regionais que introduziram novas normas fundamentais vigentes no Mercosul e diferentes valores condutores desse processo integracionista. Assim sendo, ao menos formal e retoricamente, transcendeu-se aquele enfoque originalmente comercialista, para, hodiernamente, propugnar-se um projeto regional com vistas a uma convergência de sociedades nacionais pautadas pela ética da solidariedade, com vistas à realização de um projeto civilizatório (CANDEAS, 2010, p. 133).

Todavia, a arquitetura institucional do Mercosul valoriza as estruturas e a soberania dos Estados membros. Desse modo, uma efetiva implementação dos acordos regionais mercosulinos não prescindiria de uma atuação concreta da organização administrativa de cada país membro. E no Brasil, está a encargo da Polícia Federal exercer funções pertinentes ao controle migratório e, conseqüentemente, à livre circulação dos nacionais oriundos de países pertencentes ao Mercosul.

E em face das diversas políticas regionais adequadas à realização do ideário oficialmente vigente do Mercosul, observa-se que a livre circulação de pessoas entre os países envolvidos nesse projeto de união e cooperação política, econômica, social e cultural, dentre outros, mostrar-se-ia como instrumento de relevância à implementação efetiva de medidas visando a integração multidimensional dos países que formam esse bloco. Pois, além da assaz lembrada disseminação da tecnologia e da ciência trazida pela mobilidade territorial de mão-de-obra especializada, a livre circulação de pessoas fomentaria o intercâmbio sociocultural e, ao menos em tese, viabilizaria o compartilhamento de experiências e proporcionaria uma maior aproximação entre cidadãos social e politicamente distanciados, favorecendo, conseqüentemente, que fosse atingido o ideal de construção de uma comunidade sul-americana.

Portanto, compreendida em nível regional a importância de uma circulação livre daqueles indivíduos que compõem o Bloco do Cone Sul, em nível nacional, políticas concretas em relação a essa aspiração ficariam dependentes da atuação da burocracia brasileira. Ou seja, no Brasil, caberia à Polícia Federal viabilizar aquilo que no plano mercosulino foi exponenciado como instrumento fundamental para consecução de um ideal integrativo.

### 3.1. Os compromissos firmados pelo Brasil em relação à livre circulação de cidadãos do Mercosul

Importante lembrar que a Constituição Federal do Brasil, no parágrafo único do artigo 4º, determina que o Estado brasileiro busque uma integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, com vistas à formação de uma comunidade latino-americana. Além disso, o texto constitucional brasileiro também exige que, na busca de uma sociedade justa e fraterna, direitos individuais e sociais sejam assegurados a todos.

Não obstante, conforme insculpido no artigo 5º, inciso XV, da Constituição Federal do Brasil, é previsto como direito fundamental de qualquer brasileiro ou estrangeiro residente no Brasil a faculdade de transitar livremente no território nacional. Logo, no Estado brasileiro, as liberdades referentes à locomoção do cidadão, seja nacional ou estrangeiro, são consideradas essenciais e invioláveis.

Em meados dos anos 1990, época de intensos fluxos comerciais entre os países do Mercado Comum do Sul, um simbólico acordo foi assinado com vistas a buscar outras formas integrativas além do plano mercantilista. Assim, com a assinatura do Protocolo de Integração Cultural do Mercosul, em 17 de dezembro de 1996, formalizado através da Decisão nº 11/96 do Conselho do Mercado Comum, buscou-se elevar o intercâmbio, a difusão e a dinâmica cultural ao patamar de fatores determinantes no fortalecimento dos valores da democracia e da convivência social na região.

Em que pese as diversas declarações de interesses contidas no mencionado acordo não terem acarretado em ações concretas por parte dos Estados Partes, importa ressaltar que um dos pontos principais do compromisso assumido pelo Estado brasileiro e pelos demais países membros versava sobre a facilitação da mobilidade interpessoal (ARROSA SOARES, 2008, p. 62). Mais especificamente, conforme o contido no artigo XIV do referido protocolo, o Estado brasileiro, e obviamente os demais países membros, está comprometido a estimular “a adoção de medidas que facilitem o trânsito de agentes culturais, vinculados à execução dos projetos de natureza cultural”.

De outra parte, através da Decisão nº 28/02 do Conselho do Mercado Comum, assinado em Brasília, em 06 de dezembro de 2002, foram aprovados os acordos firmados pelo Brasil e demais países membros do Mercado Comum do Sul, cujos assuntos eram referentes à residência para nacionais dos Estados Partes do Mercosul e à regularização migratória interna de cidadãos do Mercosul.

Em relação ao Acordo sobre residência assinado pelo Estado brasileiro, é ressaltado nesse documento que uma política de livre circulação de pessoas na região é essencial ao aprofundamento do processo de integração mercosulino. Ademais, em seu artigo 8, foi disposto que os beneficiados pela concessão de residência temporária ou permanente “têm o direito a entrar, sair, circular e permanecer livremente no território do país de recepção”, sendo que, eventuais restrições a tais direitos apenas, excepcionalmente, seriam tomadas em

ração de ordem ou de segurança pública. Em 15 de setembro de 2005, o Congresso Nacional brasileiro, através do Decreto Legislativo nº 925, aprovou o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul. Apenas em 07 de outubro de 2009, a Presidência da República Federativa do Brasil promulgou o Decreto nº 6.975, determinando, assim, o inteiro cumprimento do referido acordo.

Em 19 de junho de 2005, firmou-se o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do MERCOSUL, formalizado através da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 17/05. Percebe-se, assim, a preocupação dos países membros do Mercosul em exponenciar e consolidar a inexorável correlação e interdependência entre direitos humanos, liberdades fundamentais e a democracia, e a sua importância para a evolução do processo de integração vigente, e com isso, deduz-se, está inserida a liberdade de locomoção, circulação e permanência do cidadão.

Igualmente importante o acordo firmado entre Brasil e Argentina, em 30 de novembro de 2005, na cidade de Puerto Iguazu, o qual consolidou um plano de facilitação da convivência dos cidadãos das localidades fronteiriças desses dois países, além de estabelecer outros preceitos às autoridades públicas brasileiras e argentinas. Mesmo não se tratando de um instrumento gestado no Mercosul, o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas demonstra como os dois Estados Partes de maior expressão do Mercado Comum do Sul, no caso, Brasil e Argentina, reconhecem a importância das interações e relações sociais entre povos de diferentes nacionalidades como sustentáculo a qualquer processo de integração.

De outra banda, foi assentado pelo Conselho do Mercado Comum, através da Decisão nº 64/10, o ensejo de que seja conformado um plexo de direitos e obrigações fundamentais aos cidadãos dos Estados Membros do Mercosul, de modo a configurar um verdadeiro “Estatuto da Cidadania do Mercosul”.

Em que pese ter sido instituído apenas um plano de ação para implementação progressiva, o documento mencionado enalteceu a imprescindibilidade da vigência de garantias de direitos, liberdades e prerrogativas básicas civis e sociais, assegurados, indistintamente, a todos os cidadãos dos países mercosulinos.

Conforme citado anteriormente, através da Decisão nº 64/10 do Conselho do Mercado Comum, ficou acordado um plano de ação para, progressivamente, ser conformado um “Estatuto da Cidadania do MERCOSUL”. No referido documento, em seu artigo 2º, dispõe-se que o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL abarca direitos fundamentais para os cidadãos dos países partes, e “se conformará com base, entre outros, nos seguintes objetivos oportunamente elencados nos tratados Fundamentais do MERCOSUL e na normativa derivada: - implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região”.

Por conseguinte, o artigo 3º da Decisão nº 64/10 detalha os elementos regulamentados pela política de circulação de pessoas disposto no artigo anterior. Prescreve essa norma que a circulação de pessoas envolve: “1.1 Facilitação do trânsito e da circulação no espaço do MERCOSUL. 1.2 Simplificação de trâmites, agilização de procedimentos de controle migratório,

harmonização gradual dos documentos aduaneiros e migratórios”.

Nessa linha, a Resolução MERCOSUL/GMC N° 33/2014, ao estabelecer uma patente de veículos padronizada para todos os Estados do Bloco, junto com um devido intercâmbio de informações entre as respectivas autoridades administrativas, uma vez mais, fica evidenciado um sustentáculo normativo promulgado em prol de uma facilitação da mobilidade dos cidadãos mercosulinos.

Logo, o direito de ir e vir, constitucionalmente assegurado pelo Estado Brasileiro, está formalizado e insculpido na esfera do Mercosul como prerrogativa inerente à cidadania. Desse modo, os acordos firmados pelo Brasil em relação à livre circulação de pessoas transcenderiam um caráter meramente enunciativo e retórico, e configurariam, assim, compromissos que norteariam a atuação do aparato estatal brasileiro.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à livre circulação é regionalmente compreendido como fundamental e essencial à consolidação do Mercosul. Por conseguinte, sua relevância não se esgotaria em retóricos enunciados oficiais ou em planos regionais de médio prazo, como o previsto no Estatuto da Cidadania do Mercosul, mas sim, muito de sua proeminência se daria em virtude de ter o ensejo à livre circulação de pessoas o potencial de apaziguar desconfianças e distanciamentos, muitas vezes de natureza histórico-cultural, e de construir sólidos laços de fraternidade entre cidadãos de distintas nacionalidades.

Assim, o processo de construção de uma sólida integração regional envolveria lograr um espaço em que fossem presentes a estabilidade política, a democracia e uma zona de paz. E para tanto, o compartilhamento de experiências pessoais, além das frias relações comerciais e políticas, com intensa interação e convivências sociais, apresentar-se-iam como decorrências de liberdades fundamentais previstas e garantidas aos cidadãos, e pressupostos sem os quais não seria viável um espaço de possível construção de um sentimento de solidariedade e coesão social.

Logo, sem embargo do histórico autoritário e perfil autárquico da Polícia Federal, e em que pese o viés de recrudescimento da repressão policial nacional a fluxos migratórios, haveria a possibilidade de escolha política voltada para uma vertente de respeito, de paz, de inclusão e de diversidade em nível regional. E tal mudança na condução administrativo-policial não seria vista apenas como um exercício de criatividade, mas, também, como um atendimento à vertente social tomada pelo projeto integracionista do Cone Sul.

E ademais, no caso do Estado brasileiro, cumpre ressaltar que o mandamento insculpido em sua ordem constitucional é explícito no sentido de ser levado a cabo uma integração latino-americana, nas várias de suas vertentes, inclusive, sob as perspectivas social e cultural.

Por conseguinte, tomando essas diretrizes essencialmente sociais como norte para a burocracia brasileira, a atuação por parte do aparato policial federal direcionado à

implementação de uma política mercosulina de livre circulação, sob um “paradigma da mobilidade”, representaria, além de uma valorização da diversidade social, uma prevenção à exclusão socioeconômica dos indivíduos menos favorecidos.

Afinal, óbices e recrudescimentos eventualmente impostos pela Polícia Federal brasileira à livre mobilidade interpessoal de cidadãos no Mercosul, potencialmente, proporcionariam um incremento à eventual situação de vulnerabilidade que determinado cidadão não-brasileiro já estivesse inserido. Ou seja, o tolhimento ou a restrição ao direito de ir e vir, no espaço mercosulino, tenderia a favorecer a marginalização socioeconômica, ao invés de promover possibilidades de desenvolvimento, coesão social e a tolerância.

E paradoxalmente, a suposta “segurança” buscada por um incremento à restrição à livre locomoção de cidadãos do Mercosul por parte da Polícia Federal, potencialmente, poderia impulsionar um cenário local de “insegurança”.

Por outro lado, um contexto de forte interação e trocas sociais, viabilizado pela facilitação da mobilidade interpessoal, possibilitaria o reconhecimento social de valores comuns indispensáveis à convivência, os quais seriam estimados e compartilhados pelos seus atores.

Em outras palavras, a partir da aproximação das pessoas, por meio de um processo dialético entre diferentes nacionalidades e culturas, talvez, fosse possível que uma gama de valores pudesse ser disseminada, otimizada e consolidada como indisponível à efetivação concreta de uma cidadania regional, concomitantemente a uma integração social.

E de efeito, caso vingasse esse “*systeme de valeurs partagées*”, em tese, seria possível o prevailecimento do cultivo da tolerância e das liberdades, a consideração e o respeito à dignidade humana, e, sobretudo, o repúdio aos métodos violentos para solução de conflitos. O que, de efeito, poderia propiciar um espaço sul-americano menos inseguro.

## REFERÊNCIAS

ARROSA SOARES, Maria Susana. A diplomacia cultural no Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v° 51, n° 1, 2008, p. 53-69.

BARALDI, Camila. Cidadania, Migrações e Integração Regional – Notas sobre o Brasil, o Mercosul e a União Européia. **Anais... 3º ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – Governança Global e Novos Atores**, n. 1, v. 1, 2011.

BARALDI, Camila. A experiência do Mercosul em matéria de migrações. **Pontes**, V. 10, n. 10, 2014.

BRASIL. **Constituição Federal**, de 15 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 28 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Lei n° 4.483, de 16 de novembro de 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4483.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4483.htm)>. Acesso em 28 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm)>. Acesso em 28 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Decreto-lei nº 6.378, de 28 de março de 1944. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6378-28-marco-1944-389489-norma-pe.html>>. Acesso em 27 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>. Acesso em 11 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Decreto-lei nº 314, de 13 de março de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del0314.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0314.htm)>. Acesso em 13 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Decreto-lei nº 898, de 29 de setembro de 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/del0898.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0898.htm)>. Acesso em 21 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Decreto nº 22.332, de 10 de janeiro de 1933. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22332-10-janeiro-1933-501608-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm)>. Acesso em 28 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.662, de 1 de janeiro de 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9662.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9662.htm)>. Acesso em 21 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Portaria MJ nº 155, de 27 de setembro de 2018. Diário Oficial da União de 17 de outubro de 2018.

CANDEAS, Alessandro. **Integração Brasil-Argentina**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2010.

CEPIK, Marco A. C. **Espionagem e democracia**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

DÉLOYE, Yves. De la citoyenneté stato-nationale à la citoyenneté européenne: quelques éléments de conceptualisation. **Swiss Political Science Review**, 4, p. 169-194, 1998.

FARIA, José Eduardo. Ideologia e Função do Modelo Liberal de Direito e Estado. **Lua Nova**, n. 14, São Paulo, p. 82-92, jun. 1988.

FARIA, José Eduardo. **O Direito na Economia Globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2004.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MERCOSUL. Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991. Disponível em: <[http://www.mre.gov.py/tratados/public\\_web/ConsultaMercosur.aspx](http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx)>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2021.

MERCOSUL. Protocolo de Integração Cultural, de 17 de dezembro de 1996. Disponível em: <[http://www.mre.gov.py/tratados/public\\_web/ConsultaMercosur.aspx](http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx)>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2021.

MERCOSUL. Decisão CMC nº 28, de 6 de dezembro de 2002. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/>>

documentos-e-normativa/decisoões>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2021.

MERCOSUL. Decisão CMC n° 17, de 19 de junho de 2005. Disponível em <<https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/decisoões/>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2021.

MERCOSUL. Decisão CMC n° 64, de 16 de dezembro de 2010. Disponível em: <[https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/decisoões](https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/decisoões/)>. Acesso em 12 de fevereiro de 2021.

MERCOSUL. Resolução n° 33, de 27 de outubro de 2014. Disponível em: <[https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa](https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/)>. Acesso em 21 de fevereiro de 2021.

NAIFF, Denis Giovani Monteiro *et al.* A Memória Social do Estado Novo em Duas Gerações. **Psicologia: Ciência e Profissão**, Brasília, v. 28, n. 1, 2008, p. 110-121.

ROCHA, Bruno Lima; JUNG, João Henrique Salles. O Papel da Polícia Federal na Lei de Segurança Nacional e no Controle de Fronteiras na Era Militar (1964-1985). **SÉCULO XXI**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 79-90, jul.-dez. 2014.

VÁZQUEZ, Mariana. Los dilemas de nuestra integración regional en un mundo en transición. **Revista Horizontes del Sur**, v. 2, jun. 2015, p. 128-139.

## FEDERAL POLICE, MIGRATION CONTROL AND THE FREEDOM OF MOVEMENT OF THE MERCOSUL CITIZENS

**ABSTRACT** – In the past, the Brazilian Federal Police has conducted as a political repression instrument. Forged and developed in authoritarian contexts, characterized by autarchic and generalized suspicious, would be possible to inquire if the Brazilian Federal Police might have any leading role in the social purposes aimed by the Mercosul. As a South American integration project, not only economical, but also cultural and social, the Mercosul seeks a citizen free movement regional policy. As a criminal persecution agency, the Federal Police uses to submit the foreign citizens, as a whole, under a suspicious regime. However, on the face of the signed regional deals to enable a free movement in the Mercosul space, it would be possible to analyse if the Brazilian Federal Police conduct would help in the fulfilment of this regional goal that is extremely relevant for the wished integration.

**KEYWORDS:** Federal Police, Migration Control, Mercosul, Citizens Freedom of Movement.

# CAPÍTULO 11

## O ÊXODO ÁRABE E A CRISE HUMANITÁRIA NA EUROPA: UMA ANÁLISE DE SUAS AMBIVALÊNCIAS POLÍTICAS

**Daniella Motta da Silva**

<http://lattes.cnpq.br/5814627656010513>

Universidade Federal Fluminense,  
Niterói - RJ

**RESUMO** – Nos últimos anos as solicitações de asilo na União Europeia se multiplicaram. Centenas de refugiados fugiram rumo ao continente, resultado, principalmente, da guerra civil que se instaurou na Síria. Até o mês de julho de 2015, segundo a Eurostat, aproximadamente 438 mil refugiados entraram com o pedido de asilo nos países do bloco europeu. Dito isto, este trabalho tem por objetivo analisar tal conjuntura desafiadora pela qual a União Europeia se viu confrontada, diante da absorção em massa de refugiados, majoritariamente de origem muçulmana, advindos, em especial, do conflito na Síria. Assim, tal questão será analisada sob a ótica da securitização da imigração e da segurança societal. Buscando auxiliar na compreensão da formação da delicada conjuntura de crise humanitária que se instaurou nos países do bloco europeu, após a chegada, em quantidades alarmantes, de refugiados às fronteiras europeias.

**PALAVRAS-CHAVE:** União Europeia, Síria, Refugiados, Migração, Segurança.

### 1. INTRODUÇÃO

Logo nos meses iniciais do ano de 2011, a Síria iniciou um processo revolucionário em oposição ao regime ditatorial de Bashar al-Assad, seguindo a onda de movimentos anti-regime iniciada na Tunísia, e que se alastrou por todo Oriente Médio e África do Norte, desencadeando uma série de protestos e levantes por todo Mundo Árabe, que ficaram conhecidos como a Primavera Árabe. Movimentos que trariam à tona o descontentamento destes grupos referente às condições de fragilidade socioeconômica, instabilidades dos sistemas políticos ditatoriais e a falta de liberdade nesses países. Na Síria tal levante gerou uma guerra civil que se iniciou em 2011 e se arrasta até hoje, se espalhando rapidamente pelo país, entre a oposição armada e as forças militares do governo. Até agosto de 2013, cerca de dois anos após o início do conflito, segundo as Nações Unidas, já se contabilizavam mais de 93 mil mortos, e o número de refugiados, por outro lado, já ultrapassava os 2 milhões. A Guerra Civil intensificou a instabilidade política no país, o que por sua vez, desencadeou uma verdadeira crise humanitária, nas fronteiras europeias, aliada

a outros graves episódios internacionais, os quais juntos sustentam a conjuntura crítica que, principalmente, desde de 2015 assolou o continente.

Neste sentido, para a melhor compreensão deste artigo, há que se mencionar que, no que tange às migrações em si pode-se, de maneira ampla, separá-las em dois grandes grupos, um deles formado pelas migrações forçadas, e outro pelas voluntárias. Migrações voluntárias se configuram, basicamente, quando o indivíduo migrante em questão não a faz por estar sendo, de nenhuma maneira, coagido, pressionado, ou realiza tal ato por medo de perseguição de qualquer espécie, sendo assim, nada que seja externo à sua própria vontade o induz a deixar seu país ou região originária. Em contrapartida, migrações forçadas se configuram pelo fato de que tais migrantes se sentem, de alguma maneira, coagidos a deixar suas residências, diante de violações graves dos Direitos Humanos, por questões de perseguição, violência extrema, catástrofes naturais, miséria, conflitos, sendo internos ou internacionais, enfim, abarcando um conjunto de situações em que a fuga se torna uma necessidade.

Em meio as causas vistas para se configurar uma migração como forçada, há um grupo específico que recebe proteção internacional, sobre as bases da Convenção de Genebra de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados e de seu protocolo adicional de 1967. Assim sendo, o Direito Internacional elucida e protege os refugiados. Os fundamentos legais de tais dispositivos vêm, ao longo das últimas décadas, influenciando grandes quantidades de leis e costumes internacionais, regionais e nacionais.

A despeito do fato de ser habitual o fluxo misto de pessoas, este trabalho se aterá, primordialmente, ao grupo dos migrantes forçados, especificamente, aqueles protegidos pela Convenção de Genebra de 1951, ou seja, aos refugiados que recebem proteção suplementar da Agência das Nações Unidas para Refugiados, o Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados (ACNUR). Muito embora, no dado estudo a imigração também seja uma questão presente, permeando a análise, o foco principal deste trabalho corresponde à uma pesquisa realizada priorizando a categoria dos refugiados, neste caso em particular, daqueles originários do conflito na Síria. Tal recorte é importante para que se possa atingir o objetivo central, de observar e analisar a formação da conjuntura de crise humanitária que, entre 2015 e 2016 em especial, assolou os países da União Europeia (UE), diante da recepção em massa de refugiados islâmicos, principalmente sírios.

Para tanto, explorarei a história moderna do Estado Sírio, e como se desencadeou a Guerra Civil no país. Prosseguindo a análise com um apanhado básico de alguns dados importantes e cabíveis à análise aqui apresentada sobre refúgio e imigração para a UE. Buscando analisar, igualmente, o avanço dos partidos de extrema-direita em grande parte dos Estados europeus, e como o receio por parte das populações locais, frente chegada dos refugiados, incrementa tal cenário. Neste sentido, realizo um *link* para com o ponto seguinte, a tratar-se das questões relativas à segurança. Prosseguindo, com um estudo sobre Securitização da imigração, para avaliar a relação dos Estados-Membros da UE, antes e depois da eclosão da crise dos refugiados. Assim, por fim, dedico-me a um estudo dos dados apresentados ao longo da dissertação,

retornando a questões essenciais. Desta forma, tal estudo, busca elucidar questões importantes acerca do estabelecimento da conjuntura crítica, não desejando antecipar resolução alguma, e sim auxiliar o leitor na tarefa de compreender o contexto analisado, com base no alicerce teórico estabelecido.

## 2. GUERRA CIVIL SÍRIA: UMA POPULAÇÃO SEM ESCOLHAS

Desde março de 2011, então, se iniciou uma série de movimentos de contestação, eclodindo em vastas manifestações por todo território sírio, organizadas por núcleos opositores ao governo de Bashar al Assad. A recente crise segue o curso de tantas manifestações regionais, em um processo que ficou conhecido como a Primavera Árabe, resultado não só da crise global do preço dos alimentos, e do apoio ocidental, muito por conta de seus receios quanto ao islamismo político, aos regimes derrubados. Mas principalmente, consequência da “incoerência entre as afirmações feitas pelos regimes nas suas tentativas de autolegitimação e a realidade do desprezo e da repressão por eles praticados” (JOFFÉ, 2011, p.30), regimes como os dos destituídos presidentes do Egito, Hosni Mubarak, da Líbia, Muammar al Gaddafi, e da Tunísia, Zine Abidine Ben Ali.

Os primeiros protestos [na Síria] ocorreram em sequência aos levantes da “Primavera Árabe” na Tunísia, Egito, Líbia, Iêmen e Bahrein. Espalharam-se rapidamente devido à reação destemperada das forças de segurança do Estado, que atiraram em manifestantes pacíficos provocando a revolta de comunidades inteiras e desencadeando a resistência armada. (COCKBURN, 2015, n.p )

A Síria, um Estado militarizado repressivo conduzido por uma lei de emergência desde 1963, não foi imune aos movimentos pró-democracia da Primavera Árabe. Os protestos anti-governo se iniciaram ao sul da cidade de Deraa, em março de 2011, e se alastraram impressionantemente rápido pelos quatro cantos do país. No caso sírio, em princípio, a ordenação da comunidade em oposição ao governo, se estruturou sob a forma de uma mobilização social legítima. Aqueles que se dirigiam às ruas para manifestar sua posição, em um primeiro momento, estavam em busca de garantias de direitos e liberdades individuais, como a liberdade de expressão, por exemplo, além de melhoras nas condições de vida da população.

É importante salientar, no entanto, que, antes de 2011, manifestações públicas de oposição raramente ocorriam, talvez apenas se possa fazer referência a revolta curda no norte do país em 2004 (DÍAZ, 2011). Até a Primavera árabe, os opositores do governo obtinham pouquíssimo espaço de atuação e se mantinham por detrás de retraídas declarações. As tensões e oposições guardadas sem solução, e que, ao contrário, foram, por anos, reprimidas na tentativa desesperada de manter a estabilidade e o poder, explodiram das maneiras mais imprevisíveis (JOFFÉ, 2011). A resposta às manifestações vinda de Damasco foi violenta, o

regime mostrou-se capaz de semear por todo lado uma brutalidade sem limites. Manifestantes e ativistas de oposição, ainda que pacíficos, foram atingidos de várias formas pela polícia Estatal e milicianos pró-governo. O Observatório de Direitos Humanos chegou a comprovar prisões arbitrárias e o frequente uso de métodos de tortura contra os presos.

Desta forma, não demorou para que a revolução síria declinasse para uma verdadeira guerra civil, de dimensões impensadas, na qual seu próprio Estado bombardeia cidades inteiras como se estas não passassem de campo inimigo, e onde a oposição é armada e administrada por combatentes *salafitas-jihadistas*, que matam minorias religiosas, somente por questões sectárias (COCKBURN, 2015). E o que resta à população? O povo sírio se viu diante de um cruel dilema, escolher entre uma ditadura violenta, cujo poder é monopolizado pela presidência, e que qualquer protesto é brutalmente abafado pelo Estado. Ou, ainda, uma oposição bárbara, capaz de atos de impetuosidade quase medievais, que mata crianças por atos de blasfêmia, e decapita soldados.

Assim, na Síria a consequência desencadeada pela Primavera Árabe foi brutal e, diante da apatia do sistema internacional, o sonho de democracia simplesmente desmoronou. Núcleos sectários de combate, compostos por militantes extremistas religiosos, ergueram-se em uma velocidade alucinante, e manifestações pacíficas logo se tornaram uma impiedosa guerra civil que, por sua vez, não tardou em se converter em uma guerra por procuração. Incontáveis regras internacionais de *jus in bello*<sup>1</sup> foram notoriamente descumpridas, incluindo uma das mais importantes, envolvendo um ato de extrema crueldade, utilizando armas químicas contra populações civis. Ao mesmo tempo em que saques se seguiam às casas ricas da cidade de Aleppo, portanto, em pouquíssimo tempo, um Estado sírio foi devastado por um conflito de face destruidora.

Ao mesmo tempo, a saída em massa de refugiados, fugindo do conflito sírio, que já representa, uma das mais graves da história recente, jogou muita pressão sobre os países da região, em especial, o Líbano, a Jordânia e a Turquia. Outros 10% aproximadamente, dos refugiados sírios vão mais longe à procura de asilo no continente europeu, o que vem provocando importantes disputas entre as nações da UE, principalmente acerca da responsabilidade sobre o acolhimento destes. Segundo a organização Observatório Sírio de Direitos Humanos, com sede na capital inglesa, em setembro de 2015, o número de mortos passava dos 300 mil. Para, Steffan de Mistura, representante das Nações Unidas na Síria, em estimativa, até os primeiros meses de 2016, a guerra no país havia matado mais de 400 mil pessoas. Enquanto, o Centro Sírio para Pesquisa de Políticas, mais uma agência que calcula o índice de mortandade do conflito no país, estima 470 mil vidas perdidas. Ao passo que, em relatório, a ONU, contabilizou, no período até fevereiro de 2016, mais de 4,8 milhões, de pessoas deslocadas fugindo do conflito na Síria, em sua grande maioria mulheres e crianças.

<sup>1</sup> O Direito Internacional Humanitário (DIH), ou *jus in bello*, é o direito que rege a maneira como a guerra é conduzida. O DIH tem fins puramente humanitários, buscando limitar o sofrimento causado pela guerra. (Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Disponível em: <<https://www.icrc.org/>>. Visualizado em: 16 de dezembro de 2016).

### 3. UNIÃO EUROPEIA E IMIGRAÇÃO: A APARENTE ESTABILIDADE DO DESEQUILÍBRIO.

De janeiro a abril de 2015, a Organização Internacional de Migração calcula que aproximadamente 2 mil pessoas morreram tentando fazer a travessia do Mediterrâneo, a partir do norte da África rumo a Europa. Em 2015 mais de 1 milhão de imigrantes e refugiados atingiram o solo europeu. E ainda assim, mais de 700 morreram no mar Egeu, na tentativa de passar da Turquia para a Grécia. A travessia do Mediterrâneo, realizada em botes ou embarcações superlotadas, sem conter nem mesmo, as mais básicas condições de segurança, por intermédio de traficantes de pessoas, que chegam a custar aos imigrantes mais de US\$10 mil, é altamente arriscada, mas também um “negócio” altamente rentável, afinal uma embarcação pode render US\$ 1 milhão (BBC [online], 2015). Sem nenhuma forma de assegurar a aceitação do pedido de refúgio, vários requerentes de asilo não conquistam a permanência em seus destinos e acabam sendo enviados para retornarem aos seus países de origem. No entanto, raramente cedem, e acabam tentando duas ou mais vezes, até ganharem o direito oficial de asilo.

Somente nos primeiros meses de 2016 a Agência da ONU para Refugiados calculou que chegaram 129.994 refugiados e imigrantes, de diferentes nacionalidades ao continente europeu por rotas marítimas, e que destes aproximadamente 41% eram sírios. Um número alarmante, pois, representa um aumento em 10 vezes na quantidade de imigrantes e refugiados utilizando-se como base o mesmo período do ano anterior. Em um estudo o ACNUR esclareceu que em torno de 94% dos sírios que atingiram a Grécia, no mês de janeiro de 2016, realizaram, para tanto, uma arriscada travessia marítima para fugir do conflito e violência que assolam seu país. Com o fechamento das fronteiras em meio a mais grave crise migratória na Europa, após o término da 2ª Guerra Mundial, dezenas de milhares de pessoas ainda continuam em degradáveis campos de refugiados, para além dessa situação, os esforços para entrarem ilegalmente nos países do bloco, acabam muitas vezes em graves confrontos.

Somando-se a este cenário, há de se levar em consideração, o crescimento no número de votantes em partidos da nova extrema-direita, de eleição para eleição vem, cada vez mais, se mostrando claro nos países-membros da União Europeia, seja nacionalmente ou à nível comunitário. Os votos creditados a estes partidos na Europa do Ocidente, estão diretamente ligados, especialmente, às suas plataformas políticas de agenda extremamente nacionalista, por possuírem um posicionamento contrário, à ampliação de direitos relativos aos imigrantes e refugiados e, se colocarem igualmente em oposição, à flexibilização fronteiriça e ao abandono da soberania estatal (TOSTES, 2009).

Levando-se em conta, o quão grande pode ser a influência que as políticas regionais podem ter sobre as eleições nacionais. E ainda, considerando que, nas últimas duas décadas, o poder decisório na Europa tem se deslocado da esfera política para a econômica, e transformando a economia em um plano distinto e insulado que se, por um lado, toma atitudes decisivas, por outro, não pode ser alcançado pelo controle democrático. Assim, a homogeneidade no cerne

das decisões emitidas pelos governos de alguns Estados, aliada ao aumento substancial da insatisfação da opinião pública, no que tange a “tecnocracia de Bruxelas”, colaboraram para promover uma mudança significativa no cenário político e governamental europeu.

A tendência de avanço da extrema-direita, mostrou-se evidente, quando as consequências da crise econômica começaram a afetar duramente as populações europeias, a partir daí os partidos de inclinação nacionalista, xenófoba e até neofascistas, puderam observar a evidente expansão de seus votos. Diante desta nova configuração econômica e política na Europa, estes partidos prontamente se candidataram como os últimos representantes verdadeiros do povo na luta contra o *establishment*, como ficou conhecida a configuração das forças que, ao longo dos últimos anos, se alternaram na governança europeia e que beneficiaram o poder do mercado. Neste mesmo sentido, as agendas políticas destes partidos buscam, de forma semelhante, colocar a culpa do incremento do desemprego e da violência, sobre os ombros dos imigrantes. Da mesma forma, que culpam a globalização pela redução da performance econômica e a UE pelo abandono da soberania estatal. Levantando a bandeira do nacionalismo, os partidos de extrema-direita correm na contramão do multiculturalismo e da ideologia da assimilação.

Tal êxito eleitoral verificado nos últimos tempos, também se estrutura a partir das políticas contestatórias dos partidos de direita, mas que tradicionalmente são relacionadas à esquerda, como a luta pelo Estado de bem-estar social. Neste caso, no entanto, não está ligado ao bem-estar universal, que é inclusivo e solidário, é na verdade um novo modelo de bem-estar estreitamente relacionado ao nacionalismo, desta forma somente seriam proporcionados direitos sociais àqueles membros da comunidade nacional, ou seja, ao “nós”. Assim, então, ao fim das eleições parlamentares europeias de maio de 2019, os conservadores eurocéticos da coalizão dos Conservadores e Reformistas (ECR), detiveram 62 deputados. Enquanto os ultradireitistas do Identidade e Democracia, antigo Europa das Nações e das Liberdades, núcleo da outrora Frente Nacional, hoje *Rassemblement National*, obteve 73 deputados, devendo-se notar que este número representa 37 deputados nacionalistas de extrema direita a mais do que no último mandato.

Portanto, em nome, de uma prometida segurança, e reestruturação de uma soberania tradicional, além do desejo de assegurar privilégios diante do “outro”, o estrangeiro, imigrante, refugiado, pode-se estar construindo um mundo com ainda menos liberdades, privando, cada vez mais indivíduos da liberdade de pensamento e movimento. Reiterando injustiças sociais e tornando a sociedade, mais e mais, desigual. Uma pesquisa realizada, no ano de 2016, pelo centro de pesquisas Pew<sup>2</sup>, em Washington, demonstrou que a maioria dos europeus temem que a ingressão de refugiados no continente possa inflar a ameaça terrorista em seus respectivos Estados.

Logo, na falta de um conjunto de propostas comum para acelerar a resolução da crise, as reações nacionais, não tardam a se iniciarem. E no decorrer dos acontecimentos, em meio

2 Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs. Disponível em: <<http://www.pewglobal.org/2016/07/11/europeans-fear-wave-of-refugees-will-mean-more-terrorism-fewer-jobs/>>.

a nuvem da tragédia, cresce o apoio a políticos de extrema-direita, xenófobos, e, claramente, anti-imigração. Partidos estes que já passam por um processo de escalada eleitoral desde a crise econômica, iniciada em 2008, pela qual a Europa passou e ainda sente os efeitos hoje. A recessão e crescimento do desemprego, resultados da crise, serviram, igualmente, para o afastamento e o fortalecimento das tensões entre a sociedade local e os imigrantes e refugiados. A direita radical, já demonstrou seu potencial, avançando nas eleições para o Parlamento Europeu. Para Ban Ki-moon, secretário geral das Nações Unidas até 2016, partidos políticos ultranacionalistas e da extrema-direita estão “*inflamando a situação*” do continente frente à chegada em massa de refugiados, vindos principalmente da Síria.

#### 4. A DINÂMICA DE SEGURANÇA DA UNIÃO EUROPÉIA E A CRISE DOS REFUGIADOS

Um contexto excepcional se instaurou na União Europeia, com relação ao contingente de refugiados que chegaram, incessantemente, ao território europeu, em meio à maior crise de refugiados da história do bloco. Tal crise surge em um cenário composto de sociedades globalizadas, e de uma ampla “*multidimensionalidade e complexidade*” na concepção do conceito de segurança (ELIAS, 2013), onde a lógica da percepção da ameaça desempenha um papel cada vez mais expressivo, sendo fundamental para a definição das agendas de política externa.

O mundo está a entrar numa nova era, o que leva a que o próprio conceito de segurança esteja a mudar – e a mudar drasticamente. A segurança será interpretada como: a segurança de pessoas, não apenas do território; a segurança dos indivíduos, e não apenas das nações; segurança através do desenvolvimento sustentável, e não através das armas; a segurança de todas as pessoas em todos os lugares – nas suas casas, nos seus empregos, nas suas ruas, nas suas comunidades, no seu ambiente. (MAHBUB UL HAQ, 1995, p. 115 apud ELIAS, 2013, p.40).

No tocante às práticas migratórias livres ou voluntárias, os Estados, em geral, reservam-se o direito pleno de decisão sobre aceitação ou deportação dos imigrantes. Os Estados decidem baseados em um amplo leque de variantes, incluindo critérios de segurança, mas também, semelhanças culturais e étnicas, benefícios econômicos, inerente à qualidade e necessidade de determinado tipo de mão-de-obra, entre outras. No entanto, ao que se refere a movimentos involuntários ou forçados, como o atual fluxo de refugiados, certas restrições à decisão unilateral dos Estados são colocadas, estas devem estar de acordo especialmente com as implicações estipuladas pela Convenção de 1951.

Desta forma, uma consequência que os Estados acolhedores geralmente não conseguem evitar, é a formação, a longo prazo, de comunidades compostas por minorias étnicas, advindas dos movimentos migratórios internacionais, voluntários ou forçados, como os guetos étnicos da periferia de Paris. A presença e o avanço dessas comunidades impactam de forma substancial a

segurança dos Estados receptores, seja em direção a ideia tradicional de segurança do Estado, proteção contra a violência, guerra e conflito, seja, mediante a compreensão da segurança em seu sentido mais dilatado, sobre a manutenção da estabilidade social e política e do progresso econômico.

O acolhimento de refugiados e imigrantes por um determinado Estado nacional, tem consequências sociais, políticas e econômicas de longa duração, afinal, há nestas pressões migratórias e recepções em massa de estrangeiros, um incontestável potencial modificador social, de forma a ampliar as transformações sociais e alargar a multiculturalidade e multiétnica, através da inserção de padrões culturais e sociais distintos. Consequentemente, uma política baseada nas necessidades dos imigrantes e dos refugiados, mesmo que, moralmente mais desejável, é, por outro lado, muito mais difícil de construir, mais difícil de implementar e legal e politicamente mais contenciosa (WEINER, 1992), afinal, a presença de imigrantes e refugiados pode ser vista como hostil à coesão étnica, cultural e religiosa, consequentemente um risco à cultura e ao estilo de vida dos cidadãos do Estado de acolhimento.

Uma cultura de segurança pautada na integração como forma de gestão e prevenção de conflitos “estruturais”, apesar de existir na UE. A “lógica” pressuposta desta cultura seria que a gestão de conflitos deveria estar baseada em um sistema global de relações de cooperação. Esta unificação de espaço europeu está contida no discurso político dominante. Assim, as ameaças internas, que antes eram combatidas ao nível nacional, como a questão da segurança das fronteiras, foram redefinidas e combatidas, a partir de então, ao nível europeu. Por intermédio de um conjunto de procedimentos diferentes, no entanto, conectados, todas as principais ameaças foram re-conceituadas e a origem ou dimensão externa, ou seja, extra-europeia, foram, paulatinamente, enfatizadas. Portanto, há comumente, no discurso político, a ideia de um *continuum* de segurança conectado à grandes categorias de atividades, como: terrorismo, tráfico de drogas, crime organizado, também, a criminalidade transfronteiriça e, até mesmo, às imigrações ilegais e aos requerentes de asilo (ANDERSON; APAP, 2002).

Logo, gradualmente as imigrações são mais relacionadas com o campo da segurança, resultantes da construção de uma estrutura vinculada a ameaça, na qual, variados atores compartilham dos mesmos medos, auxiliando na formação de uma, nas palavras de Didier Bigo (2002), “sociedade perigosa”. Tal “sociedade perigosa” à qual o autor refere-se é construída por uma visão de segurança da sociedade, realizada por *surveillance*<sup>3</sup>, aqueles aos quais Bigo (2002) designa *managers of unease*<sup>4</sup>, que defendem que a associação entre imigração e segurança representa uma resposta às novas ameaças. Focando-se essencialmente em ameaças transnacionais, como terrorismo, narcotráfico, tráfico humano e outros. As crescentes vulnerabilidades ampliaram a perspectiva da ameaça e, por conseguinte, a impressão de insegurança, transformando a segurança em um imperativo.

Assim, diante de um formato de integração que repete os mesmos padrões da cidadania nacional tradicional, ligados a mesma retórica de soberania nacional e “*raison d’État*”, logo,

3 Especialista em vigilância.

4 “Gestores da inquietação”.

então, o sistema político distingue os fluxos de imigração, entre aceitáveis e inaceitáveis, sem considerar as condições de onde os imigrantes se deslocam (WEINER, 1990). Neste sentido, para além de uma exclusão institucionalizada dos nacionais de países terceiros, a União demonstra estruturar, também, hierarquias em seu próprio interior, com a “*locomotive*” sendo guiada pelo “*core*” da Europa Ocidental (HABERMAS; DERRIDA, 2003), em processo graduado de exclusão sistematizada.

Desta forma, insistindo na repetição dos mesmos paradigmas securitários nacionais, a política de segurança na UE se construiu, concentrada nas políticas Estatais de imigração, pautadas pelas preocupações acerca da estabilidade interna e segurança internacional (WEINER, 1990), se tornando assim, cada vez mais restritiva, refletindo em ações que criam barreiras contra “imigrantes indesejados”, por intermédio da não autorização da aprovação de vistos ou asilo, ou mesmo através do fortalecimento do controle fronteiriço. Ao passo que, por outro lado, a irremediável concessão de parte da soberania dos Estados em prol do bloco europeu, criou uma maior resistência em nível nacional, logo, geralmente, um agravamento da securitização, igualmente no que diz respeito às políticas internas das nações.

## 5. A CRISE DOS REFUGIADOS: ENTRE CONFLITOS E ESPECTATIVAS

O auge da crise de refugiados na Europa foi atingido sem dúvidas no ano de 2015, durante o qual, mais de um milhão de imigrantes e refugiados chegaram em precárias embarcações na costa da Europa. Um número sem precedentes. Destes, quase 50% fugindo dos horrores da guerra civil síria, de acordo com dados da ACNUR. No ano de 2016, entretanto, uma queda pôde ser observada, muito graças a um acordo firmado pela União Europeia com a vizinha Turquia, fixado em março de 2016, prevendo, a deportação de novos refugiados, imigrantes ou requerentes de asilo que fossem pegos tentando entrar ilegalmente nas ilhas gregas. Reduzindo o número de refugiados para 400 mil, no entanto, ao passo que as chegadas ao continente decaíram, um número muito mais cruel elevou-se, o de mortes, uma quantidade recorde de indivíduos pereceu tentando atingir a costa europeia pelo Mar Mediterrâneo.

A dimensão de perdas humanas na rota do Mediterrâneo central, entre a Líbia e a Itália, se associada à quantidade de ingressos de requerentes de asilo, chega-se à uma fração 11 vezes maior se comparada, ainda, à rota entre a Turquia e a Grécia, bem mais curta, no entanto, menos utilizada após o acordo Turco-europeu. O que explica, em parte, o fato de que, apesar dos riscos eminentes, tenha havido relevante aumento no número de imigrantes, refugiados e requerentes de asilo na rota que leva à Itália, e igualmente, que mais de 86% das mortes ocorridas em 2016, tenham sido na travessia entre o Norte da África e a costa da Sicília, segundo a Organização Internacional de Migração.

Ao passo que a crise se acirrava, o continente, mais e mais, demonstrava estar fragmentado, dividido em dois grupos, os Estados liderados pela gigante Alemanha, que parecem dispostos, até certo ponto, em solucionar o problema, distribuindo proporcionalmente os refugiados sírios e de outros tantos países, que se amontoam nos países do Sul, e aguardam uma chance

de progredir com a viagem. Outro grupo, entretanto, formado principalmente por países do Leste Europeu, como Hungria e Polônia, que não estão suscetíveis a nenhuma forma de distribuição e, deixam claro a total falta de vontade em recepcionar, qual seja o número de refugiados ou imigrantes. Logo, um processo de quotas de distribuição de refugiados e imigrantes pelos Estados-Membros mostra-se um tanto esvaziado diante da insustentabilidade política, que demonstra, mais uma vez, que os interesses nacionais sobrepujam os interesses comunitários. Assim, em meio à turbulência do momento europeu, a necessidade de refletir sobre as políticas de segurança, tanto internas quanto externas, e sobre como lidar com as populações insatisfeitas, é cada vez mais urgente.

A Europa ocidental se manteve ao largo dos conflitos internacionais nos anos seguintes após o término da Segunda Guerra Mundial, virando-se para os problemas internos, buscando dar fim à política nacionalista e deslegitimar a geopolítica do séc. XX, muito devido as profundas marcas que foram deixadas pelos horrores da guerra, o sonho europeu passou, assim, a estar ligado a construção de um espaço no qual se constituísse uma espécie de “paz perpétua”<sup>5</sup> entre nações democráticas, ou seja uma “paz democrática” (DOYLE, 2011), cunhada sobre as bases de um acordo de cooperação regional, que se estruturaria ao decorrer dos anos se tornando a poderosa e aparentemente inabalável UE, ao menos até a saída do Reino Unido, hoje parece encarar um certo gosto amargo de retrocesso. A Comunidade Europeia que há tanto foi constituída para que se pudesse destruir o nacionalismo, vê-se como justificativa para que este cresça dentro de suas próprias fronteiras.

Por fim, parece que, diferentemente do que muito se receava, talvez não seja uma questão mesmo de “incompatibilidade” entre o islã e a democracia, como descrita por Huntington (1997), mas sim, da mais cristalina é conhecida atração exercida pelo nacionalismo, que cresce em meio a melhor e mais propícia das situações, em um cenário de sequentes crises, em que as democracias liberais se mostram cada vez mais frágeis diante da tentação do nacionalismo, exercida sobre populações frustradas e amedrontadas. Arquétipos tais que, por muito tempo, causaram calafrios nos cidadãos que viram de perto toda a crueldade da Segunda Guerra, voltam ao centro das discussões no seio das comunidades europeias, em busca de espaço, após terem sido eliminados do vocabulário político europeu, e acorrentados pelas cicatrizes que a mesma guerra contra o totalitarismo deixou. A União Europeia que antes exercia o poder da democratização perante Estados desejosos em fazer parte do bloco, vê, os percalços das sequentes crises, econômica e humanitária, abalarem um pouco suas estruturas, na contramão dos preceitos que a criaram, desafiando sua estabilidade no seio de sua própria comunidade.

## 6. CONCLUSÃO

A recepção de refugiados e imigrantes realizada por um Estado tem consequências sociais, econômicas e políticas que perduram por muito tempo, ainda que o desenvolvimento da globalização e da interdependência internacional, tenham modificado o cenário político-institucional mundial, levando a uma permeabilidade, cada vez maior, das fronteiras nacionais

<sup>5</sup> Referência ao termo cunhado pelo filósofo prussiano Immanuel Kant em seu livro de mesmo nome.

e, conseqüentemente, aos poucos desatando os nós que ligavam o território a identidade nacional.

Este artigo, portanto, foi estabelecido com o objetivo de pesquisar acerca da formação da conjuntura de crise humanitária estabelecida no interior da União Europeia, perante a recepção em massa de refugiados, principalmente de origem islâmica, advindos substancialmente da guerra civil na Síria. Tendo como fio condutor a análise das capacidades de ação comunitária do bloco europeu, diante da crise que se instaurara, e da sua conseqüente necessidade de resolução. Assim sendo, a trajetória percorrida por este trabalho, permitiu vislumbrar os problemas de realização conjunta, trazidos à tona, ainda que já existentes, da mesma forma que a tendência, igualmente pré-existente, de securitização da imigração, e o desenvolvimento dos partidos da direita radical, de oposição ao projeto europeu, e de discurso anti-imigração, colhendo os frutos da crise.

Demonstrando, desta forma, a importância das questões políticas e sociais, de um lado ao outro do continente, que sim envolvem o conflito sírio atual e a chegada em massa de refugiados e imigrantes, mas também, a frustração e descontentamento para com a governança de Bruxelas, o avanço do uma direita radical, as feridas de uma história de relações instáveis, enfim, uma complexidade que deve ser estudada. Só assim se poderá entender como um conflito em um país terceiro e que não tem, aparentemente, nenhuma ligação direta com o bloco europeu, pôde acarretar em uma crise de larga escala no interior da UE. Desta forma, este trabalho pretendeu, ao longo da narrativa, ampliar as discussões sobre a crise dos refugiados, trazendo para o centro questões que podem até parecer periféricas, mas que claramente influenciaram e influenciam muito no desenrolar da conjuntura crítica.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, M.; APAP, J. Changing conceptions of security and their implications for EU Justice and Home Affairs Cooperation. **CEPS Policy Brief** nº26, 2002.

BIGO, D. Security and Immigration: toward a critique of the governmentality of unease. **Alternatives**, nº. 27, pp. 63-92, 2002.

BBC. **Eleições para Parlamento Europeu: quem são os ganhadores e perdedores e o que isso representa.** **BBC Brasil** [online], Londres, 27 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-48420794>.

BBC. **Refugiados na Europa: a crise em mapas e gráficos.** **BBC Brasil** [online], Londres, 06 de setembro de 2015. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150904\\_graficos\\_imigracao](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150904_graficos_imigracao).

CARRANCA, A. **Pesadelo no Mediterrâneo: Lei mais dura na Europa, mais mortos no mar.** Estadão [online]. São Paulo, 4 de setembro de 2016. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,lei-mais-dura-na-europa>.

COCKBURN, P. **A Origem do Estado Islâmico: o fracasso da guerra ao terror e a ascensão jihadista**. São Paulo: Autonomia Literária, 2015.

Comitê Internacional da Cruz Vermelha. **O DIH e outros regimes legais – jus ad bellum e jus in bello**. CICV [online]. Genebra, 29 de outubro de 2010. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/doc/war-and-law/ihl-other-legal-regimes/jus-in-bello-jus-ad-bellum/overview-jus-ad-bellum-jus-in-bell>.

DÍAZ, N. R. Síria: Crónica de una represión anunciada. **Revista CIDOB d'afers internacionals**, n.º 96, pp. 171-189, 2011.

DOYLE, Michael. **Liberal peace**: selected essays. New York: Routledge, 2011.

ELIAS, L. A. A Externalização da Segurança Interna: as dimensões global, europeia e lusófona. **Relações Internacionais** pp. 09-29, Dez 2013.

HABERMAS, J.; DERRIDA, J. February 15, or What Binds Europeans Together: A plea for a common foreign policy, beginning in the core of Europe. **Constellations** vol.10, nº.3, 2003.

HUNTINGTON, S. **O choque das civilizações e a recomposição da nova ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

JOFFÉ, G. A Primavera Árabe no Norte de África: Origens e perspectivas de futuro. Lisboa: **Relações Internacionais**, nº30, pp. 85-116, jun. 2011.

TOSTES, A. P. Razões da intolerância na Europa integrada. **Dados** [online], vol.52, nº.2, pp.335-376, 2009.

WAEVER, O. European Security Identities. **Journal of Common Market Studies**, vol. 34, nº1, mar.1996.

WEINER, M. **Security, Stability, and International Migration**. Draft of a paper in preparation for publication. Massachusetts: Center for International Studies, 1990.

WEINER, M. Security, Stability, and International Migration. **International Security**, vol. 17, nº. 3, pp.91-126, 1992.

WIKE R.; STOKES B.; SIMMONS K. **Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs**. Pew Research Center, Washington, 11de julho de 2016. Disponível em: <http://www.pewglobal.org/2016/07/11/europeans-fear-wave-of-refugees-will-mean-more-terrorism-fewer-jobs/>.

## THE ARABIC EXODUS AND THE HUMANITARIAN CRISIS IN EUROPE: AN ANALYSIS OF ITS POLITICAL ENVIRONMENTS.

**ABSTRACT** – In recent years, asylum applications in the European Union have multiplied. Hundreds of refugees fled to the continent, mainly as a result of the civil war that broke out in Syria. As of July 2015, according to Eurostat, approximately 438,000 refugees have applied for asylum in the countries of the European bloc. That said, this paper aims to analyze such a challenging situation that the European Union was confronted with, in view of the mass absorption of refugees, mostly of Muslim origin, arising, in particular, from the conflict in Syria. Thus, this issue will be analyzed from the perspective of securitization of immigration and societal security. Seeking to assist in the understanding of the formation of the delicate conjuncture of humanitarian crisis that took place in

the countries of the European bloc, after the arrival, in alarming quantities, of refugees at the European borders.

**KEYWORDS:** European Union, Syria, Refugees, Migration, Security.

# CAPÍTULO 12

## TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL E GEOPOLÍTICA: UMA COMPARAÇÃO ENTRE O BRASIL E OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

**Érika Rigotti Furtado**

<http://lattes.cnpq.br/6177969562545660>

Academia da Força Aérea,  
Pirassununga - SP

**RESUMO** – As transformações decorrentes do processo de globalização, encetado com o fim da Guerra Fria, são objeto de estudo de diversos pensadores na atualidade, dado o complexo emaranhado resultante deste cenário. Entre as questões inseridas neste contexto encontra-se a instituição do Tribunal Penal Internacional como uma Corte permanente, com competência para julgar pessoas e não Estados, nos crimes contra a humanidade, de guerra, de genocídio e de agressão. Considerando que o acolhimento das normas do TPI implica na mitigação da soberania estatal, como decorrência do princípio da complementariedade de da jurisdição universal, o presente trabalho teve por objetivo verificar se a adoção dos termos do Estatuto de Roma pelo Brasil pode ser considerada como uma medida de natureza geopolítica. O estudo valeu-se, assim, da comparação entre as posturas brasileira e norte-americana acerca do TPI, podendo perceber um límpido posicionamento de preservação dos preceitos da soberania,

por parte dos Estados Unidos da América, enquanto a postura do Brasil apresenta-se destituída de nítidos contornos estratégicos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Tribunal Penal Internacional; Geopolítica; Relações Internacionais

### 1. INTRODUÇÃO

Vivemos na era da sociedade em rede, da globalização, da “pós-verdade” (FERNANDES, 2019, p.15), um conjunto de transformações desencadeadas com o fim da Guerra Fria, vigendo, desde então, o tumulto entre universalismo e particularismos, entre os ideais do liberalismo e ideias “progressistas”, entre o poder do mercado e as soberanias estatais, entre os valores do ocidente e a difusão de culturas não ocidentais. Neste complexo emaranhado do século XXI, o sistema das Nações Unidas (1945), extraído dos escombros das duas Grandes Guerras Mundiais, busca sedimentar o ideal da manutenção da paz e da segurança internacional, por meio da cooperação entre os Estados.

Entre as medidas de suporte às finalidades das Nações Unidas encontra-se a criação do Tribunal Penal Internacional (TPI), instituído por meio do Estatuto de Roma, em 1998,

para ser uma corte permanente, com a finalidade de julgar os responsáveis pelos “[...] crimes de maior gravidade com alcance internacional” (1998). O TPI possui inspiração no ideal da “paz perpétua” de viés kantiano, pressupondo a colaboração entre os Estados em prol da convivência pacífica (FURTADO, 2017, p. 27).

O funcionamento do TPI, entretanto, ocorre no conturbado cenário do século XXI, onde os conflitos, a despeito da vigência do sistema das Nações Unidas, não foram extirpados, adotando contornos diversos daqueles observados ao longo do século passado. As relações internacionais não desconsideraram, portanto, a presença de conflitos, tampouco a necessidade da observação estratégica dos diversos cenários, daí a importância da geopolítica. Para a geopolítica, essencialmente, “espaço é poder” (RATZEL apud CAUBET, 1984), mas, na atualidade, a questão do espaço abrange aspectos que extrapolam os preceitos puramente geográficos, dada a relevância da economia, da cultura e do Direito neste contexto, donde a formação de blocos, como a União Europeia, bem como a classificação dos Estados segundo sua capacidade de expansão econômica, como o denominado BRIC’s<sup>1</sup>.

Da complexidade das relações entre os estados no cenário internacional vigente decorre, portanto, a estruturação de uma nova perspectiva geopolítica. Desta maneira, o acolhimento das regras do Tribunal Penal Internacional, especialmente por prever a possibilidade de mitigação da soberania estatal, relaciona-se com a estruturação do posicionamento estratégico dos Estados.

Deste modo, o presente estudo pretende analisar se a adoção do TPI pelo Brasil, expressamente tratada no parágrafo 4º, do artigo 5º da Constituição da República<sup>2</sup>, pode ser classificada como um posicionamento de natureza geopolítica. Para tanto, utilizar-se-á de uma comparação entre a postura dos Estados Unidos da América e do Brasil frente à instituição do TPI como referência para a análise proposta. Partindo de um panorama acerca do princípio da complementariedade, presente no Estatuto de Roma e responsável por determinar a jurisdição do tribunal, a análise seguirá com uma explanação relativa às transformações ocorridas com o fim da Guerra Fria, de modo a tornar possível compreender as posturas do Brasil e dos Estados Unidos da América, respectivamente, diante da presença do Tribunal.

## 2. O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL E O PRINCÍPIO DA COMPLEMENTARIEDADE

O Tribunal Penal Internacional foi criado por meio do Estatuto de Roma, em 1998, tendo como uma das suas fontes de inspiração o Tribunal de Nuremberg (1945-1946), instituído após a Segunda Guerra Mundial, com a finalidade de julgar os integrantes do regime nazista. Outros precedentes importantes são os Tribunais *ad hoc* para a antiga Iugoslávia (TPIY) e para Ruanda (TPIR). Estes dois últimos tribunais foram instituídos com fulcro no Capítulo VII da Carta das

1 “O BRICS é o agrupamento formado por cinco grandes países emergentes - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul - que, juntos, representam cerca de 42% da população, 23% do PIB, 30% do território e 18% do comércio mundial. O acrônimo BRIC foi cunhado em 2001 pelo banco de investimentos Goldman Sachs, para indicar as potências emergentes que formariam, com os Estados Unidos, as cinco maiores economias do mundo no século XXI. Em 2006, os países do BRIC deram início ao diálogo que, desde 2009, tem lugar nos encontros anuais de chefes de Estado e de Governo. Em 2011, com o ingresso da África do Sul, o BRICS alcançou sua composição definitiva, incorporando um país do continente africano.” (O que é o BRIC’s, 2019)

2 Art. 5º: [...] § 4º O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão (Constituição da República de 1988)

Nações Unidas (1945), que atribui ao Conselho de Segurança a prerrogativa de adotar as medidas julgadas pertinentes para o combate às ameaças à paz e aos atos de agressão. Tal fundamentação, porém, foi objeto de questionamentos por estabelecer um vínculo entre os Tribunais e o Conselho de Segurança das Nações Unidas, fato considerado pelos Estados como tendente a estabelecer uma forma de justiça seletiva (KIRSCH, 2004, p. 30).

Assim, a criação de um tribunal permanente procurou sanar esta deficiência do sistema de justiça internacional, estabelecendo um relevante marco para a proteção dos direitos humanos. Segundo o Artigo 5 do Estatuto de Roma (1998), compete ao TPI o julgamento dos crimes contra a humanidade, de genocídio, de guerra e de agressão, este último tipificado durante a Conferência de Kampala, em 2010. Ademais, como os tribunais penais anteriores, o TPI julga pessoas e não Estados, sendo este um avanço de extrema relevância no sistema de punição das violações internacionais.

O princípio da complementariedade, conforme o qual o Tribunal Penal Internacional não está autorizado a atuar quando o próprio Estado adota as providências para a apuração e a punição das violações previstas no Artigo 5, vem expresso no Artigo 1 do Estatuto de Roma (1998), que dispõe:

[...] O Tribunal será uma instituição permanente, estará facultada a exercer sua jurisdição sobre indivíduos com relação aos crimes mais graves de transcendência internacional, em conformidade com o presente Estatuto, e terá caráter complementar às jurisdições nacionais. A jurisdição e o funcionamento do Tribunal serão regidos pelas disposições do presente Estatuto.

Esta competência complementar do TPI indica, primeiramente, que referida Corte não possui caráter de supranacionalidade, pois segundo o princípio em questão, a capacidade de atuação do TPI condiciona-se à postura adotada pelos Estados signatários. O Artigo 17 deixa clara esta condicionante, ao dispor que somente quando os Estados partes não tenham condições, não julguem, ou não atuem com a devida vontade de investigar e punir, poderá a Corte assumir a condução do julgamento.

No direito internacional a necessidade de manifestação volitiva dos Estados quanto à aceitação e internalização dos tratados é imprescindível. Neste sentido, esclarece Seitenfus (2016, p. 37) que o consentimento do Estado é “*conditio sine qua non* para a eficácia jurídica” do tratado, e os procedimentos relativos à internalização geralmente estão presentes nas Constituições. Portanto, ainda que signatário do Estatuto de Roma, a postura de integração das respectivas normas e a colaboração para a efetividade destas, por parte do Estado, é indispensável como forma de viabilizar o satisfatório funcionamento do Tribunal.

Esta relação de mútua dependência se explica com fundamento no conceito de soberania, pois os Estados detêm a capacidade de instituir seu próprio Direito e estruturar

suas instituições políticas, somente se obrigando frente à sociedade internacional na medida de sua vontade. Embora a soberania não mais possua contornos de poder absoluto, em função dos avanços rumo a uma governança global, a colaboração entre os Estados não decorre do altruísmo ou da generosidade, mas da defesa de seus respectivos interesses (MATIAS, 2010, p. 431). Assim, o princípio da complementariedade representa o máximo de consenso obtido durante o processo de negociação dos termos do Estatuto de Roma, pois a imposição de uma jurisdição supra estatal inviabilizaria a aceitação do Tribunal (LIMA; BRINA, 2006, p. 91).

A relevância dos direitos humanos na estrutura mundial pós Guerra Fria e a presença do TPI contribuem para o fortalecimento do sistema das Nações Unidas, baseado no intento da solução pacífica dos conflitos e do combate às violações à dignidade humana, em tempo de paz ou em guerra. Desta forma, ao lado do princípio da complementariedade, no sistema internacional vigente, opera o princípio da jurisdição universal que, segundo Jankov (2009, p.102) permite o exercício da jurisdição de um Estado sobre um indivíduo de nacionalidade diversa, quanto aos crimes que demandam uma repressão internacional. Este princípio pressupõe, portanto, o dever “*aut dedere aut judicare*” do Estado de combater as graves violações internacionais aos direitos humanos, bem como as definidas pelo direito internacional convencional ou consuetudinário, julgando ou extraditando o infrator. Embora o Estatuto de Roma não tenha previsto o princípio da jurisdição universal de maneira expressa, reforçou o entendimento no sentido da sua aplicabilidade ao estabelecer a natureza complementar da jurisdição do TPI, pois obriga os Estados signatários a repelir as violações graves aos direitos humanos e, caso não o façam, o Tribunal poderá reclamar a competência. Finalmente, sendo a proteção aos direitos humanos um valor universal, mesmo aos Estados não signatários do Estatuto de Roma resta a responsabilidade de combater os crimes nele elencados, operando aqui o princípio do *jus cogens* ou norma imperativa, cuja modificação pela simples vontade dos Estados se faz vedada por força do disposto no art. 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969)<sup>3</sup>.

Desta maneira, há uma acomodação do TPI em meio aos meandros da política internacional, não sendo possível afirmar, porém, que a implantação ou a atuação desta Corte seja uma questão puramente jurídica, pois embora sua estrutura não esteja vinculada às Nações Unidas, compete ao Conselho de Segurança da ONU, um organismo de natureza política, “a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais” (BYERS, 2005, p. 205), imiscuindo-se, por conseguinte, nos principais temas a respeito dos conflitos e das violações aos direitos humanos.

### 3. ASPECTOS GERAIS DA GEOPOLÍTICA E O PANORAMA CONTEMPORÂNEO

A geopolítica, expressão criada pelo jurista sueco Rudolf Kjellén (1864-1922), possui como fundamento básico a utilização dos aspectos geográficos de dado território sob uma perspectiva política, histórica e social. (VESENTINI, 2008, p. 10). Conforme destaca Costa

<sup>3</sup> Destaca Finkelstein (2013, p. 206) que “a afirmação do *jus cogens* no direito internacional contemporâneo preenche a necessidade de uma verticalização mínima do ordenamento jurídico internacional, erguido sob pilares de onde o jurídico e a ética se fundem.”

(2018, p. 423) “[...] a geopolítica é uma notável área do saber que floresceu da intersecção da geografia com a história, a ciência política, a estratégia e a segurança e defesa nacional [...]”. Seu estudo e aplicação adquiriu contornos mais robustos no início do século XX, com a ascensão do capitalismo industrial e a expansão dos impérios coloniais (COSTA, 2018, p. 424), com especial destaque para o pensamento de Mackinder e Mahan. A geopolítica relaciona-se diretamente com os propósitos estratégicos do Estado, pois enquanto o poder militar representa a manutenção da segurança e da defesa territorial, os anseios por estabilidade agregam aos aspectos do poder estatal as interações econômicas e culturais (NYE, 2012, p. 42).

O século XX retrata um período da história cujos conflitos ensejaram diferentes construções geopolíticas, pois abrangeram transformações desencadeadas pelos grandes conflitos mundiais, encerrados com o colapso do bloco socialista e o fim da Guerra Fria, assim como os desdobramentos daí decorrentes, com o crescente processo de globalização.

Segundo Moraes e Franco (2006, p. 16) o século XX começou, de fato, com a Primeira Guerra Mundial e o encerramento do período da “*Belle Époque*”, quando a Inglaterra era a maior potência mundial, lugar conquistado com o desenvolvimento e a expansão da Revolução Industrial, ainda no século XVIII. Todavia, o crescimento baseado nas indústrias de aço, eletricidade e petróleo foi gradualmente substituído por um novo modo de produção capitalista, representado pela maciça fabricação e circulação de mercadorias, proporcionando a ascensão dos Estados Unidos da América como nova potência mundial. Porém, não somente das tramas do capitalismo surgem as transformações observadas no século XX, pois a guerra civil soviética, que desencadeou a queda do regime imperial, entre 1917 e 1921, viabilizou a criação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, instituída segundo os ideais comunistas. Finalmente, o cenário europeu no início do século XX é marcado pelo surgimento dos regimes fascistas, fruto da exacerbação do nacionalismo na Itália e na Alemanha.

Conforme esclarece Bobbitt (2003, p. 22), o período entre a Primeira Guerra Mundial e o fim da Guerra Fria marca o que o autor denomina Longa Guerra, cujo móvel encontra-se na disputa ideológica estabelecida entre o parlamentarismo, o comunismo e o fascismo, a fim de estabelecer qual tipo de Estado substituiria os Estados imperiais europeus, surgidos no século XIX. Derrotadas as ideologias fascistas, a bipolarização entre o sistema parlamentarista e o comunismo proporcionou novas formas de conquista e projeção de poder, ancoradas em um frágil equilíbrio proveniente do mútuo receio nascido da proliferação das armas nucleares<sup>4</sup>. Outra importante questão ao longo da Guerra Fria foi o processo de descolonização da África e da Ásia, contudo, especialmente nas antigas colônias na África, a falta de preparo burocrático, bem como de recursos financeiros, ensejou diversos conflitos e novas formas de dominação (BLAYNEN, 2007, p. 320).

O fim da Guerra fria encerrou não somente a bipolarização mundial, mas a disputa ideológica presente no início do processo, marcando o termo final não apenas de um conflito, mas de um estilo de vida (BOBBITT, 2003, p. 57). A nova ordem mundial, entretanto, não

4 “A teoria do equilíbrio do terror não é uma teoria do fim da guerra, isto é, da passagem inevitável do estado de guerra para o estado de paz, mas sim uma teoria da continuação do estado de trégua, ou da não-passagem inevitável do estado de paz entendido como trégua para o estado de guerra: não-passagem que se tornou inevitável não mais pela morte da guerra, mas pela sua perene vitalidade” (BOBBIO, 2003, p. 74).

representou a vitória do sistema parlamentarista, do contrário, reforçou o multiculturalismo e abriu caminho para a globalização. Uma das consequências da substituição de antigos interesses geopolíticos consiste no surgimento de grupos extremistas no Oriente Médio, retratado por Huntington (1998, p. 229) como um “choque de civilizações”, desencadeado pelo enfraquecimento do vínculo entre alguns grupos islâmicos e o ocidente. Ademais, nesta nova ordem mundial, não apenas os conflitos entre o ocidente e os “outros” representa uma importante transformação, pois a globalização e a expansão dos mercados não apenas reforçaram a interdependência entre os Estados, como possibilitaram a alavancagem de novos candidatos a potência mundial, como a China (FERNANDES, 2019, p 118).

Assim, embora possam ser apontadas diversas fontes de instabilidade no mundo contemporâneo, como as decorrentes das questões ambientais, as ameaças mais marcantes para o contexto geopolítico estão entrelaçadas nas demandas provenientes dos novos conflitos multiculturais, bem como nos efeitos da globalização que, conforme Giddens (1991, p. 76) possuem quatro dimensões, a primeira relacionada à forma de exercício do sistema capitalista na atualidade, com a presença de atores não estatais atuando fortemente neste espaço, a mitigação do conceito clássico de soberania estatal, as formas de emprego do poder militar e a divisão internacional do trabalho.

Este contexto faz notar que a estrutura do poder no cenário internacional vigente não possui os mesmos parâmetros observados no decorrer da Guerra Fria, e a nova conformação global implica na reestruturação das estratégias de utilização das ferramentas geopolíticas, por este motivo destacando Nye (2012, p. 262) a relevância do “poder inteligente”, ou da capacidade de relacionar com clareza meios e fins, mesclando *hard power* e *soft power*.

Desta maneira, a implantação de um Tribunal Penal Internacional com jurisdição permanente é observada pelos Estados de maneira diversa no mundo contemporâneo, ingressando aqui os aspectos do realismo e do idealismo como teorias fundamentais das relações entre os Estados, posto representarem componentes importantes na construção e na efetivação das normas internacionais.

“Tucídides é pai do realismo, a teoria que a maioria das pessoas usa quando pensa sobre política internacional, mesmo quando não sabem que estão a usar uma teoria” (NYE, 2002, p. 14). O realismo não implica no constante intuito de promover guerras, ou de agir de maneira belicosa, mas procura analisar os fatos com pragmatismo. A doutrina de Maquiavel, que promoveu a separação entre a moral e a política<sup>5</sup>, serviu, por isso, como inspiração para o realismo clássico, desenvolvido no início do século XX por Morgenthau (2003), seu principal expoente, tendo ele identificado a política internacional como política de poder. Para o realismo, os aspectos da história e das circunstâncias políticas, econômicas e sociais, observados de uma maneira prática, é extremamente relevante, mesmo porque, um de seus princípios basilares é a crença em leis objetivas que governam a sociedade, derivadas da própria natureza do ser

5 O pensamento de Maquiavel decorre da observação da política de seu tempo, onde havia a necessidade de fortalecer a figura do Príncipe como defensor do “Estado”, contra as tentativas de invasão e destruição de suas instituições. Para tanto, promove a concepção da figura do governante como o legítimo representante do Estado e, portanto, liberto da necessidade de adotar os mesmos parâmetros morais aplicáveis aos indivíduos. Conforme esclarece Bignotto (2003, p. 37) acerca da filosofia de Maquiavel “a política possui exigências que não podem ser satisfeitas por uma ética voltada à defesa de valores atemporais.”

humano.

Em contrapartida, as teorias idealistas das relações internacionais possuem como direcionamento essencial a crença nos valores da paz e da cooperação entre os Estados. Nesta corrente de pensamento se apoia o pacifismo jurídico, tendo servido de inspiração para a instituição das Nações Unidas em 1945. O idealismo possui entre seus fundamentos filosóficos os ensinamentos de Kant em “A Paz Perpétua” (2006), onde a estruturação da paz demanda a instituição de uma comunidade de Estados, preferencialmente republicanos, com o dever de atuarem em prol da estabilidade internacional, entendida como interesse de todos.

A observação das relações internacionais segundo as teorias realista e idealista, auxilia, portanto, na compreensão das disparidades acerca da aceitação do Tribunal Penal Internacional. Do mesmo modo, a acomodação da estrutura das relações entre os Estados e das normas internacionais fazem crer que o TPI não consiste em uma instância supra estatal, pois apesar do Direito Internacional no mundo contemporâneo ter elevado o indivíduo à condição de ator internacional, os Estados ocupam ainda o lugar de destaque neste cenário (MATIAS, 2010, p. 418), onde vige a anarquia, entendida não como caos, mas como ausência de um governo central, capaz de subjugar as muitas vontades operantes.

#### **4. TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL E GEOPOLÍTICA: UMA COMPARAÇÃO ENTRE O BRASIL E OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA**

Em 1928, os professores alemães Ernst Obst, Herman Lautensach e Otto Maull ao cuidarem do tema da geopolítica, elaboram um conceito voltado à necessidade de estabelecer a abrangência dos estudos englobados por esta área do conhecimento (LAUREANO, 2012, s.p), nos seguintes termos:

Geopolítica é a doutrina das relações da terra com os desenvolvimentos políticos (...). Baseia-se nos sólidos fundamentos da Geografia, especialmente da Geografia política, como doutrina e estrutura dos organismos políticos do espaço (...). As descobertas da Geografia, quanto ao caráter dos espaços da terra, representam o quadro da Geopolítica. Os eventos políticos devem ocorrer dentro deste quadro para ter consequências favoráveis permanentes. Aqueles que moldam a vida política ocasionalmente podem afastar-se desse quadro, mais cedo ou mais tarde a limitação terrestre característica dos acontecimentos políticos deve prevalecer (...). Desse modo, a Geopolítica torna-se a doutrina de uma arte. É a questão de guiar a política prática até este ponto que nos força a dar um passo para o desconhecido. Essa etapa só terá sucesso se for inspirada no conhecimento geopolítico (...). A geopolítica deve ser e será a consciência geográfica do Estado.

Conforme se percebe, a geografia ocupa o centro do conceito acima exposto, a ela se

conjugando a política como forma de potencialização do espaço territorial. Hodiernamente, aos aspectos da geografia política são agregadas as questões de ordem econômica e cultural, de maneira a adaptar o conceito de geopolítica à realidade da globalização, onde os Estados atuam ao lado de outros atores internacionais, como as grandes companhias e as organizações não governamentais. Assim, embora alguns Estados possuam pouco poder de influência na condução das relações internacionais, a proposta da geopolítica é ensejar a estruturação da defesa da estabilidade estatal, com a manutenção das prerrogativas da autodeterminação.

No Brasil, tradicionalmente, os estudos geopolíticos possuem íntima relação com meios militares, pois a formulação do pensamento geopolítico e a definição dos modos pelos quais seria ele aplicado às políticas estatais ocorreu em contextos onde seus protagonistas eram, concomitantemente, pensadores, formuladores e executores (A geopolítica Brasileira... 2017). Esta condição pode ser observada ao longo da Guerra Fria, especialmente em função da instituição do regime militar, alinhando o Brasil ao bloco capitalista. A definição da geopolítica pelo general Golbery do Couto e Silva neste período a relaciona de forma mais próxima à política e à guerra que propriamente à geografia (CARVALHO, 2010, p. 81). Isto porque, para o general, a geopolítica seria fruto do desenvolvimento da reflexão estratégica traçada por Clausewitz, no século XIX, partindo de uma noção estratégica separada da tática. Desta forma, a estratégia ampliar-se-ia, passando a englobar outras áreas afetas à guerra, desaguando no conceito de guerra total (CARVALHO, 2010, p. 81). Todavia, em função da Guerra Fria, o general pondera acerca da dificuldade em se saber quando a guerra começa e, portanto, “a estratégia torna-se uma política de segurança nacional” (CARVALHO, 2010, p. 82).

O pensamento geopolítico brasileiro neste período alinhava-se à geopolítica estadunidense inaugurada com discurso de Harry Truman (1947), segundo o qual, a política dos Estados Unidos deveria ser “[...] de apoio total aos povos livres que lutam e resistem às tentativas de submissão de povos, pela força das armas ou não [...]” (TOTA, 2006, p. 388).

A política externa dos Estados Unidos possui um enfoque único “forjado na própria experiência norte americana” (MAIA, 2012, p 87). Esta experiência, nascida com a guerra de independência, tem como cimento os valores liberais e democráticos, responsáveis por estruturar a sociedade estadunidense. Embora sua política externa tenha alternado entre posturas isolacionistas e outras expansionistas, a presença dos ideais da liberdade e da democracia sempre ajudaram a estabelecer as posições adotadas.

Com o fim da Guerra Fria e dos consensos típicos do mundo bipolarizado, a posição dos Estados Unidos passou a considerar a diversidade dos relacionamentos no cenário internacional. Assim, o universalismo serviu neste período como uma nova e útil ferramenta, pois ao mesmo tempo que se adequava aos interesses particulares dos EUA, legitimava o uso da força, sem a necessidade de utilizar a razão do Estado (NYE apud MAIA, 2012, p. 101). Os contornos próprios da política externa norte americana devem-se, ainda, ao fato de possuírem uma visão pouco uniforme do mundo, diferentemente do que ocorre com o pensamento derivado da doutrina realista europeia (MAIA, 2012, p. 87). Assim, sua política externa desenvolve-se a partir de

posições contrastantes, de onde nascem pontos de vista variados, segundo os interesses em jogo. Mesmo em seu núcleo de formação, marcado pelo sistema de freios e contrapesos, típico da estrutura republicana dos Estados Unidos, a definição dos interesses nacionais varia, em função da presença dos contrastes (MAIA, 2012, p. 87). Não obstante, a postura geopolítica norte americana parte invariavelmente da posição ocupada como país central.

Assim, a política externa norte americana, seja por sustentar os discursos da liberdade democrática, seja por manter um grande poderio militar à sua disposição, caracteriza-se como uma política de projeção de poder. Por isso, para as correntes mais radicais acerca da formulação da política externa dos Estados Unidos, a criação de um Tribunal Penal Internacional permanente, considerando os muitos desdobramentos políticos e estratégicos desencadeados pela submissão à jurisdição deste, não coaduna com a postura realista ostentada pelo país.

A corroboração dos pressupostos da paz internacional e da defesa dos direitos humanos, mesclada à adoção de uma postura realista acentuou-se com os ataques às Torres Gêmeas, em 11 de setembro de 2001. A geopolítica norte americana, a partir de então, passou a ser a política de combate ao terror, ligada à ideia de democratização do Oriente Médio. A política externa norte americana neste período, portanto, não favoreceu a aceitação do TPI visto por uma significativa corrente de pensamento como uma instituição incapaz de garantir a segurança necessária aos envolvidos no combate ao terror (MAIA, 2012, p. 160).

Em 2002, o embaixador dos Estados Unidos em Portugal (PALMER, 2002) afirmou não ser a completa verdade o fato de seu país mostrar-se resistente quanto ao julgamento de soldados americanos pelo TPI, aduzindo que, como nação, são empenhados com a prática da justiça e do estado de direito, por isso acreditando na necessidade de responsabilização por crimes de guerra, contra a humanidade e de genocídio. Contudo, embora os Estados Unidos sejam solidários à justiça, não poderiam apoiar o TPI com seus erros, entre os quais aponta o ataque direito à soberania estatal, representado pelo acatamento da justiça universal, possibilitando o julgamento pelo TPI de indivíduos pertencentes a nações não signatárias do Estatuto de Roma. Ademais, considerou como perigosa a ausência de previsão quanto à efetiva fiscalização das ações a cargo do TPI.

A contrapartida à posição adotada pelos EUA quanto ao TPI é a plena aceitação dos termos do Estatuto de Roma pelo Brasil, reforçada, ademais, pela Emenda Constitucional nº 45/2004, que inseriu o parágrafo 4º ao artigo 5º da Constituição, de modo a tornar expresso o acolhimento das normas do Tribunal como materialmente constitucionais, posto versarem sobre a proteção dos direitos humanos (FURTADO, 2017, p. 96).

Conforme apontado acima, o século XXI abriga transformações crescentes desde o fim da Guerra Fria, e o processo de globalização vem gerando diversas disparidades na estrutura da relação entre os Estados, fazendo surgir o que Fernandes (2019, p. 51) considera como um paradoxo, cuja consequência poderá representar um movimento contrário à abertura e à colaboração internacional, com o fechamento dos Estados em torno de suas próprias culturas e interesses.

Os Estados Unidos, como país central, adotam uma política de fundo essencialmente realista, cercado por uma visão peculiar sobre os direitos humanos, pois entendem que os direitos essenciais dos norte-americanos são “aqueles escritos em seus textos sagrados, criados por suas próprias cortes e legislaturas” (MAIA, 2012, p. 74). Para eles, portanto, o TPI pode ser substituído por uma justiça aplicada pelos seus tribunais, mais coerentes com os contornos de sua política externa.

De outro lado, embora o Brasil figure entre o BRIC's, sigla que aponta países emergentes, com posição de destaque no mundo (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), o lugar ocupado não é o de um país central. Outro aspecto a impactar a geopolítica brasileira contemporânea diz respeito ao entorno territorial, onde não ocorrem grandes instabilidades, e preocupações como o terrorismo ou ataques provenientes de países vizinhos são uma realidade distante. Em termos práticos, o tráfico de drogas representa um problema muito mais grave para o Brasil e suas fronteiras (MIRANDA, 2016).

Importante destacar, ainda, que o processo de redemocratização no Brasil, com a elaboração da Constituição de 1988, impulsionou a adoção de uma postura de primazia dos direitos humanos, alinhando as relações internacionais brasileiras aos valores das Nações Unidas, ao elevá-los a princípios a serem respeitados pelo Estado brasileiro, conforme o 4º do texto constitucional<sup>6</sup>. Cumpre lembrar, todavia, que uma política externa de cunho realista não se traduz como uma política contrária aos direitos humanos, assim como a adoção de normas jurídicas que protegem estes direitos não implica na adoção irrestrita do idealismo como teoria das relações internacionais, mesmo porque, a diplomacia, como a arte de convencer usando o direito e não a força (ARON, 2002, p. 81) também faz uso do realismo.

Assim, ao se questionar se a adoção do TPI pelo Brasil teve cunho geopolítico, cabe observar, primeiramente, a posição do Brasil como país emergente, interessado na manutenção de sua presença nas lides internacionais como um Estado confiável e, portanto, submetido à potência dos países centrais. Em segundo lugar, uma postura contrária apresentar-se-ia como contraditória à própria ordem constitucional vigente e à tradição pacífica do Brasil, conforme apontado na Estratégia Nacional de Defesa (2020) que, ademais, atrela a estratégia brasileira de defesa à estratégia de desenvolvimento. Por conseguinte, a observância destes dois pontos sugere a adoção de uma postura de poder brando por parte do Brasil ao acatar as normas do TPI, embora sem uma pretensão estratégica inequívoca.

Em contrapartida, “[...] os Estados muitas vezes optam por submeter-se às jurisdições internacionais [...]. Quando o fazem os Estados se dispõem a aceitar decisões que vão contra seus próprios interesses e, muitas vezes, limitam sua autonomia de ação” (MATIAS, 2010, p. 344). O TPI, máxime considerando o princípio da complementariedade estudado alhures, é um elemento limitador da soberania estatal e, no caso do Brasil, a ausência de regulamentação interna acerca dos termos do Estatuto de Roma pode representar um problema de cunho

6 Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político (Constituição da República, 1988)

estratégico, na medida em que dificulta a atuação das instituições jurídicas brasileiras quanto aos crimes elencados no Tratado. O Projeto de Lei nº 4.038/2008, de autoria do Poder Executivo, com o escopo de regulamentar as normas do Estatuto de Roma, ainda encontra-se em tramitação no Congresso Nacional (Presidência da República, 2008), havendo entreves normativos à aprovação do texto, como a expressa vedação constitucional à prisão perpétua e a ausência de ratificação da emenda feita em 2010 no Estatuto para incluir a tipificação do crime de agressão. (FILHO e POMBO, Dez entraves..., 2016).

Segundo Santo Agostinho (apud CARNEIRO, 2016, p, 25) a paz não é a ausência de conflito, é a tranquilidade trazida com a ordem, “trabalho da justiça e efeito da caridade”. Por conseguinte, ao Brasil, como signatário do Estatuto de Roma, resta pensar na preservação da paz sem, contudo, comprometer a estabilidade interna, pois nesta reside o direcionamento das verdadeiras escolhas geopolíticas.

## 5. CONCLUSÃO

As transformações decorrentes do processo de globalização, encetado com o fim da Guerra Fria, são objeto de estudo de diversos pensadores na atualidade, dado o complexo emaranhado resultante deste cenário. Entre as questões inseridas neste contexto encontra-se a instituição do Tribunal Penal Internacional como uma Corte permanente, com competência para julgar pessoas e não Estados, nos crimes contra a humanidade, de guerra, de genocídio e de agressão. Considerando que o acolhimento das normas do TPI implica na mitigação da soberania estatal, como decorrência do princípio da complementariedade de da jurisdição universal, o presente trabalho teve por objetivo verificar se a adoção dos termos do Estatuto de Roma pelo Brasil pode ser considerada como uma medida de natureza geopolítica.

O estudo valeu-se, assim, da comparação entre as posturas brasileira e norte-americana acerca do TPI. No caso dos Estados Unidos da América, não signatários do TPI, foi possível observar um límpido posicionamento de preservação dos preceitos da soberania, bem como a confiança nas suas instituições como aptas a julgar, caso necessário, os crimes elencados no Estatuto de Roma.

O Brasil, de outro lado, adotou irrestritamente as normas do TPI, inclusive com o reconhecimento da materialidade constitucional destas, de maneira a ceder parte da soberania estatal à jurisdição internacional. Esta postura parece derivar da condição brasileira de país periférico, pautada, ademais, na tradição pacífica, destacada como característica do Estado brasileiro na Estratégia Nacional de Defesa.

Por derradeiro, percebe-se que a geopolítica atuou em ambos os casos observados, muito embora para o Brasil perdure a necessidade de maior clareza quanto aos resultados esperados com a adoção do TPI, tanto mais por haver a necessidade de posicionamentos estratégicos firmes no conturbado cenário da globalização.

## REFERÊNCIAS

- ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre Nações**. Tradução Sérgio Bath. Brasília: Editora UNB, 2002. Clássicos IPRI.
- BIGNOTTO, Newton. **Maquiavel**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.
- BLAINEY, Geoffrey. **Uma Breve História do Mundo**. (versão brasileira). São Paulo: Ed. Fundamento, 2007.
- BOBBIO, Norberto. **O problema da guerra e as vias da paz**. Tradução Álvaro Lorencini. São Paulo: Editora UNESP, 2003.
- BOBBITT, Philip. **A Guerra e a Paz na História Moderna: O impacto dos grandes conflitos na formação das Nações**. Tradução de Cristiana de Assis Serra. Rio de Janeiro: Campus, 2003.
- BRASIL (2002). Brasília, Presidência da República. **Projeto de Lei nº 4.038/2008**. Disponível em <https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichatramitacao?idProposicao=410747>. Acesso em 15/04/21.
- BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Vade Mecum. São Paulo: Editora Saraiva, 2020, 1728
- BRASIL. Brasília (2020). Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/pnd\\_end\\_congressonacional\\_22\\_07\\_2020.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congressonacional_22_07_2020.pdf). Acesso em 13/04/2021.
- BYERS, Michael. **A Lei da Guerra**. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- CARNEIRO, Pedro Erik. **Teoria e Tradição da Guerra Justa: Do Império Romano ao Estado Islâmico**. Campinas/SP: Vide Editora, 2016.
- CARVALHO, Thiago Bonfada. **Geopolítica Brasileira e Relações Internacionais nos anos 50: O pensamento do general Golbery do Couto e Silva**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.
- CAUBET, Christian G. A geopolítica como teoria das relações internacionais: uma avaliação crítica. **Sequência**, v. 05 n. 08, 1984.
- COSTA, Wanderly Messias da. **Geopolítica**. In Saint-Pierre, Héctor Luis e Vitelli, Marina Gisela (orgs.) **Dicionário de Defesa**. São Paulo: Ed. UNESP, 2018.
- ESTATUTO DE ROMA (1998). Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/0033>. Acesso em 13/04/2021.
- FERNANDES, José Pedro Teixeira. **Geopolítica em Tempo de Paz e Guerra**. Coimbra: Almedina, 2019.
- FILHO, Luciano Bottini, POMBO, Bárbara. **Dez entraves do Brasil em relação ao Tribunal Penal Internacional**. Disponível em: <https://www.jota.info/justica/dez-entraves-do-brasil-em-relacao-ao-tribunal-penal-internacional-03022016>.
- FINKELSTEIN, Cláudio. **Hierarquia das Normas no Direito Internacional: Jus Cogens e metaconstitucionalismo**. São Paulo: Saraiva, 2013.

FURTADO, Érika Rigotti. **O Tribunal Penal Internacional e o Poder Aéreo Brasileiro**: os limites entre a soberania nacional e o Direito Internacional. Curitiba: Prismas, 2017.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Ed. UNESP, 1991.

HUNTINGTON, Samuel P. **O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial**. Tradução de M. H. C. Côrtes. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1998.

JANKOV, Fernanda Florentino Fernandez. **Direito Internacional Penal**: Mecanismos de Implementação do Tribunal Penal Internacional. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

KANT, Immanuel. **Para a Paz Perpétua**. Tradução de Bárbara Kristensen e Estudo introdutório de Joám Evans Pim. Ensaios sobre Paz e Conflitos. Rianxo: Instituto Galego de Estudos de Segurança Internacional e de Paz, 2006, Vol. V.

KIRSCH, Philippe. A Corte Internacional Perante a Soberania dos Estados. In CASSESE, Antônio e DELMAS-MARTY, Mireille. Tradução de Silvio Antinha. **Crimes Internacionais e Jurisdições Internacionais**. Baureri/SP: Manole, 2004.

LAUREANO, Rubén Cuéllar. **Geopolítica. Origen del concepto y su evolución**. Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 113, mayo-agosto de 2012, pp. 59-80 Disponível em <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/48963/44028>. Acesso em 13/04/21.

LIMA, Renata Montovani de; BRINA, Marina Martins da Costa. **O Tribunal Penal Internacional**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006. Coleção Para Entender.

MAIA, Marrielle. **O Tribunal Penal Internacional na Grande Estratégia Norte-Americana (1990-2008)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

MATIAS, Eduardo Felipe P. **A Humanidade e suas Fronteiras**: Do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2010.

MIRANDA, Boris. **Porque a América Latina é a região onde mais cresce o consumo de cocaína no mundo**. BBC Brasil (2016). Disponível em <https://www.bbc.com/portugues/internacional-36682622>. Acesso em 30/03/21.

MORAES, Marcus Antônio, FRANCO, Paulo Sérgio Silva. **Geopolítica**: uma visão atual. 2ª edição. Campinas/SP: Ed. Átomo, 2006.

MORGENTHAU, Hans J. **A Política entre as Nações**. Tradução: Oswaldo Biato. Brasília: Editora UNB, 2003. Clássicos IPR.

NYE JR, Joseph S. **O Futuro do Poder**. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Benvirá, 2012.

\_\_\_\_\_. **Compreender os Conflitos Internacionais**. Tradução de Tiago Araújo. Lisboa: Gradiva, 2002.

**O que é o BRIC's?** Itamaraty, 2019. Disponível em: <http://brics2019.itamaraty.gov.br/sobre-o-brics/o-que-e-o-brics>. Acesso em 03/04/21.

PALMER, John N. **Contribuição do Embaixador do EUA em Portugal**. Diário de Notícias, 2002. Disponível em <<https://www.allemar.prof.ufu.br/EUATPI.htm>> Acesso em 10/03/21.

SÃO FRANCISCO (1945). São Francisco, 26 de junho de 1945. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: [http://unicrio.org.br/img/CartadaONU\\_VersoInternet.pdf](http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf). Acesso em 12/04/21.

SEITENFUS, Ricardo. **Direito Internacional Público**. 5ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

TOTA, Pedro. Segunda Guerra Mundial. In: MAGNOLI, Demétrio (organizador). **História das Guerras**. 3ª edição. São Paulo: Editora Contexto, 2006.

VESENTINI, José Willian. **Novas Geopolíticas**. São Paulo: Ed. Contexto, 2008.

VIENA. Áustria, 21 de março de 1986. **Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais**. 1969. Disponível em: <http://www.cedin.com.br>. Acesso em 12/04/21.

## INTERNACIONAL CRIMINAL COURT AND GEOPOLITICS: A COMPARISON BETWEEN BRAZIL AND UNITED STATES OF AMERICA

**ABSTRACT** – The transformations resulting from the globalization process, which began with the end of the Cold War, are the object of study by several academics today, considering the complex medley resulting from this scenario. Among the issues inserted in this context is the institution of the International Criminal Court as a permanent court, with jurisdiction to judge people, not states, in crimes against humanity, war, genocide and aggression. Considering that the acceptance of the ICC rules implies the mitigation of state sovereignty, as a result of the principles of complementarity and universal justice, the objective of this study was to verify if the adoption of the terms of the Rome Statute by Brazil can be considered as a geopolitical decision. The study used, therefore, the comparison between the Brazilian and North American attitudes about the ICC, being able to perceive a clear position of preservation of the sovereignty precepts, on the part of the United States of America, while the Brazilian posture devoid of clear strategic contour.

**KEYWORDS:** Internacional Criminal Court; Geopolitics; Internacional Relations

# CAPÍTULO 13

## CHINA: REFORMAS DOMÉSTICAS E INSERÇÃO GLOBAL - INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS E DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA

**Clélia Virgínia Santos Piragibe**

<http://lattes.cnpq.br/2085359146681976>

Analista Sênior do CNPq, Brasília-DF;

pesquisadora com ampla experiência

internacional em instituições europeias,

norte-americanas e asiáticas.

**RESUMO**—Este artigo analisa a singularidade do padrão de desenvolvimento recente da República Popular da China, ao aplicar o conceito de dependência da trajetória na interpretação das transformações que vem ocorrendo há menos de um século no milenar “Império do Meio”. A investigação dos mecanismos causais do percurso recente chinês identifica os principais aspectos institucionais das reformas e abertura externa do país, desde o fim dos anos setenta. A opção pelo reformismo durante a conjunção crítica criou legados que permitiram à China tornar-se a “fábrica do mundo” e segundo poder econômico mundial. A (re) ascensão chinesa como potência emergente no Sistema Internacional põe em foco outros desafios à sua trajetória doméstica e externa, bem como pode acarretar riscos à legitimidade do Partido Comunista Chinês.

**PALAVRAS-CHAVE:** República Popular da China, Dependência da Trajetória, Reforma e Abertura, Desenvolvimento Econômico, Sistema Internacional.

### 1. INTRODUÇÃO

A República Popular da China (a partir de agora referida como China ou RPC) completou setenta anos em 2019, ao longo dos quais o poder político manteve-se sob o comando único do Partido Comunista Chinês (PCC). Na atualidade, a China é reconhecida (e mesmo temida) como “poder ascendente” no cenário de multipolaridade que caracteriza o Sistema Internacional nas primeiras décadas do século XXI. Aos olhos da liderança sínica, contudo, a perspectiva de a China exercer crescente influência global em assuntos econômicos, políticos, tecnológicos, culturais e militares é apenas “um retorno à normalidade”.

A civilização chinesa é uma das mais antigas e contínuas. As “quatro grandes invenções” são creditadas aos chineses (o compasso, a pólvora, a produção de papel e a impressão). Com longa tradição agrícola, também lhe foram atribuídas a criação de técnicas e ferramentas de cultivo, a domesticação de espécies, e técnicas avançadas em bronze e produção de aço.

Entre os séculos X e XIV, a China classificava-se como a maior economia mundial (em termos de renda per capita) (MADDISON, 2001).

Ao longo do século XIX e primeira metade do século XX, contudo, o Império Chinês decaía. A criação de esferas de influência semicoloniais na China iniciou-se com as “Guerras do Ópio” (1839-1842 e 1856-1860) pela Grã-Bretanha. Intrusões externas em solo chinês levaram à cessão de direitos extraterritoriais e de privilégios para dezenove poderes estrangeiros, e concomitante proliferação de enclaves coloniais em seu território, além de pagamentos de vultosas indenizações.

A abdicação forçada do último imperador Qing (o menino Puyi, imortalizado no cinema de Bertolucci) pela Revolução Republicana de 1912, liderada por Sun Yat-sen, pôs fim ao Império chinês de seis milênios. Sun fundou o Partido Nacionalista Chinês (*Kuomintang*, KTM), que propunha a reunificação da China, bem como o aprendizado com as experiências de outros países.

Sucedendo as manifestações nacionalistas do Movimento ‘Quatro de Maio’ (1919), o Partido Comunista da China (*Zhōngguó Gòngchǎndǎng*, PCC) foi criado em julho de 1921, na então concessão francesa de Xangai. A criação do partido teve apoio do Comintern (Comunismo Internacional) russo, e a presença de Mao Tsé-tung como delegado da província de Hunan. O PCC aliou-se ao KTM na tentativa de unificar o país e lutar pela retomada do norte da China controlado por proprietários de terra.

Após a morte de Sun em 1925, o novo líder nacionalista Chiang Kai-shek passou a perseguir a liderança comunista. Os sobreviventes do PCC refugiaram-se em regiões remotas do oeste chinês, iniciando a legendária “Longa Marcha” revolucionária (1934-35), ao longo de 10.000 quilômetros, quando Mao ascendeu à posição incontestada de líder do Partido, com o apoio popular das comunidades rurais.

Diante da segunda agressão militar japonesa à China (1937-45), os nacionalistas aliaram-se novamente aos comunistas, recebendo também apoio das Forças Aliadas na luta contra os invasores. Ao final da guerra, os comunistas chineses já controlavam territórios com mais de cem milhões de habitantes sob a liderança de Mao Tsé-tung, adquiriram experiência na luta armada, bem como firmaram alianças com camponeses e trabalhadores, classes médias e pequenos capitalistas.

A proposta de reforma agrária ampliava o apoio rural ao PCC, uma vez que o campesinato era majoritário na China. A guerra civil contra o KTM foi retomada por três anos, mas os nacionalistas haviam-se desmoralizado junto à população devido à corrupção sistêmica em seu partido. A vitória do PCC contra o domínio nipônico e o *Kuomintang* encerrava um quarto de século de guerra, e as elites chinesas sob Chiang Kai-shek refugiaram-se no estreito de Taiwan, sob a proteção da frota norte-americana.

Em primeiro de outubro de 1949, uma grande cerimônia foi testemunhada por mais de 300.000 pessoas na Praça da Paz Celestial (*Tiananmen*) em Beijing, quando Mao Tsé-tung proclamou a criação da República Popular da China (RPC). O triunfo maoísta surpreendeu tanto Truman quanto Stalin, por suporem que os nacionalistas sob Chiang Kai-shek manter-se-iam à frente do governo chinês após a Segunda Guerra Mundial, na perspectiva do Acordo de Yalta (GADDIS, 2005).

Em paralelo, dois eventos marcaram a eclosão da Guerra Fria: o bloqueio de Berlim e o teste bem-sucedido da bomba nuclear pela União Soviética. Apesar de o declínio do “Império do Meio”, atributos como extensão geográfica (terceiro maior território) e população (a maior do mundo) fariam da China elemento central na disputa geopolítica entre os Estados Unidos e a URSS. Ao longo da Guerra Fria, a RPC foi o único país relevante que se posicionou na interseção entre os dois superpoderes, “um alvo em termos de influência e de animosidade entre ambos” (NATAN E ROSS, 1997).

## 2. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

A proposta deste artigo é analisar brevemente o percurso *sui generis* do desenvolvimento recente chinês, ao longo de sete décadas, pelo recurso ao conceito de dependência da trajetória (*path-dependence*). Este método de pesquisa qualitativa salienta que, ocasionalmente, as trajetórias de desenvolvimento são marcadas por períodos críticos onde acontecimentos fortuitos exercem influência sobre os eventos e os padrões de mudança subsequentes (MAHONEY, 2001).

A clivagem, ou seja, o ‘processo de separação ou fragmentação dos grupos sociais em subgrupos ou novos grupos’ (LIPSET e ROKKAN, 1967), explicitou-se com a morte do líder carismático Mao Tsé-tung, em 1976. Durante essa conjunção crítica, a opção chinesa a favor das reformas econômicas pró-mercado e de abertura ao mercado internacional predominou sob a liderança de Deng Xiaoping. Esse processo levaria à criação de inovações institucionais, com propriedades autorreprodutoras, que foram pré-requisitos essenciais ao acelerado desenvolvimento econômico chinês subsequente.

A persistência desses processos, por sua vez, gerou reações e contrarreações aos padrões institucionais inicialmente definidos, ao fim dos anos oitenta. Em contraste com a derrocada do comunismo na União Soviética e nos países do Leste Europeu, o aprofundamento do processo reformista na China, a partir da década de noventa, implicou em desempenho econômico notável da RPC, assegurando o apoio doméstico ao regime sob o Partido Comunista Chinês.

Este artigo apoia-se em elaboração anterior de minucioso estudo de caso sobre a trajetória da RPC (PIRAGIBE, 2017), onde nossa análise concentrou-se “dentro do caso”, ou seja, na sequência do padrão de desenvolvimento chinês até a sua quinta geração de liderança sob Xi Jinping. Segundo nossa metodologia, em uma sequência ‘dependente da trajetória’ (*path dependent*), os eventos históricos iniciais são ocorrências aleatórias. Uma vez que o processo se dinamiza e segue um padrão determinado, essa trajetória torna-se dependente das opções

adotadas na conjunção crítica (MAHONEY, 2000).

Em obra subsequente, Mahoney (2001) definiu a “dependência da trajetória” como um modelo de análise de processos históricos que ocorrem quando as escolhas dos atores-chave resultam em criação de instituições e de estruturas, que se reproduzem ao longo do tempo, onde se incluem “políticas públicas, regras formais, e arranjos interconectados” (NORTH, 2003; CAPPOCIA, 2015).

A análise de dependência da trajetória tem três elementos definidores:

- i) Envolve o estudo de processos causais que são bastante sensíveis a eventos ocorridos nos estágios iniciais da sequência histórica em análise;
- ii) Os eventos precursores são ocorrências contingentes que não podem ser explicadas por “condições iniciais” particulares;
- iii) Uma vez ocorridos os eventos contingentes, há uma tendência inercial de reprodução dos arranjos institucionais selecionados até que eles se consolidem (MAHONEY, 2001:112-113).

Dois tipos dominantes de sequências ‘dependentes da trajetória’ têm sido analisadas pelas literaturas da ciência política e da economia. A primeira, com características de autorreforço institucional, implica em ‘retornos econômicos crescentes’. Dada essa propriedade utilitária, esse padrão implica em benefícios ampliados por sua adoção contínua, culminando em eventual consolidação, ainda que as outras opções sejam mais ‘eficientes’.

Como alternativa, os mecanismos assentados em aspectos funcionais, de poder, ou de legitimação asseguram a reprodução de uma instituição, ou de uma política, porque os atores influentes as consideram legítimas, e optam por sua continuidade. Em artigo seminal, David (1985) fundamentou-se em mecanismos de retornos crescentes e de consolidação para demonstrar que as escolhas tecnológicas são reforçadas por seu poder de mercado e pelo efeito do aprendizado, e não necessariamente por sua superioridade intrínseca, até se consolidarem.

Um segundo tipo de análise da dependência de trajetória inclui o estudo de sequências reativas onde, em um encadeamento causal, “cada evento na sequência é tanto uma reação aos eventos antecedentes, quanto uma causa para os eventos subsequentes” (MAHONEY, 2006:135). As sequências reativas são definidas “por processos de reação que transformam e, mesmo, revertem os eventos iniciais”, acarretando uma trajetória específica de desenvolvimento.

Os períodos de gênese institucional ocorrem em “pontos-chave de escolha”, quando um grupo de atores relevantes faz prevalecer um arranjo institucional específico, dentre duas ou mais alternativas viáveis. Essa conjunção é ‘crítica’ (*critical juncture*) por impelir a escolhas dentro do rumo selecionado, e dificultar opções fora da trajetória escolhida”, tendendo à inflexibilidade (PIERSON, 2000).

As condições históricas antecedentes definem um conjunto de opções viáveis aos atores presentes no “ponto-chave de escolha”, ou conjunção crítica:

“As conjunções críticas têm dois componentes. O primeiro é o ponto de escolha onde uma opção particular é adotada entre duas ou mais alternativas. Se não há escolha entre as alternativas, não existe conjunção crítica. Em segundo, uma vez que uma opção particular é selecionada, torna-se mais difícil retornar ao ponto inicial onde múltiplas alternativas estavam disponíveis. Em consequência, nem todo ponto de escolha representa uma conjunção crítica; apenas aqueles que ensejam a resultados futuros importantes devem ser tratados como conjunções críticas” (MAHONEY, 2001:13, TRADUÇÃO NOSSA).

O contexto da conjunção crítica permite o relaxamento das condições estruturais (econômica, cultural, ideológica, organizacional) da ação política, por períodos relativamente curtos de tempo, ao longo dos quais aumenta a probabilidade de que a escolha de cada grupo de agentes irá alcançar os resultados de seu interesse. A duração das conjunções críticas pode variar de curtas transições (“momentos de mudança estrutural significativa”) a um longo período político, ou de um regime (COLLIER e COLLIER, 2002:32).

A investigação do processo decisório liderado por atores relevantes: “líderes, burocratas, juizes, que se encontram em posições de poder, e mais livres e influentes que outros” (CAPPOCIA, 2015) é decisiva na análise das conjunções críticas, assim como o é nas fases subsequentes da dependência de trajetória.

Nosso argumento é que as políticas econômicas liberalizantes e de abertura da China ao mercado internacional, inauguradas sob Deng Xiaoping, foram disruptivas (*critical junctures*), produzindo legados institucionais indelévels que alteraram a posição econômica doméstica e a inserção global da China. Após o “incidente” de Tiananmen em 1989, contudo, a reação da elite dirigente chinesa às sanções econômicas internacionais foi de contenção ao processo reformista. O subsequente colapso da URSS e dos países do leste europeu, ademais, colocava em xeque a própria sobrevivência do regime político chinês.

A partir de 1993-94, após a “jornada ao sul” empreendida por Deng Xiaoping, o processo reformista seria retomado, com escopo mais abrangente, em favor da transição para o sistema de mercado. Se anteriormente o ritmo da liberalização econômica foi incremental e as privatizações, postergadas, a implementação das ‘reformas profundas’ acarretaram mudanças paradigmáticas na RPC.

### 3. CONDIÇÕES ANTECEDENTES

A revolução maoísta visava transformar o Estado e a sociedade chinesa, bem como defender a integridade territorial do país. Os resquícios feudais da China Imperial foram rapidamente eliminados, e a reforma agrária implementada. O confisco das propriedades dos

senhores de terra e a redistribuição de lotes entre os camponeses beneficiariam grande parte da população ativa do país. Outra prioridade foi reduzir o vasto analfabetismo entre os adultos chineses.

A aliança sino-soviética (1950) foi importante para proteger o nascente regime socialista, e a China adotou também uma economia de planificação centralizada, dando ênfase à indústria pesada. Empréstimos, tecnologias e projetos industriais foram transferidos, mediante remuneração, pela União Soviética à RPC. Técnicos russos e do leste europeu treinaram seus pares chineses, bem como milhares de estudantes se capacitaram na URSS (FAIRBANK, 2006).

Em 1956, os erros políticos e econômicos de Stalin eram denunciados por Khrushchev e, no ano seguinte, o lançamento do primeiro satélite orbital russo (*Sputnik*) demonstrava a superioridade do socialismo soviético. A partir de então, a liderança maoísta se reorientou para um modelo “autárquico e de autossuficiência”, de maneira a transformar a China em uma sociedade comunista, em poucos anos. Assim, o “Grande Salto Adiante” (1958-61) lançado por Mao visava “alcançar a Inglaterra em três anos e ultrapassar os Estados Unidos em dez anos”.

As “comunas populares” então criadas eram trinta vezes maiores que os ‘coletivos soviéticos’ e, afora a agricultura, tinham outras funções como coleta de impostos, provisão de educação e saúde, e atividades industriais e de serviços. Ademais, milhões de camponeses foram realocados na construção civil e na indústria. A produção de ferro e aço, que deveriam duplicar a cada ano, era feita em fornos siderúrgicos “de quintal”, resultando na prática em insumos inaproveitáveis.

O descuido da produção agrícola e de bens das indústrias leves implicou em crescente escassez dessas mercadorias. A descentralização econômica em favor dos governos locais acarretou aumento exponencial dos empregados nas estatais, que mais que duplicaram em três anos, enquanto a população urbana expandiu-se em mais de 30 milhões de novos habitantes. Em 1960, todavia, a safra de grãos na China era inferior à obtida em 1951, e a fome e as doenças a elas associadas espalharam-se no meio rural, sendo as províncias centrais e costeiras menos afetadas.

Diante da maior catástrofe humanitária do século XX (estimada em trinta milhões de mortes por desnutrição e doenças), a ruptura soviética com o regime maoísta explicitou-se em 1959. Khrushchev ordenou a retirada dos planos de trabalho e de assessores técnicos soviéticos da China, bem como suspendeu a assistência à RPC. Ademais, após a repressão chinesa no Tibete, a Índia permitiu a entrada do Dalai Lama e de milhares de seus seguidores em seu território, e os conflitos fronteiriços nos Himalaias levaram à guerra sino-indiana em 1962.

A tática maoísta de “lutar com dois punhos” resultou em enfrentamento simultâneo da China com os dois superpoderes. Em termos domésticos, a eclosão da “Grande Revolução Cultural Proletária” (1966-1976), por iniciativa e sob a liderança de Mao Tsé-tung, visava combater o “revisionismo” dentro a elite do PCC, sobretudo no meio dos intelectuais. O idoso líder era apoiado por radicais da ‘Gangue dos Quatro’ (que incluía sua terceira esposa Jiang

Qing), bem como pelo marechal Lin Biao, que organizou o “pequeno livro vermelho” com ditos maoístas, de maneira a instaurar sua autoridade e a “pureza ideológica” do Partido contra os “revisionistas”.

Inúmeros membros históricos da revolução chinesa ligados à ala pragmática e a favor de reformas no PCC, com destaque ao presidente Liu Shaoqi e a Deng Xiaoping, foram removidos do poder. Escolas e universidades foram fechadas, e grupos de jovens radicais (“guardas vermelhos”), eram exortados a erradicar as “quatro coisas velhas” (hábitos e costumes, ideias e cultura). Diante do acirramento das disputas faccionais, afora o caos e a destruição do acervo cultural milenar chinês, mais de dez milhões desses jovens seriam enviados ao campo para se ‘reeducarem’.

A crescente assertividade da URSS contra a China nos anos setenta, por sua vez, fez com que a liderança chinesa se aproximasse dos Estados Unidos. A China almejava seu retorno à Organização das Nações Unidas (ONU) e, em 25 de outubro de 1971, a votação dos Estados-Membros na Assembleia Geral da Organização referendou a China comunista como representante oficial do povo chinês (oitocentos milhões de habitantes, à época), e também como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU (com direito a veto), em substituição a Taiwan.

No ano seguinte, o presidente Nixon viajou à China, tornando-se o primeiro presidente norte-americano no cargo a visitar o país. Em 1974, Deng Xiaoping iria à Assembleia das Nações Unidas para divulgar a visão dos “Três Mundos”, segundo a qual a China e outros países em desenvolvimento deveriam se unir como “Terceiro Mundo”, em prol de seus próprios objetivos (ZHU, 2001).

#### 4. CONJUNÇÃO CRÍTICA

Ao longo dos últimos quinze anos da era maoísta (1962-1976), os resultados econômicos da China foram bem inferiores aos do Japão, Coreia do Sul e Taiwan. O PIB per capita chinês cresceu em média 2,6 por cento ao ano, equivalentes a um terço das taxas alcançadas por aqueles países asiáticos (MADDISON, 1998 e 2001). Esse fraco desempenho seria utilizado a favor do grupo da liderança ‘pró reformas’.

Em 1976, a morte de Mao Tsé-tung exacerbou a *clivagem* entre as diferentes facções do PCC e fora dele, uma vez que o sucessor indicado por Mao, Hua Guofeng, tinha reduzida sustentação política. Na medida em que a legitimidade do poder do PCC não se assentava em ganhos pregressos efetivos para a população, depois de anos de desempenho econômico medíocre e de disputas entre facções, os líderes políticos sob Deng Xiaoping propuseram uma opção particular – a busca de melhora do padrão de vida da população chinesa, por meio da abertura externa e reformas econômicas.

No Terceiro Plenário do 11º Congresso do Comitê Central do Partido Comunista Chinês, em fins de 1978, definiu-se o ‘ponto-chave de escolha’ em favor dessas mudanças.

A priorização do desenvolvimento econômico, em lugar da luta de classes, dar-se-ia pelas “quatro modernizações” (agricultura, indústria, defesa e ciência e tecnologia). A proposição de que “o planejamento era central, mas deveria ser suplementado pelo mercado” foi acatada, em oposição à ideologia maoísta que defendia a abolição dos mercados.

Deng Xiaoping, aos setenta e quatro anos, assumiu a função de “arquiteto chefe” dos processos de modernização e expansão internacional chinesa. As iniciativas pioneiras das reformas mantiveram a dominância do setor estatal, ao mesmo tempo que incentivavam a criação de novas atividades não-estatais como dinamizadoras do crescimento, estratégia essa que ficou conhecida como as ‘reformas incrementais’.

As reformas iniciaram-se no campo, de maneira a garantir alimentos e matérias-primas para a diversificação produtiva, quando grande parte da população chinesa estava ligada à área rural pelo sistema de registro (*hukou*), que associava o acesso a benefícios sociais ao local de nascimento dos trabalhadores agrícolas. Em substituição ao regime das comunas, o “sistema de responsabilidade familiar” implementado garantiu relativa autonomia aos camponeses, excetuado o direito de dispor da terra.

Outra importante inovação institucional foi a criação de empresas rurais controladas pelos governos dos municípios e aldeias. A maioria delas era coletiva, ou seja, de propriedade pública, mas após 1983 o setor foi ampliado com a criação de empresas individuais e familiares (ou seja, empresas privadas).

Em termos de abertura externa, quatro Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) foram estabelecidas nas províncias de Guangdong, próxima a Hong Kong, e em Xiamen, junto a Taiwan. Os incentivos concedidos pelo governo chinês naqueles enclaves visavam atrair investimentos, gerenciamento e tecnologias de maneira a criar indústrias orientadas à exportação, com forte participação de chineses expatriados.

O conjunto das reformas incrementais levou à formação de instituições, com propriedades autorreprodutoras e resilientes, que estabeleceram um padrão peculiar de desenvolvimento, tornando a opção reformista *dependente da trajetória*. A redução radical da pobreza na China rural foi o resultado mais destacado dessas iniciativas pioneiras, viabilizando a saída da miséria de mais de quatrocentos milhões de chineses, em apenas cinco anos (1980-85).

Esse período foi cunhado de “reformas sem perdedores” (LAU, QIAN e ROLAN, 2000), uma vez que os residentes rurais tiveram ganhos significativos e os trabalhadores das estatais foram poupados. Ao mesmo tempo, houve inserção de novos elementos não-estatais (firmas individuais, privadas e *joint ventures*) na economia chinesa.

Iniciava-se, assim, o intenso crescimento econômico da RPC, e o produto interno bruto (PIB) chinês expandiu-se a taxas médias anuais de 14,6 por cento, entre 1978 e 1990 (NBS, vários anos). O crescente conluio entre o setor privado e a burocracia estatal, contudo, fomentava o rancor da população contra especuladores e corruptos, e tornar-se-ia o caldo de cultura da futura turbulência política (WU e MA, 2016).

“Paz e Desenvolvimento” passou a ser o *slogan* da política externa chinesa: a paz referia-se às relações Leste-Oeste, enquanto o desenvolvimento, às relações Norte-Sul, uma vez que o Norte requeria mercados, e o Sul carecia de tecnologias avançadas. A normalização das relações diplomáticas da China com os Estados Unidos ocorreu no primeiro dia de 1979, mas a reaproximação com a URSS só aconteceria com a ascensão de Gorbachev, em 1985, diante das reconfigurações geopolíticas da tríade.

As relações de amizade e interesse recíproco da China com África, América Latina e Oriente Médio mantiveram-se ativas. O presidente Figueiredo realizou uma missão pioneira de chefe de Estado à RPC, dez anos após a normalização diplomática bilateral. Em 1985, o comércio bilateral sino-brasileiro atingiu seu recorde (US\$ 1,2 bilhões) no período, quando a China se tornou a décima maior parceira comercial do Brasil.

## 5. REAÇÕES E CONTRARREAÇÕES

Em 1986, manifestações democráticas ocorriam em alguns países asiáticos, seguindo o movimento do “poder ao povo” que derrubara o corrupto presidente das Filipinas. Intelectuais e tecnocratas chineses reabilitados após a Revolução Cultural demonstravam posturas liberais na academia, na mídia, e também no governo. Os “anciãos” conservadores do PCC, em contrapartida, refutavam reformas políticas. Esse grupo de antigos revolucionários detinha influência sobre o Estado, e temia o surgimento de movimentos democráticos na China, à semelhança do ‘Solidariedade’ na Polônia, que poderiam derrubar o Partido.

O descontentamento da população urbana chinesa era aguçado pela inflação decorrente da liberação de preços, que erodia a renda dos assalariados, bem como pelos privilégios arbitrários e pela corrupção nos quadros do Partido Comunista. Em meados de 1986, manifestações estudantis irromperam na província de Anhui, propagando-se pela costa chinesa, e alcançando Beijing e outras cidades.

Os dirigentes mais próximos a Deng, e potenciais sucessores, foram atingidos. O líder reformista e Secretário-geral Hu Yaobang foi destituído devido a sua tolerância ao movimento. A morte súbita de Hu instigou manifestações concentradas na Praça da Paz Celestial (*Tiananmen*). Por seis semanas, reivindicações a favor de reformas e garantias democráticas escalaram, propagando-se pelas principais cidades chinesas.

Em junho de 1989, Deng Xiaoping destituiu o sucessor de Hu, o líder reformista Zhao Ziyang, que se dedicara às reformas políticas, e se negou a impor a lei marcial. Em 04 de junho, Deng Xiaoping ordenou o envio de tanques e tropas para encerrar abruptamente as manifestações em Tiananmen, com centenas de vítimas.

Países ocidentais e Japão impuseram sanções econômicas e militares à China, e o representante conservador Li Peng foi ao Conselho de Segurança da ONU para declarar que os embargos eram uma violação da soberania nacional. O “cenário conspiratório” identificado pelos líderes chineses confirmou-se com o colapso quase imediato do eurocomunismo,

seguido pela dissolução da URSS.

O então octogenário Deng afastou-se das funções públicas, após institucionalizar um sistema de poder que prevenia a ascensão de lideranças absolutas. Jiang Zemin foi confirmado na liderança do PCC, bem como seu sucessor Hu Jintao. Austeridade econômica e conservadorismo predominaram até a “jornada ao sul” de Deng em 1992, que revigorou a proposta reformista, bem como garantiu apoio aos novos líderes.

## 6. LEGADO

Jiang Zemin consolidou seu poder político na liderança da terceira geração do PCC ao preservar o legado reformista de Deng, mas sua ascensão também simbolizava a emergência da facção ‘elitista’ (ou “grupo de Xangai”) no âmbito do Partido. A transição da era dos políticos revolucionários para novos dirigentes de perfil tecnocrático reforçou-se pela aliança com Zhu Rongji, que deu forte ênfase ao teor econômico das mudanças, bem como às medidas anticorrupção.

As “reformas profundas” visavam fortalecer a “economia de mercado socialista com características chinesas” referendadas no Congresso do PCC de 1992. Cinco anos depois, a maior competição de mercado substituiu gradualmente a ação estatal direta na esfera empresarial, e uma emenda constitucional referendava “a proteção legal dos negócios individuais e do setor privado” (Wu, 2005).

Reformas tributária e fiscal aproximaram a China das práticas internacionais, bem como reestruturou-se o sistema bancário e financeiro chinês, mantendo-se uma supervisão centralizada, à semelhança do *Federal Reserve* norte-americano. A privatização das estatais e as demissões ocorreram em grande escala, a partir de 1995, sob o *slogan* “segurem as grandes e liberem as pequenas”. O controle estatal restringiu-se a cerca de mil corporações de maior porte essenciais à economia chinesa.

Em nível provincial, “privatizações internas” prevaleceram pela compra de participação nas empresas por administradores, funcionários e investidores privados. Inovações institucionais fortaleceram as estatais pela oferta de ações nos mercados de capitais, como Hong Kong e Nova York, ao mesmo tempo que se ofertavam ações de novas firmas chinesas nas bolsas de valores de Shenzhen e Xangai (NAUGHTON, 2008).

A RPC integrou-se celeremente às redes de produção global, com exportações crescentes em setores intensivos em mão-de-obra de boa qualidade e baixo custo. Entre 1992-2000, a China foi a maior recipiente de investimento externo (4 por cento do PIB) entre os países em desenvolvimento e, ao fim do século, o montante exportado pela RPC equivalia ao obtido por Brasil, Índia, Indonésia e Malásia em seu conjunto (Idem).

Na condição de “fábrica do mundo”, a China ascendeu a membro da Organização Mundial do Comércio (OMC) em fins de 2001. A globalização era vista pelos dirigentes chineses como oportunidade de enriquecimento, mas também como risco de erosão do partido-

Estado. O aumento dos gastos militares refletia o crescimento econômico acelerado da RPC, e a decorrente necessidade de modernização de suas forças armadas.

As guerras do Golfo (1991 e 2003) e a intervenção da OTAN no Kosovo (1999) expunham a crescente assertividade norte-americana. Propostas de autonomia, ou de independência de Taiwan incitavam, igualmente, a expansão armamentista chinesa. Manifestações nacionalistas na RPC tinham por alvo os Estados Unidos, referendadas na publicação “A China pode dizer não” (1996). A análise anglo-saxã da “ameaça chinesa” sob a ótica do realismo ofensivo, por sua vez, sustentava que a ascensão sínica poderia se transformar em poder militar desafiante (MEARSHEIMER, 2001).

As “reformas profundas” acarretaram crescente mobilidade e informalidade dos trabalhadores chineses rurais e urbanos, além do aprofundamento da desigualdade. A redução do Estado na economia suprimia o trabalho vitalício nas empresas estatais e os benefícios a elas associados (*danwei*). Migrantes chineses provenientes de regiões pobres submetiam-se a salários urbanos baixos, todavia superiores aos de suas origens.

Nesse contexto, a quarta geração do PCC sob Hu Jintao e Wen Jiabao assumiu o poder em 2003 como mandatária de grupos sociais vulneráveis, enquanto uma classe média expansiva se consolidava na China, consistente com a proposta da “sociedade harmoniosa”. A necessidade de mudanças no padrão de industrialização chinês, com maior conteúdo de ciência e tecnologia, menor consumo de recursos naturais e redução da excessiva poluição ambiental era então explicitada formalmente pelo Partido.

A estratégia de internacionalização da RPC foi referendada, e o vertiginoso acúmulo de reservas internacionais possibilitou que o investimento externo duplicasse entre 2007 e 2008. A subsequente crise financeira internacional permitiu que empresas chinesas adquirissem firmas e ativos nos países desenvolvidos a “preços de liquidação”, com forte ênfase em setores de alta tecnologia e de marcas consolidadas. A China, enquanto poder ascendente, buscava demarcar posições e afirmar-se sob a postura de reformismo prudente, enquanto a diplomacia da ‘boa vizinhança’ intentava manter o entorno geográfico asiático em paz e estabilidade.

A RPC ascendeu à posição de segunda maior economia mundial em 2010, só ultrapassada pela dos Estados Unidos. Em suas relações bilaterais, a China tornou-se a maior parceira comercial de diversos países, com destaque a Austrália, Brasil, Índia e Rússia, quando a assimetria no relacionamento ‘complementar’ bilateral se tornava evidente. A potência emergente buscava ampliar seu prestígio e os direitos associados ao seu *status*, expresso em seu poder de mercado e recursos militares expansivos. Da mesma maneira, obtinha maior visibilidade na governança global, ao participar de arranjos como o G-20 ou os BRICS, bem como no Fórum de Cooperação China-África.

## 7. CONCLUSÕES: EROÇÃO DO LEGADO?

Ao assumir como Secretário-geral do PCC em 2012, Xi Jinping teve de enfrentar diversos desafios, como o combate à corrupção e a promoção de reformas estruturais na economia e no estado de direito chinês. A busca do “novo normal” vinculava-se à redução do crescimento da RPC, às mudanças institucionais nas relações externas, e ao desenvolvimento econômico (WOMACK, 2017).

Como líder da quinta geração do PCC, Xi lançou iniciativas ousadas, como o Programa “Made in China 2025” e a “Estratégia de Desenvolvimento Impulsionado por Inovações”, no biênio 2015-16. Em termos externos, destacaram-se a “Nova Rota da Seda” (também cunhada como “Um cinturão, uma estrada”), e a fundação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII), com participação de cinquenta e sete países. O principal objetivo dessa estratégia era expandir a influência chinesa na Ásia Ocidental e Central (Eurásia), bem como em outras regiões como a África, por meio da construção de infraestrutura e de projetos de desenvolvimento.

O renminbi (RMB) chinês foi incorporado à cesta de moedas que sustentam as reservas do Fundo Monetário Internacional (os “direitos especiais de saque”). Esse processo viabilizou o avanço decisivo da internacionalização da moeda chinesa, e o RMB é hoje a quarta moeda mais utilizada nos pagamentos globais.

A busca de “rejuvenescimento” do PCC, que completa cem anos em 2021, é outro desafio à atual liderança, que busca mostrar um perfil mais técnico e unificado. A revogação dos limites do mandato do dirigente máximo, por sua vez, revela indícios de um “novo autoritarismo”, que se confirma também em nível externo. O governo chinês tem desafiado as demandas da permanência dos princípios democráticos na “Grande China”, definidos em 1997 com a pactuação de “um país, dois sistemas” para Hong Kong e Macau, ao longo de cinquenta anos, bem como quanto à soberania de Taiwan.

Os Estados Unidos e a China colocaram-se como rivais assimétricos ao longo da era Trump, quando a escalada da guerra comercial e tecnológica teve por alvo a contenção de firmas chinesas no mercado internacional, como ocorrido com a Huawei. A RPC ainda é bastante dependente da importação de algumas tecnologias de ponta (como semicondutores avançados), mas ambos os países almejam reduzir sua interdependência, conduta que parece de difícil factibilidade em nível empresarial.

A China tem incrementado sua estratégia de desenvolvimento impulsionado pela inovação, com presença crescente de grupos privados chineses em setores de ponta, e o forte reforço à pesquisa básica. Os gastos em Pesquisa e desenvolvimento (P&D) da RPC ultrapassaram meio trilhão de dólares em 2020, só inferiores aos dos EUA.

Após ser pioneira no enfrentamento do corona vírus, a bem-sucedida supressão local da pandemia em Wuhan tornou-se um trunfo à legitimidade do PCC. Em paralelo, impulsionada pelo amplo apoio estatal às indústrias de alta tecnologia e de baixa emissão de carbono, a

República Popular da China evidencia robustos indicadores de recuperação econômica, ao início de 2021 (crescimento de 18,3 por cento do PIB, no primeiro trimestre), em contraste com o desempenho de seus pares da OCDE.

## REFERÊNCIAS

CAPPOCIA, Giovanni. Critical Junctures and Institutional Change. In: MAHONEY, James; THELEN, K. **Advances in Comparative Historical Analysis in Social Sciences**. Cambridge, Cambridge University Press, 2015, p.147-179.

COLLIER, Ruth; COLLIER, David. **Shapping the Political Arena: Critical Junctures, The Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America**. Notre Dame, Notre Dame Press, 2002.

DAVID, Paul. Clio and the Economics of Qwerty. **The American Economic Review**, v. 75, no. 2,1985, p. 332-337b, <http://www.jstor.org/stable/1805621>.

FAIRBANK, John K.; GOLDMAN, Merle. **China: a new history**. London, Harvard University Press, 2006.

GADDIS, John L. **The Cold War: a new history**. New York, Penguin Book, 2005.

LAWRENCE J. L.; QIAN, Yingyi; ROLAND, Gerard. Reform without Losers: An Interpretation of China's Dual-Track Approach to Transition. **Journal of Political Economy**, University of Chicago Press, v.108 (1), 2000, p.120-143.

LIPSET, S.; ROKKAN, S. **Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: an Introduction**. New York: Free Press, 1967.

MADDISON, Angus. **Chinese Economic Performance in the Long Run**. Paris: OCDE, 1998.

\_\_\_\_\_. **The World Economy: a millennial perspective**. Paris, OCDE, 2001.

MAHONEY, James. Path-Dependence in Historical Sociology. **Theory and Society**, vol. 29, no. 4, 2000, p. 507-548. [www.jstor.org/stable/3108585](http://www.jstor.org/stable/3108585).

\_\_\_\_\_. Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective. **Studies in Comparative International Development**, v. 36 (1), Spring 2001, p. 111-141.

\_\_\_\_\_. Analyzing Path Dependence: Lessons from the Social Sciences, A. Wimmer & R. Kössler (Eds.), **Understanding Change: Models, Methodologies, and Metaphors**. Basingstoke: Palgrave Macmillan UK, jan. 2006, p. 129-139.

MEARSHEIMER, John J. **The tragedy of great power politics**. New York: W.W. Norton & Company, Inc., 2001.

NATHAN, Andrew J.; ROSS, Robert S. **The Great Wall and the Empty Fortress**. China's Search for Security. New York, W.W. Norton & Company, 1997.

NAUGHTON, Barry. **The Chinese Economy: transitions and growth**. Cambridge Ma.: The MIT Press, 2007 e 2018 (segunda edição revisada e atualizada).

NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA, vários anos.

NORTH, Douglass C. Understanding the Process of Economic Change. Series on the **Role of Institutions in Promoting Economic Growth**. Washington D.C., 2003.

PIRAGIBE, Clélia V.S. **China: Reformas Domésticas e Inserção Internacional** Inovações institucionais e dependência da trajetória. Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2017 (tese de doutorado).

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. **American Political Science Review**, v. 94, n. 2, June 2000, p. 251-267.

WOMACK, Brantly. Xi Jinping and Continuing Political Reform in China. **Journal of Chinese Political Science**, v. 22, n. 3, April 2017, p. 1-14.

WU, Jinglian. **Understanding and Interpreting Chinese Economic Reform**. Mason, Ohio: Thomson South-Western, 2005.

\_\_\_\_\_ & Ma, Guochuan. **Whither China?** Restarting the Reform Agenda. New York: Oxford University Press, 2016.

ZHU, Tianbiao. Nationalism and China Foreign Policy. **The China Review**, vol.1, nº 1, Fall 2001, p. 1-27. <http://www.jstor.org/stable/23461927>.

## CHINA: DOMESTIC REFORMS AND GLOBAL INSERTION – INSTITUTIONAL INNOVATIONS AND PATH DEPENDENCE

**ABSTRACT** – This article analyses the singular path of the recent development of People’s Republic of China (PRC) by applying the concept of path-dependency to interpret the deep transformations that are taking place along the last seven decades in the ancient Middle Kingdom. The research of the causal mechanisms of Chinese recent path identified the main institutional issues of market-oriented economic reforms and openness to the international market adopted by the country since the late 1970s. The option for reforms during the critical juncture generated legacies that enable PRC to become “the factory of the world” and the second world largest economy. China ‘re-emergence’ as a major power in the International System underlines other challenges to her domestic and external path, and may put at risk the legitimacy of the Chinese Communist State-Party.

**KEYWORDS:** People’s Republic of China, Path Dependence, Reform and Opening, Economic Development, International System.

# ÍNDICE REMISSIVO

## A

Abertura 15, 62, 63, 85, 170, 176, 178, 180, 182, 183

Agronegócio 12, 18, 68, 69, 74, 75, 79

Ambivalência 15, 19, 149

América 14, 15, 16, 19, 52, 124, 125, 128, 129, 130, 131, 133, 134, 135, 138, 141, 143, 162, 163, 166, 168, 172, 175, 184, 188, 191

América do Sul 14, 19, 124, 125, 128, 129, 130, 131, 133

Análise 6, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 19, 27, 31, 35, 37, 38, 39, 42, 43, 44, 45, 48, 50, 52, 56, 57, 58, 68, 69, 71, 75, 78, 79, 81, 83, 88, 95, 97, 98, 99, 107, 109, 110, 111, 113, 116, 118, 119, 121, 124, 125, 128, 129, 132, 140, 149, 150, 159, 163, 178, 179, 180, 186

Árabe 15, 19, 149, 151, 152, 160

Armadilha 14, 19, 124

Associativismo 8, 9, 10

Avaliação 3, 11, 12, 13, 16, 19, 42, 43, 47, 83, 95, 96, 97, 98, 99, 102, 106, 107, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 119, 120, 121, 134, 173

## B

Bairro 13, 18, 95, 96, 97, 104, 105, 107

Beneficiários 13, 18, 95, 96, 101, 104, 105

Bolsa Família 13, 18, 95, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108

Brasil 11, 12, 15, 16, 17, 18, 23, 29, 30, 42, 43, 45, 47, 50, 52, 56, 60, 61, 63, 64, 66, 67, 68, 73, 74, 79, 80, 82, 84, 85, 86, 91, 92, 93, 99, 100, 101, 102, 103, 106, 107, 112, 118, 121, 131, 133, 136, 137, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 159, 162, 163, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 184, 185, 186

## C

Caminho 10, 21, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 61, 91, 97, 102, 116, 167

Capital 8, 10, 11, 16, 18, 20, 28, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 52, 53, 54, 61, 62, 64, 65, 73, 74, 75, 76, 79, 96, 152

Capital Social 8, 10, 11, 16, 18, 20, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 52, 53, 73, 76

Captação 12, 18, 68, 69, 72, 75, 78

Censo 13, 81, 82, 85, 86, 93, 118

China 16, 19, 163, 167, 171, 176, 177, 178, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189

Cidadania 52, 53, 81, 82, 93, 101, 105, 106, 107, 110, 134, 144, 145, 146, 156

Cidadãos 13, 15, 19, 46, 47, 48, 50, 53, 78, 82, 124, 126, 127, 128, 129, 131, 133, 136, 137, 138, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 156, 168

Circulação 15, 19, 63, 136, 137, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 166

Comércio 21, 63, 73, 142, 163, 184, 185

Comparação 15, 19, 129, 162, 163, 168, 172

Comparada 19

Conceito 10, 17, 26, 46, 71, 74, 92, 97, 117, 127, 155, 164, 167, 168, 169, 176, 178

Confiança 10, 11, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 98, 172

Conflito 18, 29, 56, 77, 149, 150, 152, 153, 159

Constituição 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 73, 74, 76, 77, 79, 98, 104, 126, 127, 134, 137, 140, 143, 146, 163, 171, 173

Constituições 12, 14, 18, 56, 57, 58, 60, 63, 64, 66, 124, 125, 127, 129

Construção 8, 11, 14, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 51, 57, 74, 86, 93, 100, 110, 111, 117, 118, 119, 120, 142, 145, 156, 158, 167, 181, 187  
Controle Migratório 15, 19, 137, 138, 140, 141, 142  
Crente 23, 24, 26, 28  
Crise 15, 19, 61, 99, 149, 150, 151, 153, 154, 155, 157, 159, 186  
Crítica 10, 27, 31, 35, 38, 77, 110, 150, 176, 179, 180, 182

## D

Decisões políticas 12, 18, 98  
Democracia 14, 19, 46, 52, 53, 61, 67, 93, 124, 125, 126, 127, 129, 130, 134, 135, 138, 139, 143, 145, 152, 169, 191  
Dependência 13, 19, 59, 95, 105, 164, 176, 178, 179, 180, 189  
Desenvolvimento 13, 15, 16, 19, 28, 32, 42, 43, 46, 47, 48, 51, 52, 53, 63, 69, 75, 81, 82, 85, 91, 93, 96, 98, 100, 102, 103, 104, 106, 107, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 117, 118, 119, 121, 155, 158, 159, 166, 169, 176, 178, 182, 183, 185, 187  
Desenvolvimento Econômico 85, 46, 85, 178, 187  
Direita 39, 107, 154, 155, 159, 159,  
Direito 12, 15, 16, 18, 21, 23, 58, 60, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 74, 75, 78, 79, 80, 84, 105, 125, 126, 135, 143, 145, 146, 147, 150, 152, 153, 155, 163, 164, 165, 168, 170, 171, 173, 174, 175, 182, 183, 187, 191  
Direitos de propriedade 70, 71, 72, 73, 78  
Direta 22, 70, 73, 74, 77, 97, 101, 124, 125, 126, 127, 129, 135, 159, 185  
Docente 91  
Doméstica 15, 176, 180

## E

Economia 18, 17, 18, 42, 57, 61, 62, 64, 65, 69, 70, 71, 80, 147, 153, 177, 181, 183, 185, 186, 187  
Educação 12, 13, 18, 62, 81, 82, 84, 85, 86, 91, 92, 93, 95, 96, 97, 98, 101, 103, 105, 107, 181  
Educação superior 85, 86, 93  
Eletrosul 45  
Ensino Superior 82, 84, 85, 86, 91, 92, 136  
Estado Novo 60, 61, 149  
Estados Unidos 15, 19, 128, 163, 164, 167, 169, 170, 171, 173, 179, 182, 185, 188  
Estrangeiro 12, 15, 18, 61, 62, 64, 65, 68, 69, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 137, 138, 139, 142, 144, 155, 157, 178  
Europa 7, 15, 19, 28, 150, 154, 155, 156, 158, 159, 160, 161  
Evasão 81, 82  
Êxodo 19, 36, 39, 40, 41, 150

## F

Fé 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 31, 33, 34, 35, 36, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 47, 52, 53, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 73, 74, 75, 76, 78, 79, 85, 86, 88, 89, 90, 93, 94, 95, 96, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 108, 109, 110, 112, 114, 120, 122, 125, 126, 128, 129, 130, 135, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149  
Federação 56, 57, 58, 63, 64, 66  
Federalismo 56, 57, 60, 61, 64, 66, 67  
FIES 12, 18, 81, 82, 84, 85, 86, 93, 95  
Filho 22, 25, 27, 28, 29, 31, 32, 33, 35, 38, 97, 104, 141, 148, 174  
Financiamento 6, 12, 13, 18, 81, 82, 84, 85, 87, 88, 89, 91, 92, 93  
Financiamento Estudantil 81, 93

Formação 13, 25, 28, 39, 43, 71, 81, 82, 84, 87, 88, 90, 93, 107, 142, 144, 150, 151, 156, 157, 160, 164, 171, 174, 184

Fundo 34, 35, 63, 64, 81, 85, 104, 172, 178, 188

## G

Geopolítica 15, 19, 159, 163, 164, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 179, 185

Global 8, 14, 15, 19, 66, 100, 115, 121, 147, 148, 152, 155, 156, 157, 159, 161, 163, 166, 167, 168, 170, 171, 173, 175, 176, 177, 181, 186, 187, 190

## H

Hidrelétrica 11, 18, 42, 43, 49, 50, 52, 53

Homilia 31, 32, 38, 39, 40, 41

Humanitária 15, 19, 149, 150, 159, 181

## I

Igrejas neopentecostais 9, 18, 27

Imóvel rural 12, 18, 73, 75, 76, 77

Impacto 12, 42, 71, 74, 97, 105, 106, 173

Inovações 19, 178, 185, 189

Inserção 19, 36, 81, 97, 101, 141, 156, 180, 183, 189

Institucionais 15, 19, 70, 139, 176, 178, 179, 180, 185, 187, 189

Institucional 42, 43, 44, 46, 47, 49, 50, 51, 58, 63, 68, 69, 70, 72, 75, 78, 83, 112, 118, 139, 142, 179, 183

Instituições 8, 10, 12, 18, 28, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 53, 58, 59, 63, 64, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 81, 86, 98, 116, 126, 127, 135, 166, 168, 173, 177, 180, 184

Internacional 3, 10, 13, 14, 15, 19, 21, 25, 59, 62, 107, 129, 141, 150, 152, 157, 160, 162, 163, 164, 165, 167, 168, 170, 172, 174, 175, 176, 178, 183, 186, 187, 189

Interpessoal 42, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 143, 146

Israel 32, 33

## J

Justiça 12, 17, 56, 57, 58, 60, 62, 64, 99, 110, 129, 140, 164, 164, 170, 171, 172, 191

## L

Legislativo 60, 61, 63, 64, 125, 126, 127, 144

Lei 23, 24, 34, 60, 62, 64, 68, 69, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 81, 82, 84, 92, 101, 102, 127, 128, 139, 141, 146, 148, 151, 159, 172, 173, 184

Libertação 38

Licenciatura 86, 88, 89, 90, 92

Livre 15, 19, 62, 71, 73, 83, 130, 131, 133, 136, 137, 138, 141, 142, 143, 144, 145, 146

Livre Circulação 15, 19, 136, 141, 142, 143, 144, 145

## M

Mercado 15, 22, 25, 27, 62, 85, 97, 105, 121, 136, 141, 142, 143, 144, 162, 178, 179, 180, 185, 186, 187

Mercantilista 9, 18, 21, 143, 144

Mercosul 15, 19, 136, 137, 138, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 148

Metodologia 56, 92, 112

Migração 45, 142, 150, 151, 154, 158

Modelo 10, 11, 14, 15, 16, 22, 28, 37, 42, 43, 44, 51, 58, 59, 60, 61, 99, 107, 114, 119, 120, 121, 122, 127, 148, 155, 180, 182

Monitoramento 99, 110, 111, 113, 114, 115, 116, 118, 120, 122

Movimento 22, 23, 29, 43, 45, 51, 52, 53, 150, 152, 155, 156, 171, 178, 185

## N

Neopentecostalismo 10, 21, 22, 24, 25, 29

## O

Operacionalização 44

Orígenes 10, 18, 31, 32, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41

## P

Paraná 13, 19, 45, 66, 110, 111, 112, 113, 115, 118, 120, 122, 123

Participação 10, 11, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 52, 53, 60, 62, 63, 64, 67, 85, 87, 91, 102, 115, 116, 121, 128, 137, 184, 186, 188

Passo 27, 31, 36, 37, 39, 40, 58, 60, 61, 75, 76, 85, 132, 153, 156, 158, 159, 169, 170, 171, 178, 185

Penal 15, 19, 163, 164, 165, 168, 169, 171, 173, 174, 175

Pessoas 26, 27, 29, 39, 40, 42, 43, 45, 47, 51, 61, 71, 73, 74, 76, 77, 82, 93, 99, 101, 103, 137, 138, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 151, 153, 154, 156, 163, 165, 168, 173, 179

Plano 13, 19, 23, 37, 59, 62, 63, 76, 94, 103, 104, 108, 110, 111, 112, 114, 115, 117, 118, 120, 121, 122, 138, 143, 144, 145, 146, 154, 182

Plano de Desenvolvimento 13, 19, 110, 111, 112, 118, 120, 122

Poder 9, 14, 22, 33, 35, 38, 47, 51, 53, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 72, 74, 99, 104, 105, 113, 116, 121, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 134, 140, 153, 154, 155, 159, 163, 166, 167, 168, 170, 172, 173, 175, 177, 180, 183, 186, 187, 192

Polícia Federal 15, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 147, 149

Política 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 63, 64, 66, 67, 81, 82, 83, 84, 85, 93, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 112, 113, 114, 118, 119, 120, 121, 122, 125, 127, 128, 129, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 143

Política Internacional 15, 19, 168

Políticas Públicas 12, 13, 18, 19, 57, 81, 83, 85, 94, 97, 98, 99, 100, 101, 105, 106, 107, 110, 111, 112, 113, 114, 119, 120, 121, 122

Político 10, 14, 15, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 57, 59, 61, 62, 64, 65, 66, 69, 82, 106, 112, 117, 127, 130, 132, 134, 135, 139, 140, 150, 152, 155, 156, 157, 158, 159, 169, 171, 172, 177, 181, 182, 183, 186

Popular 25, 47, 128, 129, 135, 177, 178, 179, 189

Presidente 14, 19, 61, 62, 64, 102, 125, 126, 128, 129, 130, 131, 132, 134, 140, 152, 183, 185

Programa 13, 18, 52, 81, 94, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 118, 125, 188, 192

Programas Governamentais 99, 100

Prosperidade 9, 10, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 29, 30, 52, 61, 79

Pública 11, 12, 13, 16, 18, 81, 82, 83, 84, 86, 93, 98, 99, 100, 101, 108, 110, 119, 129, 138, 139, 140

## Q

QCA 14, 125, 130, 131, 132, 134, 136

Qualitativa 14, 19, 28, 110, 114, 121, 125, 126, 130, 179

## R

Recurso 12, 18, 46, 64, 65, 66, 68, 69, 71, 72, 75, 78, 83, 97, 98, 100, 101, 102, 104, 105, 113, 167, 179, 187  
Referendo 14, 125, 126, 128, 129, 130, 131, 132, 134, 135, 136, 183  
Reforma 15, 19, 22, 59, 67, 74, 108, 125, 129, 130, 140, 177, 178, 179, 181, 183, 184, 185, 186, 188, 190  
Reformulação 12, 18, 81, 84, 85  
Refugiados 15, 150, 151, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160  
Regulação 18, 68, 75  
Relações Internacionais 147, 161, 163, 164, 169, 172, 174  
Renda 96, 97, 98, 100, 101, 102, 103, 104, 106, 107, 111, 178, 185  
Renovação 31, 38, 39, 40  
República 56, 57, 58, 59, 66, 67, 126, 137, 139, 141, 145, 164, 167, 169, 171, 172, 173, 174, 177, 178, 179, 189  
Resultados 6, 11, 13, 42, 43, 46, 51, 56, 57, 71, 72, 82, 84, 88, 94, 100, 110, 111, 114, 117, 119, 120, 121, 134, 156, 173, 181, 183

## S

Século 7, 8, 10, 14, 18, 22, 23, 28, 31, 32, 35, 51, 52, 67, 94, 128, 149, 163, 164, 167, 168, 170, 171, 177, 178, 182, 186  
Segurança 64, 68, 70, 73, 75, 76, 77, 78, 82, 96, 99, 101, 118, 137, 138, 139, 140, 141, 145, 149, 150, 151, 152, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 161, 163, 165, 166, 167, 170, 171, 175, 183, 185  
Síria 150, 151, 152, 153, 156, 158, 160, 161  
Sistema 47, 48, 57, 58, 59, 60, 64, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 79, 85, 100, 101, 107, 111, 112, 117, 118, 119, 122, 126, 127, 153, 157, 158, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 171, 177, 181, 184, 186  
Social 10, 11, 13, 16, 17, 18, 27, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 60, 61, 62, 63, 67, 69, 72, 73, 76, 78, 79, 93, 96, 97, 98, 99, 101, 102, 103, 105, 106, 107, 108, 109, 111, 118, 136, 139, 141, 143, 144, 146, 147, 149, 152, 157, 189  
Sul 11, 15, 18, 19, 42, 43, 45, 47, 50, 52, 53, 125, 130, 132, 134, 137, 142, 143, 152, 164, 183, 185

## T

Templo 10, 21, 22, 25, 26, 29  
Teologia 9, 21, 22, 23, 24, 32  
Trajetória 15, 19, 38, 46, 160, 177, 179, 180, 181, 184, 190  
Tribunal 15, 19, 127, 163, 164, 165, 166, 168, 169, 171, 173, 174, 175  
Turismo 13, 19, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 118, 120, 121, 122

## U

UHE 53  
União Europeia 150, 151, 154, 158, 159

## V

Visão 8, 10, 11, 13, 18, 25, 31, 38, 39, 40, 41, 78, 82, 96, 102, 105, 106, 112, 115, 121, 157, 170, 172, 175, 183

## **SOBRE OS ORGANIZADORES**

### **Ana Tereza Duarte Lima de Barros**

Doutoranda e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Advogada e graduada em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (Unicap), com período sanduíche na Universidade de Salamanca (Espanha). É professora universitária e também pesquisadora do PRAETOR - Grupo de estudos sobre Poder Judiciário, Política e Sociedade (UFPE) e do UDATA - Laboratório de Pesquisas Empíricas em Direito (Unicap).

### **Breno Henrique Ferreira Cypriano**

Breno Cypriano é residente pós-doutoral no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (UFMG). Atuou como professor substituto do Instituto de Ciência Política (UnB). É doutor em Ciência Política (UFMG), com período sanduíche no Instituto de Altos Estudos Sociales (IDAES/UNSAM), mestre em Ciência Política (UFMG) e bacharel em Ciências Sociais (UFMG). Realizou atividades como pesquisador do Centro de Estudos Legislativos (CEL), no Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre a Mulher (NEPEM), no Centro do Interesse Feminista e de Gênero (CIFG) e no Observatório da Justiça Brasileira (OJB) do Centro de Estudos Sociais da América Latina (CES/AL), todos na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e, também, no Instituto FSB Pesquisa (Brasília). Atualmente tem colaborado com o Observatório do Milênio (PBH) e Projeto Democracia Participativa (UFMG). Tem experiência nas áreas de Ciência Política, Teoria Política, Estudos Poscoloniais, Decolonialidade, Epistemologias Dissidentes, Gênero e Políticas Públicas, Mulheres na Política, Minorias Políticas, Teoria do Reconhecimento, Teorias da Justiça, Sexualidade, Teoria Política Feminista Ocidental e Latino-americana.



# Ciências Humanas, Política e Sociedade

[www.bookerfield.com](http://www.bookerfield.com) 

[contato@bookerfield.com](mailto:contato@bookerfield.com) 

[@bookerfield](https://www.instagram.com/bookerfield) 

Bookerfield Editora 



# Ciências Humanas, Política e Sociedade

www.bookerfield.com 

contato@bookerfield.com 

@bookerfield 

Bookerfield Editora 

ISBN: 978-65-89929-04-8

