

# RPD



××××××××× AGOSTO, 2016 ×××××××××



Volume 04  
Número 05

| REVISTA PERSPECTIVAS DO DESENVOLVIMENTO |  
UM ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, SOCIEDADE E  
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL



## EXPEDIENTE

Volume 04, número 05, agosto 2016

A **Revista Perspectivas do Desenvolvimento: um enfoque multidimensional** é uma publicação semestral de iniciativa do corpo discente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília (PPGDSCI/CEAM/UnB). Seu objetivo é oferecer ao mundo acadêmico, aos pensadores e aos policy-makers análises interdisciplinares, promovendo o intercâmbio sobre o Desenvolvimento, a partir da diversidade de olhares que o tema suscita.

**Conselho Editorial:** Humberto Santana Junior (Universidade de Brasília), Rebeca Souza (Universidade de Brasília), Renata Callaça G. dos Santos (Universidade de Brasília), Thaís Mere Marques Aveiro (Universidade de Brasília).

**Conselho Científico:** Ana Beduschi (University of Exeter), Bruno Ayllon Pino (Universidad Complutense de Madrid), Cecile Blatix (AgroParisTech), Doriana Daroit (Universidade de Brasília), Joaquim José Soares Neto (Universidade de Brasília), Joo-Young Lee (Universidade de Seoul), Leides Barroso Azevedo Moura (Universidade de Brasília), Leila Chalub Martins (Universidade de Brasília), Márica Mathieu (IRD França), Nathaly Xavier Schutz (Unipampa), Phillipe Plas (Université Paris 13), Rodrigo Pires (Universidade de Brasília), Sônia Raninscheski (Universidade Federal do Rio Grande do Sul), Tatiana Machiavelli Carmo Souza (Universidade Federal de Goiás).

**Pareceristas Ad Hoc:** Alexandre Barbosa Brandão Costa, Ana Cristina Nassif Soares, Carlos Eduardo Vidigal, Claudio Stacheira, Fátima Gonini, Fernanda Natasha Bravo Cruz, Guilherme de Oliveira Schmitz, Leandro Carvalho, Lucimary Bernabé Pedrosa de Andrade, Maria de Fátima Souza e Silva, Perla Carolina Leal Silva Muller, Thadeu Brandão.

**Revisão de Texto:** Antonio Alves de Siqueira Junior.

**Revista Perspectivas do Desenvolvimento: um enfoque multidimensional**, 5ª Edição, Número 05, ago/2015-ago/2016 – Brasília: Universidade de Brasília (UnB), Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM), Corpo Discente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional. Foto de capa: Nanahira Rabelo

**Semestral – ISSN: 2318-618X**

1. Desenvolvimento – Periódicos 2. Cooperação Internacional – Periódicos 3. Sociedade - Periódicos.

Universidade de Brasília (UnB), Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM), Corpo Discente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional.



## EDITORIAL

A Revista Perspectivas do Desenvolvimento (RPD) chega em sua quinta edição repleta de diferentes leituras sobre o desenvolvimento. Nessa edição, a revista conta com 14 artigos que englobam desenvolvimento, sociedade, cooperação internacional, gênero, sufrágio universal, políticas públicas e educação.

Abrindo a edição, Maciel e Vasconcellos, Tomaz e Moretti e Botelho apresentam uma ótica jurídica sobre desenvolvimento. A questão do voto feminino reconhecido nas legislações infraconstitucionais e sua capacidade de mutação constitucional é abordada por Maciel e Vasconcellos. Já Tomaz, apresenta uma avaliação da evolução histórica dos direitos fundamentais e o caminho a ser percorrido por uma resposta jurídica que se proponha a contribuir para sua efetivação. Ainda na perspectiva legal, Moretti e Botelho discutem o princípio da primazia no Direito da União Europeia aplicado na busca pela resolução de conflitos entre o Direito dos Estados-Membros e o direito comunitário no processo de integração regional.

Mapa, Nacarato, Caixeta, Sousa e Santos apresentam a questão do desenvolvimento numa abordagem das relações sul-sul de interação e cooperação. Mapa enfatiza a importância dessa cooperação para a política externa brasileira com base na obra de Adolpho Justo Bezerra de Menezes. Nacarato tem como foco a construção de uma agenda sul-sul de cooperação em segurança alimentar e o importante papel desempenhado pela sociedade civil brasileira nesse contexto por meio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Ainda sobre segurança alimentar, Sousa discute a atuação brasileira na África Subsaariana nessa matéria e seu potencial de contribuição para a região. No último artigo desta edição acerca das relações



sul-sul, Caixeta busca analisar o papel do Brasil nesse contexto à luz do Planejamento Estratégico Sociotécnico e os desafios encontrados na gestão das iniciativas na área.

Sob uma vertente econômica, Tretto e Santiago discutem a questão do desenvolvimento em Roraima e em comunidades amazônicas respectivamente. Por um lado, Tretto argumenta sobre a importância de cluster para um desenvolvimento regional sustentável no Estado. Por outro, Santiago apresenta o perfil das comunidades tradicionais amazônicas e os desafios na formulação de políticas públicas que atendam às reais demandas vigentes na região.

Almeida, Loreto, Teixeira e Silveira trazem a temática da proteção social básica por meio do estudo de caso da região de Ubá apontando para os resultados alcançados em termos de redução de vulnerabilidades, mas também para os desafios a serem enfrentados para maior eficácia dessa política.

Com um olhar sob a educação básica, Villas Bôas, D'Avila e Chalub-Martins analisam o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência da CAPES e os desafios enfrentados pelo país para a melhoria da formação inicial de professores. Outra missão da CAPES é apresentada por Santos e Aveiro no artigo que discute a capacitação de recursos humanos no exterior, no momento que a agência celebra 65 anos.

Ainda sobre educação, Oliveira, Sarraipo, Raymundo, Leao, Castro e Pacheco apresentam a questão da recente presença do idoso no ensino superior brasileiro e seus desdobramentos, chamando a atenção para a necessidade de adequação das políticas públicas para atender a esse público tão singular.

No último artigo desta edição, Cognetti, de Deus e Andrade investigam a relação entre a família e a escola a partir da psicologia histórico-cultural e os diversos elementos envolvidos nos processos de aprendizagem e desenvolvimento infantil.



No ensaio fotográfico, Aveiro apresenta a questão da educação para o desenvolvimento, numa perspectiva que envolve capital humano, educação emancipatória, motivação e democracia.

Esperamos que esses diferentes artigos possam apoiar a reflexão sobre o tema. Assim, convidamos nossos leitores a mergulharem nas inúmeras análises e perspectivas interdisciplinares apresentadas na revista acerca do desenvolvimento. Ótima leitura.

**Thais Mere Marques Aveiro**  
**Conselho Editorial**



## SUMÁRIO

### ARTIGOS

#### **Mutação constitucional operada via legislativo: o caso do sufrágio feminino no Brasil nas Legislações Infraconstitucionais**

Fabianne Manhães Maciel

Igor Peçanha Frota Vasconcellos .....08

#### **Em busca de uma resposta jurídica aos direitos fundamentais**

Roberto Epífanio Tomaz .....35

#### **O princípio da primazia no Direito da União Europeia**

Gianna Alessandra Sanchez Moretti

Ana Cristina Melo de Pontes Botelho.....52

#### **O significado das relações Sul-Sul para a diplomacia brasileira: a obra de Adolpho Justo Bezerra de Menezes e o pensamento brasileiro sobre o Sul Global**

Dhiego de Moura Mapa .....83

#### **El rol del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en la construcción de la agenda de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria de Brasil**

Juliana Martínez Nacarato.....116

#### **Discursos y prácticas de la cooperación Sur-Sur brasileña en materia agrícola en el África Subsahariana: el caso del ProSavana y del PAA África**

Maria Eduarda de Andrade e Sousa .....140



## **Cooperação Técnica Sul-Sul do Brasil: uma gestão de projetos tecnossocial?**

Marina Bolfarine Caixeta .....167

## **Clusters, uma alternativa socioeconômica para Roraima**

Daiane Tretto .....189

## **Perfil socioeconômico e ambiental das comunidades tradicionais amazônicas: o caso das comunidades limitantes à área de manejo florestal da Precious Wood Amazon**

Debora Ramos Santiago.....203

## **Implementação da proteção social básica na microrregião de Ubá/MG**

Leiliane Chaves Mageste de Almeida

Maria das Dores Saraiva de Loreto

Karla Maria Damiano Teixeira

Suely de Fátima Ramos Silveira.....234

## **Um estudo do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid) a partir da abordagem da ação coletiva**

Fernanda Litvin Villas Bôas

Daniela Lobo D'Avila

Leila Chalub Martins.....267

## **A capacitação de recursos humanos de alto nível no exterior como parte da missão histórica da CAPES**

Astrogildo Brasil dos Santos

Thais Mere Marques Aveiro .....292



## **A Presença do idoso no ensino superior brasileiro e os rumos dos modelos de ensino-aprendizagem**

Luciana Lucci de Oliveira	
Maria Aparecida dos Santos Sarraipo	
Rosana Salles Raymundo	
Marluce Auxiliadora Borges Glaus Leao	
Maria Aparecida Campos Diniz de Castro	
Marica Maria Dias Reis Pacheco.....	346

## **Reflexões sobre a relação família e escola: considerações a partir da psicologia histórico-cultural**

Natália Pascon Cognetti	
Débora Brabosa de Deus	
Taiane do Nascimento Andrade.....	366

## **ENSAIO FOTOGRÁFICO**

### **Desenvolvimento e Educação**

Thais Mere Marques Aveiro.....	390
--------------------------------	-----



# MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL OPERADA VIA LEGISLATIVO: O CASO DO SUFRÁGIO FEMININO NO BRASIL NAS LEGISLAÇÕES INFRACONSTITUCIONAIS

Fabianne Manhães Macil  
Igor Peçanha Frota Vasconcellos

**RESUMO:** A organização dos Estados contemporâneos é dotada de uma Constituição, escrita ou não. Essas Cartas têm como objetivo guardar os valores basilares da sociedade que as consagram. No entanto, essas constituições necessitam se adequar às mudanças sociais, políticas e culturais que ocorrem na realidade fática. O poder constituinte prevê meios formais de alteração do texto constitucional, mas estes nem sempre são suficientes para adequar as mudanças axiológicas da sociedade ao texto constitucional. Destarte, ganha importância o reconhecimento de que a ordem jurídico-constitucional comporta meios informais de alteração da Lei Fundamental, denominados mutação constitucional. O trabalho tem por objetivo sistematizar a noção de mutação constitucional para discutir a possibilidade de mutação via Poder Legislativo tomando-se como base o caso do reconhecimento do voto feminino por legislações infraconstitucionais estaduais e federais contrariamente ao compreendido como formalmente constitucional à época.

**PALAVRAS-CHAVE:** Constituição Rígida; Mutação Constitucional; Poder Legislativo; Sufrágio Feminino; Código Eleitoral.

## INTRODUÇÃO

A existência de Constituições na maioria dos países ocidentais é uma realidade a qual não se pode fechar os olhos. A organização política na forma democrática praticamente pressupõe a existência de uma Constituição Federal.



Ademais, o papel que elas exercem na organização político-jurídica de cada um deles é central (LIJPHART, 2003).<sup>1</sup>

Os valores constitucionais afetam e determinam cada vez mais todos os outros ramos do Direito de maneira que a Lei Fundamental vem ganhando importância e fazendo mais do que nunca jus a esse adjetivo. Sua Supremacia é reconhecida e defendida de muitas formas, como por exemplo, a expansão do Poder Judiciário, o reconhecimento da força normativa dos dispositivos e enunciados constitucionais.

A Constituição deixou de ser unicamente uma Carta Política que consigna intenções e princípios políticos, passando a ser o estatuto dos valores que devem orientar todo o ordenamento jurídico e a vida política das nações constitucionais.

Em suma, a Constituição verdadeiramente ocupando lugar no cerne de nossa organização política, cumprindo o papel que lhe é próprio, de documento normativo no qual está inserido o que há de mais caro para uma determinada sociedade.

Essa crescente valorização do papel da Constituição e a sua colocação no epicentro da ordem jurídica trazem algumas questões a tona, dentre as quais se destacam a busca pela preservação do estatuído na Constituição e a necessidade de adaptação as modificações da realidade, sob pena de se descolar tanto desta a ponto de possuir normas inaplicáveis por serem mais retrógradas que a dinâmica da sociedade da qual ela resultou.

As Cartas Magnas possuem métodos de adaptação previstos em seu próprio texto. Esses processos formais de modificação do texto constitucional são definidos pelo próprio Poder constituinte originário quando concede parte de sua legitimidade ao poder ao poder constituinte reformador, representando principalmente pelo Poder Legislativo prevendo a necessidade de alteração do

---

<sup>1</sup> Nesse livro o autor sistematiza preciosa análise sobre 36 democracias e seus sistemas majoritários e consensuais, dentre as quais todas reconhecem ter uma ordem constitucional, sendo 33 delas através de um documento escrito.



texto para evitar a desconexão entre os valores sociais vigentes e alguma regra prevista na Constituição.

Inobstante, a Constituição sofre alterações em suas normas sem a utilização desses mecanismos formais de alteração. A norma constitucional modifica-se em decorrência da mudança da realidade. A Doutrina do Direito Constitucional reconhece esse fenômeno e o intitula "mutação constitucional".

A literatura sobre tema se divide bastante quanto às possíveis classificações e conceitos deste fenômeno, por conseqüência, sobre quem pode promover (ou declarar) a sua ocorrência na ordem constitucional.

Dentre as possibilidades está aquela na qual a mutação se exterioriza em decorrência da atividade legislativa a qual este trabalho pretende discutir tendo como mote o sufrágio feminino o qual foi reconhecido primeiramente por legislação estadual, posteriormente pelo Código Eleitoral de 1932 (lei federal) e, por último, em âmbito constitucional.

Assim, o objetivo deste trabalho é abordar a problemática da possibilidade de promoção (exteriorização) da mutação constitucional pela atuação do Poder Legislativo na sua tarefa de criação de normas jurídicas em um sistema orientado por uma Constituição rígida, a partir do caso do voto feminino no Brasil.

## **1 A Constituição rígida e sua adaptabilidade**

O significado da palavra constituição, por si, já remete à idéia de modo de ser de alguma coisa. Quando se diz "que algo é constituído" fala-se da essência e da maneira como se organiza internamente aquela determinada coisa.

A Constituição enquanto exercício do poder e expressão no sentido de Lei fundamental, determinará a organização do Estado. Nas palavras do professor José Afonso da Silva (2009, p.38), seria a organização de seus elementos essenciais: um sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras,



que regula a forma do Estado, a forma de seu governo, o modo de aquisição e o de seus órgãos e os limites de sua ação. Em síntese, a Constituição é o conjunto de normas que organiza os elementos constitutivos do Estado.

Acrescenta-se a esta noção o ensinamento por Inocêncio Mártires Coelho de que a compreensão contemporânea de Constituição engloba também a preocupação com o futuro, com a “sociedade do porvir” (COELHO, MENDES, BRANCO, 2010).

Com efeito, há muitas divergências a respeito do conceito de Constituição, todavia estas não compreendem o objeto deste trabalho para o qual o supracitado conceito do professor José Afonso da Silva é o bastante, restando apenas diferenciar a constituição na acepção formal de sua dimensão material.

O conceito material de Constituição guarda relação com tudo que expressar de algum modo a organização do Estado, a divisão e o exercício dos poderes, o estabelecimento de direitos fundamentais e tudo mais relacionado à ordem política (BONAVIDES, 2011). Sendo assim, toda norma, escrita na Constituição ou não, que verse sobre estas matérias pode ser considerada norma materialmente constitucional.

A teoria material da Constituição serve para aproximar o Direito da Sociedade tão divorciados nos países aonde ainda se tem uma concepção lógica, formalista e geométrica da Constituição de um Direito sem outra fonte que não seja a norma do Código ou da própria Constituição.

Diversamente, uma norma que trate de matéria que não é inerente à organização política do Estado - e que poderia perfeitamente ser disciplinada por legislação ordinária - é apenas formalmente constitucional, a exemplo, do sempre citado dispositivo que determina a manutenção do Colégio Pedro II na órbita da União, previsto no Art. 242, § 2º da Constituição da República de 1988.



Aos dispositivos formalmente constitucionais será imposto um processo mais exigente e dificultoso do que aquele previsto para alteração da legislação ordinária à modificação.

Certamente que esta maior exigência varia conforme o Estado Constitucional em análise. Algumas constituições são mais rígidas e outras mais flexíveis. E esta é outra diferenciação importante para este trabalho.

Uma Constituição é classificada como rígida quando seu processo de alteração exige providências extraordinárias, incomuns ao processo de alteração da legislação infraconstitucional. É, por sua vez, flexível quando pode ser alterada pelo legislador segundo o mesmo processo de modificação/criação da legislação ordinária.

Neste contexto surge o postulado da Supremacia da Constituição que, segundo CANOTILHO (1993), defende-se a partir da ideia de que as normas constitucionais gozam de autoprímazia, ou seja, encontram seu fundamento de validade jurídica em si próprias ou na Constituição como um todo unitário, nas palavras do autor:

A autoprímazia normativa significa que as normas constitucionais não derivam a sua validade de outras normas com dignidade hierárquica superior. Pressupõe-se, assim, pragmaticamente, que o direito constitucional, constituído por normas democraticamente feitas e aceites (legitimidade processual democrática) e informadas por «estruturas básicas de justiça» (legitimidade material), é portador de um valor normativo formal e material superior (CANOTILHO, 1993).

Importante, pois, dizer que o próprio autor português se ressalva no sentido da existência de dois graves problemas com o postulado supramencionado, quais sejam, primeiramente o de afirmar de onde as normas constitucionais retiram juridicidade; segundo, aquele que diz respeito ao fundamento de validade e legitimação das normas constitucionais.

Independentemente destes, utilizaremos o referencial teórico da autoprímazia das normas constitucionais, apontado pelo professor português,



isto é, a noção de que as normas constitucionais legitimam a si próprias pelo todo unitário que forma a Constituição.

A Constituição é suprema porquanto registra e revela – ou deveria, do contrário não é legítima – a concepção de Estado e de sociedade que o povo, em um momento de construção ou reconstrução da ordem jurídico-política, concebeu que era a mais desejada e que, por isso, deve ser preservada.

Em geral tem-se que a Constituição consagra a vontade da maioria e a concepção de Estado e sociedade que seja mais adequada e salutar. No entanto, nem sempre a Constituição exerce papel de defesa da maioria (o povo) do abuso de minorias - governantes autoritários que utilizam o poder a eles concedido para seu benefício, por exemplo.

A sociedade é plural comportando a existência de maiorias e minorias em seu seio, seja por questões políticas - algumas vezes um grupo fiel a certa ideologia encontra-se em minoria num determinado momento e em maioria noutra -, seja por questões históricas - alguns grupos são historicamente minoritários, senão em número, em representatividade e voz no jogo político, tais como, mulheres, negros, homossexuais, índios.

A Constituição, muitas vezes, exerce uma função contramajoritária, ora porque garante aquelas minorias históricas igualdade perante a lei, direito de ter seus referências culturais, étnicos, religiosos, tão respeitados quanto aqueles adotados pela maioria, em poucas palavras, garante o direito de ser diferente de forma isonômica, ora porque impede que maiorias eventuais mudem as regras do jogo.

Assim, a supremacia e a rigidez da constituição são justificadas pela imprescindibilidade de que certos valores, certos bens jurídicos que ela protege, gozam para a proteção da democracia. Esses valores e bens não podem ficar expostos à instabilidade da gangorra política.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Essa instabilidade política pode inclusive ser salutar para a construção de uma sociedade mais consciente, mais politizada e atenta às questões que envolvem a vida em sociedade e o Estado não pode, contudo, modificar o alicerce sobre o qual o edifício sócio-estatal se funda.



O papel da Constituição, entre outros, é retirar determinadas decisões fundamentais das mãos de maiorias conjunturais (BARROSO, 2009). O processo de elaboração de uma Constituição demanda uma presunção de durabilidade da Carta, porquanto ela tem uma vocação de permanência, o que não quer dizer, todavia, seja eterna ou imodificável.

Os constitucionalistas fazem coro ao dizer que a Constituição não pode pretender-se imutável, necessitando se adaptar as mudanças sociais. Nas palavras do brilhante professor português, Jorge MIRANDA (2007, p.162), a Constituição está "sujeita à dinâmica da realidade que jamais pode ser captada através de fórmulas fixas".

Os iluministas acreditaram em algum momento ser possível como fruto da razão e da lógica, consagrar no texto constitucional uma lei que servisse a qualquer época e geração. Pretensão descabida e fadada ao insucesso. Em contraponto a essas teses, que ele traz a tona, o professor Paulo BONAVIDES (2011, p.196) completa dizendo que a "imutabilidade constitucional, tese absurda, colide com a vida que é mudança, movimento, renovação, progresso".

Nessa toada, os norte-americanos, pais da primeira Constituição moderna, de 1787, atentos a necessidade de prever mecanismos de modificação, a fim de evitar que as falhas do documento original se perpetuassem para a eternidade, oprimindo as futuras gerações (BARROSO, 2009), e ao mesmo tempo garantindo que a Carta não pudesse ser modificada com demasiada facilidade tornando sua alteração uma medida leviana, criaram uma fórmula que consistia basicamente em prever na própria Carta a possibilidade de mudança, prevendo desde então seus mecanismos de alteração, sendo estes mais complexos do que aqueles previstos para a modificação da legislação ordinária.

Esse modelo que redundava na rigidez da constituição escrita foi adotado pela grande maioria das democracias constitucionais da atualidade e fala



diretamente a uma questão do constitucionalismo moderno, qual seja, o equilíbrio entre a estabilidade e a adaptabilidade da Carta constitucional.

## **2 Meios de alteração formal na Constituição de 1988**

No Brasil, a Constituição de 1988 prevê que as emendas constitucionais devem ser aprovadas pelas duas casas legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal, em dois turnos, devendo em todos os turnos ser aprovada com quórum qualificado equivalente a 3/5 dos membros. Destaque-se que são legitimados para propô-las o Presidente da República, um terço dos componentes de qualquer das casas do Congresso Nacional, e mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da federação, manifestando-se estas pela maioria relativa de seus membros, tudo conforme o previsto no Art. 60 da Lei Fundamental<sup>3</sup>.

O emprego do termo “emenda” é apontado com o mais adequado pela maior parte da Doutrina (MENDES, COELHO, BRANCO 2010), no entanto cumpre esclarecer que há uma confusão terminológica quanto ao emprego dos termos “reforma”, “revisão”, “emenda” e até mesmo “modificação” que por vezes são utilizados como sinônimos. Esclarece José Afonso da Silva que esta inapropriada utilização é fruto da experiência constitucional nacional, visto que foram aplicados inadequadamente em Cartas Constitucionais que precederam a Constituição promulgada a 5 de outubro de 1988 (SILVA, 2009, p.62).

Cabe breve diferenciação para destacar, como ensina o professor Luis Roberto Barroso, que o termo reforma é mais comumente utilizado na acepção de gênero que engloba a revisão e a emenda. Sendo esta de modificação mais viável, isto é, o próprio constituinte previu a possibilidade de a Carta necessitar se adaptar a eventuais mudanças e constituiu um poder para modificar a

---

<sup>3</sup> Segundo José Afonso da Silva, o povo também pode exercer diretamente o direito de propor emenda a Constituição, conclusão decorrente de uma interpretação sistemática, mais especificamente da articulação dos termos dos Art. 1º, parágrafo único com o Art. 14, I e II, ressaltando, que existia na proposta feita pela comissão de sistematização essa hipótese expressamente, mas que no plenário a proposta foi derrubada pelos conservadores (in Curso de Direito Constitucional Positivo, p. 63-64).



Constituição quando necessário fosse. A revisão, a seu tempo, como o próprio significado da palavra permite deduzir implica em um processo mais cuidadoso e que pode tocar em pontos mais sensíveis que a emenda, sendo mais ampla do ponto de vista quantitativo ou qualitativo (BARROSO, 2009, p.167).

Tratando-se da Constituição de 1988, em termos pragmáticos, essa diferenciação perde o sentido, pois a Carta somente prevê como parte do processo legislativo a elaboração de emendas à Constituição (Art. 59, I) e sua única possibilidade de revisão está esgotada, prevista no Art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais transitórias. A revisão não pode mais ser realizada porque tendo sido levada a cabo, pela própria natureza da norma que é transitória, produziu como resultado a edição de seis emendas e esgotou-se (2009, p.62).

Em complemento, ressalta-se que o professor Luis Roberto Barroso afirma que a Revisão não foi efetivamente concretizada porque não alterou substancialmente o texto constitucional. E mais radicalmente, BONAVIDES afirma que a previsão do Art. 3º do ADCT estava estritamente vinculada a finalidade prevista no Art. 2º do ADCT, isto é, a revisão constitucional só poderia ser efetuada se a resposta plebiscitária tivesse sido favorável à monarquia constitucional ou ao parlamentarismo.

### **3 Meio informal de alteração da Constituição: mutação constitucional**

A Constituição pode ser alterada por essa imensa gama de mecanismos formais elencados supra, porém, este não é o único gênero de alteração das normas constitucionais. Estas podem igualmente ser alteradas por mecanismos informais, generalizados sob o termo de “mutação constitucional”.

Em linhas preliminares, a mutação constitucional seria a mudança de normas constitucionais sem a operação dos mecanismos previstos para esse fim na própria Carta Constitucional. Embora a doutrina reconheça amplamente a existência do instituto, silenciam sobre muitos pontos importantes da discussão.



Torna-se, neste passo, pertinente discutir o que é a mutação constitucional, como ela ocorre e quem é legitimado para “operá-la” (ou reconhecê-la).

### **3.1 Mutação constitucional: conceitos**

Boa parte dos estudiosos tradicionais do Direito Constitucional Brasileiro ou ignora a temática da mutação constitucional ou fala sobre ela de maneira superficial, sem grandes aprofundamentos. Paulo Bonavides, por exemplo, em seu excelente e clássico “Curso de Direito Constitucional” sequer cita o fenômeno da mutação constitucional.

É verdade que a preocupação com o problema do equilíbrio entre a rigidez da Constituição e a flexibilidade das normas constitucionais, intrinsecamente ligado a questão da mutação constitucional, é presente em sua obra, ainda que sob outros vieses. O professor paraibano toca nas questões atinentes a modificação do significado da norma constitucional quando fala sobre a “mudança constitucional na teoria da constituição aberta” dentro do capítulo “Os métodos de interpretação constitucional da nova hermenêutica”, tratando a possibilidade de modificação da norma sem alteração do texto como uma questão meramente interpretativa, posição que vem sendo refutada.

Neste sentido, traz importante contribuição ao discorrer sobre o tema da “constituição aberta”. O autor ressalta que Peter Harbele considera o tempo um elemento de suma importância no debate constitucional, sendo a convivência entre o futuro e o passado condição *sine qua nom* para a continuidade da Constituição. E complementa, “a velha hermenêutica, pelo seu caráter mais estático que dinâmico, deve ser vista como o instrumento por excelência das ideologias do *status quo*. ” (BONAVIDES, 2011, p. 164), ao passo que a



interpretação concretista concilia a Constituição com a evolução e as mudanças sociais, desde que se parta de um paradigma democrático<sup>4</sup>.

Nessa temática, Bonavides finaliza ressaltando que o sucesso desta metodologia ficará condicionado ao “não-afrouxamento da normatividade pelos órgãos constitucionais” uma vez que este método teria nascido da necessidade de maior adequação da Constituição com a realidade. Como se vê o professor toca de relance na questão da mutação constitucional sem, contudo, tratar exatamente da modificação da norma constitucional.

Outro clássico do Direito Constitucional pátrio é o “Curso de Direito Constitucional Positivo”, do professor José Afonso da Silva. Nesta obra a questão da mutação constitucional também é tratada *en passant*, embora haja ao menos uma preocupação de registrar a existência do fenômeno e explicar sucintamente do que se trata.

De plano destaca-se que a temática é tratada no capítulo II intitulado “Da Constituição” dentro do tópico V denominado “Emenda à Constituição”. A escolha desse título para o tópico revela que o foco da abordagem é a alteração formal da Constituição, uma vez que a emenda é o meio consagrado pela própria Constituição para fazê-lo.

Pela opção didático-pedagógica percebe-se que a questão da mutação constitucional recebe tratamento periférico no tema da alteração da constituição, isto é, preocupado que é em precisar classificações e esquemas didáticos o professor faz questão de destacar que é um fenômeno que não se confunde com a reforma constitucional para que não haja equívoco terminológico, mas apenas isso.

Vejamos a breve, porém útil, definição de mutação constitucional apresentada pelo célebre constitucionalista:

---

<sup>4</sup> Paulo Bonavides pensa que o método concretista da “Constituição aberta” pode ser perigoso em Estados nos quais o senso democrático não seja sólido, onde não haja uma base social estável, porquanto sem essa estabilidade o dissenso associado à demasiada abertura da Constituição corre grande risco de redundar na falência da ordem constitucional de forma abreviada. Todavia, salienta, “o método concretista da Constituição aberta, nos sistemas efetivamente democráticos, poderá revelar-se contudo excelente para manter um *status quo* da liberdade”.



“consiste num processo não formal de mudança das constituições rígidas, por via da tradição, dos costumes, de alterações empíricas e sociológicas pela interpretação judicial e pelo ordenamento de estatutos que afetem a estrutura orgânica do Estado” (SILVA, 2009, p.62).

O conceito deveras interessante traz algumas reflexões sobre o fenômeno em estudo, tais como, a exclusividade da ocorrência do fenômeno nas constituições rígidas, o conceito de costume e de tradição, e os limites da interpretação judicial e da realidade no processo de modificação da norma.

É salutar a lembrança de Inocêncio Mártires Coelho de que a questão das “mutações normativas” não é exclusividade do Direito Constitucional, sendo problemática tratada em todos os ramos do Direito. Em verdade, como disse o professor, “a Sêmantica Jurídica outra coisa não é senão um capítulo ou setor da Semântica Geral”, isto é, as palavras – e a Língua – são vivas e tem seu significado alterado ao longo do tempo.

Os preceitos jurídicos sofrem o impacto da realidade. Atingidos que são pela força do tempo refletem (ou podem refletir) mudanças nos paradigmas históricos, culturais e sociais e as suas respectivas consequências axiológicas.

A mudança do olhar constitucional para a questão da isonomia racial nos Estados Unidos da América do Norte é um clássico exemplo de alteração de paradigma histórico-social que, segundo Luis Roberto Barroso, configura uma mutação constitucional.

Após as emendas da reconstrução (XIII, XIV e XV) que, respectivamente, aboliu a escravidão, reconheceu a cidadania dos negros e garantiu a estes o direito de voto, em 1896 a Suprema Corte dos EUA fixou posicionamento (*Plessy x Ferguson*) de que apesar dos direitos reconhecidos naquelas emendas negros e brancos eram iguais, mas deveriam ficar separados. Esta doutrina legitimou durante mais de 50 anos a separação de escolas para negros e para brancos, lugares nos ônibus para negros e lugares para brancos. Somente no ano de 1954, ao julgar o caso *Brown x Board of Education*, a Suprema Corte impôs a integração racial nas escolas públicas (BARROSO, 2009, p.162).



Reconhece-se o fenômeno da mutação constitucional pela radical mudança de posicionamento do Tribunal Constitucional norte-americano. Outros inúmeros casos, alguns menos drásticos e mais pacíficos, ocorridos no Brasil podem ser citados, tais como, o reconhecimento do direito das companheiras que outrora eram chamadas concubinas – a substituição da denominação já denota inegável mudança de perspectiva -, a igualdade entre filhos “legítimos” e “ilegítimos”, entre outros exemplos.

O professor Miguel Reale criou interessante rol de causas de modificação na semântica normativa que, na companhia do professor Inocêncio Coelho, ora traz-se a baila. Resultam, pois: “a) do impacto de valorações novas ou de mutações imprevistas na hierarquia dos valores dominantes; b) da superveniência de fatos que venham modificar para mais ou para menos os dados da incidência normativa; c) da intercorrência de outras normas, que não revogam propriamente uma regra em vigor, mas interferem no seu campo ou linha de interpretação; d) da conjugação de dois ou até dos três fatores acima discriminados” (REALE, 2002, p. 566).

Em outras palavras, as alterações na semântica normativa podem decorrer do surgimento de novos valores, da mudança na ordem dos valores dominantes, do surgimento de fatos que diminuam ou aumentem o âmbito de alcance da norma, da promulgação de uma nova norma que afete o âmbito de incidência de norma pré-existente ou do conflito interpretativo com outra norma e da concorrência de mais de um desses fatores.

Importa ressaltar que, como próprio Reale destaca, esses critérios foram traçados para a alteração semântica das leis, mas essa escolha foi puramente didática, sendo as causas apresentadas aplicáveis a quaisquer tipos de normas jurídicas, portanto, também as normas constitucionais.

Destaca-se o apontamento de Uadi Lamêgo BULOS de que “os meios difusos<sup>5</sup>, como o próprio nome já indica, não seguem formalidades ou

---

<sup>5</sup> Por “meios difusos” deve-se entender a à manifestação do que se denomina Poder Constituinte Difuso.



procedimentos expressos”, sendo difícil precisar quais os mecanismos pelos quais eles atuam, pois que acontecem silenciosamente se manifestando de tempos em tempos e sem regularidade e ocasião determinadas (BULOS, 1996, p.29).

Com efeito, não são todos os autores que concordam com a afirmativa, mormente porque ela traz a ideia de que a mutação constitucional para ocorrer demanda uma passagem de tempo considerável que justifique a mudança da realidade, o que muitos constitucionalistas rechaçam. A exemplo de HESSE que, segundo o próprio BULOS (1996, p.29), sustenta que o mais importante é a mudança de significado não sendo determinante o caráter inconsciente e a duração do processo para se dizer que ocorreu uma mutação constitucional.

### **3.2 Tipologia: Quem pode promover/declarar a mutação constitucional**

A mutação constitucional se caracteriza por um descompasso entre a norma constitucional, em um determinado sentido, e a realidade constitucional, podendo ter várias raízes. Os estudiosos acerca do tema enumeram várias causas e propõem diversos esquemas de classificação que doravante serão apresentados.

De maneira geral os esquemas didáticos apresentados pelos doutrinadores passam por uma divisão entre as mutações constitucionais decorrentes de ações estatais – atos e práticas do Legislativo, ações do Executivo e decisões judiciais – e aquelas oriundas de comportamentos sociais.

Nada obstante, o poder constituinte difuso tem como titular o povo. Este é representado no exercício deste poder constituinte na grande maioria das vezes pelo Supremo Tribunal Federal (STF) que é quem possui o papel precípua de guardar e interpretar a Constituição, entretanto parte dos constitucionalistas reconhece nas autoridades legislativas e administrativas<sup>6</sup> a possibilidade de

---

<sup>6</sup> É de valia salientar que a interpretação administrativa está inclusive prevista legalmente, conforme o dispositivo constante do Art. 2º, XIII da Lei 9784/99, tendo inclusive, para a esfera federal, previsão de



exercer o poder constituinte difuso dando determinada interpretação para a norma constitucional ou reconhecendo que ela ganhou socialmente um novo significado diferente daquele que vinha sendo compreendido e aplicado até aquele momento.

Para Luis Roberto BARROSO (2009, p.128) a mutação constitucional pode se originar da Interpretação Constitucional, operada pelos três Poderes no exercício de suas funções específicas, e dos costumes constitucionais, práticas reiteradas consideradas válidas.

O autor destaca que ao aplicar as leis ou criá-las os Poderes interpretam a constituição. Então, as mutações constitucionais derivadas de um processo hermenêutico-constitucional podem ser divididas naquelas oriundas da interpretação constitucional na aplicação do direito positivo e aquelas resultantes da interpretação constitucional inerente à sua criação, sejam pela via legislativa ou judiciária.

É de se comentar ainda que o professor BARROSO dispõe sobre a possibilidade de mutação constitucional pela mudança da realidade de fato e a mudança na percepção do direito, sem, contudo, deixar claro se essas seriam características de toda e qualquer mutação constitucional.

Por isso mister se faz destacar que não existe unicamente a interpretação constitucional pela via orgânica (Judiciário, Legislativo e Executivo), porquanto os constitucionalistas e outros pesquisadores também interpretam a Constituição, bem como todo indivíduo afetado por sua existência. As interpretações não-orgânicas são igualmente fontes de mutação constitucional, visto que esta guarda relação com mudanças na percepção do direito e da realidade.

Todas estas formas de interpretação constitucional são de fundamental importância, apesar disso a interpretação judicial goza de certa primazia sobre

---

vinculação da interpretação veiculada em parecer da Advocacia Geral da União aprovado pelo Presidente da República, nos termos do Art. 40, § 1º da Lei Complementar nº 73 (Lei orgânica da Advocacia Geral da União)



as outras, isso porque instado a se manifestar não pode (o Judiciário) se furtrar a exprimir uma interpretação oficial da norma constitucional, possuindo o condão de palavra final submetida ao seu crivo (BULOS, 1997, p.133).

O mestre José Afonso da SILVA, por sua vez, reconhece três causas legítimas para as mutações constitucionais, a saber, os atos de complementação constitucional, a interpretação e construção da Constituição e as convenções constitucionais. Quanto à última cumpre esclarecer que o autor faz importante diferenciação entre as convenções e os costumes constitucionais, considerando, em verdade, que não existem costumes constitucionais (SILVA, 1999).

A classificação elaborada pelo jurista chinês Hsü Dau-Lin também é amplamente lembrada e vale o registro. Para ele, pois, as hipóteses de mutação da constituição são oriundas de: a) práticas estatais que não violam formalmente a Constituição por não haver regulamentação no tocante elas; b) impossibilidade de exercício de certas competências definidas na Carta; c) práticas estatais contraditórias a Lei Fundamental; e d) interpretação constitucional (HSÜ DAU LIN apud COELHO, MENDES, BRANCO 2010).

As mudanças da realidade são imprevisíveis não sendo possível encaixá-las total e perfeitamente em esquemas classificatórios. Por isso, BULOS lista as causas já conhecidas das mutações constitucionais a fim de propor sua classificação, são elas: a interpretação; os usos e costumes; a construção judicial; as complementações legislativas; as práticas governamentais legislativas e judiciárias, e até mesmo a influência dos grupos de pressão (BULOS, 1996, p.32).

A partir delas, para efeitos didáticos, propõe a seguinte classificação das mutações constitucionais: a) as mutações constitucionais operadas em virtude da interpretação constitucional, em suas diversas modalidades e métodos; b) as mutações decorrentes das práticas constitucionais; c) as mutações através da construção constitucional; d) as mutações constitucionais que contrariam a Constituição (mutações constitucionais inconstitucionais). (BULOS, 1996, p.34).



Ressalta ainda o autor que essa última categoria foi incluída porque faz parte da realidade, todavia não deve ser entendida como uma mutação constitucional legítima, pelo contrário, deve ser rechaçada da ordem constitucional inclusive pela via do controle de constitucionalidade (BULOS, 1996, p.34). Salienta-se que esta última classificação parece a mais adequada e completa.

Como visto, é certo que mesmo os constitucionalistas não chegam a consenso nesta temática, discordando inclusive quanto aos exemplos. O que parece mutação constitucional para alguns não passa de mera interpretação constitucional para outros.

Neste passo, para fins deste trabalho importa, mormente, considerar a mutação constitucional decorrente da interpretação na criação do direito pelo Poder Legislativo a qual será melhor comentada a seguir.

### **3.3 Mutação constitucional decorrente da Interpretação Constitucional Legislativa**

A atuação do legislador passa todo o tempo por interpretar a Constituição no cumprimento e no exercício de suas competências e funções públicas. Alguns dizem que elas se dão principalmente no preenchimento de lacunas deixadas pelo constituinte originário, porém essa posição é bastante questionável por motivos de diversas ordens.

A interpretação constitucional legislativa ocorre, por exemplo, quando o Congresso Nacional aprova determinado projeto de lei - por mais simples que ele seja - tornando-o apto a ser sancionado pelo Presidente da República. Se todo o trâmite ocorreu respeitando-se as normas constitucionais disciplinadoras do processo legislativo, estamos diante de várias interpretações constitucionais legislativas. Sem estar frente a nenhuma lacuna no texto da Carta.

E ainda, se o projeto é materialmente constitucional subteende-se que em sua elaboração houve outros tantos atos de interpretação constitucional que



resultaram na concepção de que esse determinado projeto está em conformidade com a Lei Fundamental.

Com efeito, o legislativo igualmente realiza interpretação constitucional nas hipóteses em que exerce controle de constitucionalidade, seja na análise da Comissão de Constituição e Justiça, seja no controle de constitucionalidade incidental que pode exercer o Tribunal de Contas que, diga-se, é órgão auxiliar do poder legislativo<sup>7</sup>.

A propósito do tema das lacunas, José Afonso da Silva (2009) defende veementemente a não existência de lacunas constitucionais. O raciocínio, em resumo, é o seguinte: a existência de lacunas pressupõe uma omissão ou falha do autor da obra ou do documento<sup>8</sup>. No caso da Constituição o autor é o Poder Constituinte e quanto a este a presunção é diametralmente oposta, isto é, se a Lei Maior não trata expressamente do assunto pressupõe-se que o Poder Constituinte optou por não tratar aquele tema com status constitucional.

A Constituição, por bem dizer, fala sobre tudo. Todos os atos e normas dentro do ordenamento jurídico devem ser olhados sob a óptica da Constituição. Se o tema não foi tratado expressamente deverá ser disciplinado por norma infraconstitucional que esteja de acordo com a Constituição. Não se trata de complementar norma constitucional ou sequer de modificá-la, o que configuraria a mutação constitucional<sup>9</sup>.

Partindo da separação entre os conceitos de lacunas e atos de complementação constitucional, que o autor entende serem diferentes, uma vez que nas normas que originam estes não há falha ou omissão, e sim delegação de competência para definir a maneira como determinada norma constitucional irá se efetivar na prática. Ao revés, a Constituição Cidadã, em sua maior parte é

---

<sup>7</sup> STF, Súmula 347: "O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público".

<sup>8</sup> No dicionário Michaelis, "1.Espaço vazio, em branco; falha, vazio, omissão, hiato".

<sup>9</sup> Ressalta-se a respeito da última ressalva do autor a teoria material da constituição segundo a qual toda norma que trate de direitos fundamentais, garantias e organização dos Poderes são constitucionais em sua substância.



exaustivamente regulamentada ou possui previsão específica do instrumento normativo infraconstitucional que irá dar-lhe aplicabilidade direta.

Resta saber se essas complementações configuram mutações constitucionais. Neste tocante sustenta Luis Roberto BARROSO expressamente:

Em certos casos, no entanto, ele [o legislador] atuará em situações expressamente determinadas pela Constituição, que requerem a edição de legislação integradora. Pois bem: num caso ou noutro, a mera edição de normas de desenvolvimento ou complementação do texto constitucional, ainda quando inovem de maneira substancial na ordem jurídica, não caracterizará, de ordinário, mutação constitucional (BARROSO, 2009).

Em seguida propõe este exemplo:

Suponha-se, por exemplo, que a jurisprudência entenda que da letra do art. 196 da Constituição – que provê acerca do Direito à saúde – não se extrai a exigibilidade do fornecimento gratuito, pelo Estado, de medicamento para lidar com determinada doença. Imagine-se, no entanto, que uma lei ordinária, a propósito de desenvolver o conteúdo do direito à saúde, venha a impor a obrigatoriedade nesse caso. A hipótese não se situa no plano da mutação constitucional, e sim no âmbito do princípio da legalidade. (BARROSO, 2009, p.132).

Na hipótese claramente se tem uma norma determinando o fornecimento de medicamento através de uma lei ordinária, portanto, formalmente infraconstitucional. Apesar da possibilidade de considerarmos essa norma materialmente constitucional em razão da proibição do retrocesso, por exemplo, o fato que não há mudança de sentido da norma constitucional, portanto não há mutação constitucional.

Do mesmo modo a implementação dessa medida poderia ser tomada por outros atos de complementação constitucional como decretos que instituem políticas públicas, portarias, etc., sem, contudo, configurar uma mutação constitucional.

São inúmeros os exemplos de atos de complementação constitucional que a bem da verdade desenvolvem o conteúdo constitucional, através de leis que podem ter seus conteúdos considerados materialmente constitucionais.



Todas as definições a respeito da efetivação dos direitos políticos (Capítulo IV, Título II da Constituição), como o voto secreto e o sufrágio universal são exemplos de normas materialmente constitucionais.

Portanto, temos que a mutação constitucional na criação do direito positivo pelo legislador ocorre quando o legislador aprova uma lei que altera um sentido anteriormente dado a uma norma constitucional (BARROSO, 2009), ressalvada a hipótese de complementação legislativa constitucional.

#### **4 O Voto feminino no Brasil como mutação constitucional operada pelo Legislativo**

Em primeiro lugar, cumpre destacar que a escolha deste caso se dá pela relevância histórica da conquista do direito ao voto pelas mulheres visto que, passados pouco mais de 80 anos da data que a primeira mulher votou e foi votada (e eleita) em caráter nacional, elas são a maioria do eleitorado e uma mulher ocupa a Presidência da República<sup>10</sup>.

Na Constituição atual o sufrágio secreto, universal, direto e periódico é limitação material expressa ao poder constituinte reformador<sup>11</sup>. Sabe-se que o conceito de voto universal na ordem constitucional vigente comporta alguns poucos impedimentos legais, mas sem sombra de dúvidas é muito mais amplo que em Constituições anteriores.

Os direitos políticos das mulheres, especificamente, chegaram a ser discutidos nos debates da Constituinte da República em 1890, no entanto a idéia foi rechaçada porque consideravam o valor intelectual da mulher inferior ao do homem<sup>12</sup> e, portanto, não teriam capacidade para escolher seu candidato (CERQUEIRA, 2008, 157). Essa noção era tão forte à época que nem sequer previram limitação expressa ao voto feminino na Carta de 1891.

---

<sup>10</sup> Disponível em: <http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2013/Abril/serie-inclusao-a-conquista-do-voto-feminino-no-brasil>. Acessado em: 30/07/2014.

<sup>11</sup> Constituição Federal, art. 60, § 4º: "Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: II – o voto, direto, secreto, universal e periódico.

<sup>12</sup> O Código Civil de 1916, a título de exemplo de posituação dessa idéia, listava as mulheres casadas como relativamente incapazes enquanto perdurasse a sociedade conjugal.



Em decorrência dessa não proibição expressa, muitas mulheres tentaram seu alistamento eleitoral ao longo do período conhecido como República Velha (1890-1930), todavia sem obter sucesso. Essa luta ganhou corpo com o fortalecimento do feminismo e surgimento de alguns movimentos em prol da moralização das eleições, voto secreto, fim do voto de cabresto, etc., dentre os quais se destacam a Semana de Arte Moderna de 1922, a criação do Partido Comunista do Brasil no mesmo ano, e os diversos movimentos Tenentistas como a Coluna Prestes, por exemplo.

Em 1927, no Rio Grande do Norte, foi aprovada uma lei que previa a possibilidade do voto das mulheres culminando na inclusão da professora Celina Guimarães Vianna da lista de eleitores, que se tornou a primeira eleitora da América do Sul (CERQUEIRA, 2008, p.158).

Veja bem, estamos diante de uma lei estadual que autorizou o voto feminino indo de encontro ao entendimento material da norma constitucional que listava o rol de eleitores. É verdade, sem contrariar previsão expressa da Constituição de 1891, mas como dito modificando a norma constitucional que até ali era compreendida como uma limitação ao exercício do sufrágio.

Segundo matéria da denominada "série inclusão", veiculada no portal eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, dois anos após foi eleita a primeira prefeita mulher no Brasil, também no Rio Grande do Norte. Alzira Soriano foi escolhida como Chefe do Executivo Municipal da cidade de Lages/RN<sup>13</sup>.

Somente com o Código Eleitoral de 1932 é que esse direito foi reconhecido nacionalmente, embora ainda sem amparo constitucional expresso no texto da Carta vigente ou mesmo de decisão do Supremo Tribunal Federal reconhecendo a constitucionalidade dessa norma, isto é, a mudança da realidade constitucional ainda não havia sido reconhecida pelo Judiciário, mas sim pelo Legislativo.

---

<sup>13</sup> Disponível em: <http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2013/Abril/serie-inclusao-a-conquista-do-voto-feminino-no-brasil>. Acessado em: 30/07/2014.



Em maio de 1933 pela primeira vez, na eleição para a Assembleia Nacional Constituinte, as mulheres puderam votar e serem votadas em uma eleição de âmbito nacional, tendo sido eleita deputada federal e integrante da Constituinte a médica e pedagoga paulista, Carlota Pereira de Queirós.

O art. 2º do Código Eleitoral dispunha: “É eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste Código”.

Como se vê é expressamente reconhecida a igualdade de gênero nesta temática. Um dos elaboradores do projeto do Código que também foi um dos primeiros ministros do Tribunal Superior Eleitoral, João Crisóstomo da Rocha Cabral, em contundente obra comentando o Código de 32 salienta que durante a elaboração do projeto muito se considerou sobre não tornar obrigatório o alistamento eleitoral para as mulheres reconhecendo somente o direito facultativo de voto, tendo em conta a estrutura social predominante na época, porém as pequenas restrições pensadas pelos elaboradores do projeto foram retiradas (CABRAL, 2004, p.19), passando a vigorar a redação a acima que não distingue o alistamento masculino e feminino.

Nessa esteira, reconhece o autor que a incapacidade relativa das mulheres com relação ao marido limitava-se aos atos da vida privada, não englobando os atos da vida pública, como o exercício da cidadania e, conseqüentemente, do voto. Vejamos nas suas palavras:

A mulher casada exerce como direito próprio o de qualificar-se e inscrever-se eleitora (CE, art. 2o) e, assim, para isso, independe de autorização marital, sendo as disposições do CC, restritas às relações jurídicas de ordem privada (art. 1o) e às demais expressamente por ele mencionadas, nas quais não se inclui nem se pode incluir a autorização de que trata a consulta (ac. no 272, BE no 46. 1933. Idem ac. nos.278 e 192, B. E. no 47, 1933) (CABRAL, 2004, p.42).

Somente no ano seguinte, 1934, é que pela primeira vez foi previsto constitucionalmente a possibilidade de voto para as mulheres de acordo com o dispositivo expresso no art. 109 do referido Documento Constitucional, qual seja:



Art. 109 – O alistamento e o voto são obrigatórios para os homens e para as mulheres, quando estas exerçam função pública remunerada, sob as sanções e salvas as exceções que a lei determinar.<sup>14</sup>

Nestes termos, com a obrigatoriedade do voto limitada às mulheres que exerciam função pública remunerada, uma Carta constitucional reconhece o direito de voto das mulheres pela primeira vez na história do Brasil, sete anos após uma legislação infraconstitucional estadual fazê-lo e algumas mulheres terem sido regularmente eleitas.

Está, portanto, sobejamente claro que se tratou de um caso de mutação constitucional, diga-se dos mais emblemáticos da história do constitucionalismo brasileiro, considerando a luta política pela conquista do voto feminino e a importância desse direito para a consolidação da Democracia baseada na igualdade entre os cidadãos.

Como já dito a mutação constitucional quase sempre pressupõe mudanças profundas no sentimento constitucional.

Relembrando as palavras de Bulos:

Isto porque uma Constituição é um organismo vivo, em cujo esteio encontramos **a autoconsciência de um povo**, assentado em uma base territorial definida, e submetido a um governo soberano, numa determinada época histórica, sujeita a fatores sociais cambiantes. Como a doutrina das mutações constitucionais é o reflexo, teórico e prático, **desses fatores sociais cambiantes**, ela se produz quando a normatividade constitucional se modifica pelo influxo de acontecimentos que **não afetam a sua forma, porém transmutam seu conteúdo** (BULOS, 1997, p.42, grifo nosso).

Verifica-se uma mudança quanto ao sentimento constitucional nos que tange a igualdade de direitos políticos entre homens e mulheres. Nos debates para elaboração da primeira constituição republicana, em 1890, não se julgou necessário sequer proibir expressamente o voto feminino tamanha era a certeza que tinham sobre a suposta incapacidade das mulheres de se manifestarem politicamente. Menos 40 anos depois foi promulgada legislação estadual contrária ao entendimento predominante sobre a Constituição, aplicou-se a lei,

---

<sup>14</sup> Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm). Acessado em: 30/07/2014.



mulheres votaram, outras foram eleitas e solidificou-se pouco a pouco o entendimento de que esse direito fundamental assiste igualmente mulheres e homens.

Esse exemplo é caso emblemático de mutação constitucional, porquanto é disso que se trata este fenômeno. Da mudança de significado da norma por alterações sociais, políticas e de compreensão sobre o direito.

Neste passo, a norma constitucional que reconhecia somente aos homens o direito ao sufrágio modificou-se pela interpretação constitucional legislativa que alcançou sentido diferenciado para aquela norma em face da Constituição e, em especial, do paradigma social da conjuntura daquela época, levando a efeito verdadeira mutação constitucional.

## **CONCLUSÃO**

Este estudo teve por intenção abordar o fenômeno da mutação constitucional, à luz da doutrina e jurisprudência pátria, especialmente na hipótese ocorrida no caso do reconhecimento do direito das mulheres ao voto. O objetivo nunca foi propriamente esgotar tudo o que há de produção acadêmica sobre o tema, mas sim sistematizar as idéias mais importantes e necessárias à compreensão do fenômeno destacando o caso mencionado como exemplo emblemático da existência do fenômeno da mutação constitucional em nossa ordem jurídico-constitucional.

No que diz respeito a chamada "doutrina" percebeu-se que as obras tradicionais não possuem construções teóricas em profusão a respeito do tema, aliás, boa parte nem sequer fala, outra parte o faz de forma superficial. Assim, adotou-se, precipuamente, como referências principais, os trabalhos de Luis Roberto Barroso, José Afonso da Silva e Uadi Lamego Bulos. Três gerações de constitucionalistas diferentes.

É certo, pois, que a problemática da mutação constitucional passa antes por uma questão lingüística. Como visto, a norma sofre modificação por alterações sociais, políticas, culturais – na realidade fática de maneira geral. Para



além, o próprio texto em si pode sofrer mudança de entendimento devido ao câmbio de significado que as palavras sofrem com o tempo.

A mutação constitucional é, portanto, um fenômeno caracterizado por uma mudança no sentido material da norma constitucional em razão de alguma modificação estrutural naquela sociedade. Não há mudança formal: neste aspecto a norma constitucional permanece intacta.

Barroso, contudo, entende que só acontece mutação constitucional quando o sentido da norma muda drasticamente, o que não parece ser o entendimento da maioria dos estudiosos. Por outro lado, José Afonso compreende o instituto da interpretação construtiva como passível de dar causa à mutação constitucional. De modo mais simples, quando a interpretação cria nova figura jurídica inovando a ordem jurídica – caso do controle de constitucionalidade no direito norte-americano, no Brasil o surgimento do Mandado de Segurança através da doutrina do *habeas corpus* – configura uma mutação constitucional.

Neste passo, da análise do caso de mutação constitucional tratado no presente (capítulo 4) percebe-se que a mutação constitucional não se trata de um fenômeno novo, fazendo parte da vida constitucional desde há muito – o voto feminino data das décadas de 20 e 30 do século passado. A inovação está em abordar a temática nos livros de Direito Constitucional reconhecendo sua importância e alçando-a a patamar de essencialidade para compreender os mecanismos de atualização e adaptação da Carta às mudanças ocorridas na sociedade ou mesmo na compreensão do Direito.

Com efeito, a questão está na ordem do dia devido à expansão do Poder Judiciário e a judicialização da vida<sup>15</sup> - fenômenos que explicam o aumento considerável do número de casos nos quais o Supremo Tribunal Federal é chamado a se posicionar sobre a constitucionalidade ou não de determinado

---

<sup>15</sup> V. artigo de Luis Roberto Barroso, "Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática", *in*: Revista da Escola da Magistratura Regional Federal, EMARF-TRF 2ª região, Cadernos Temáticos, Justiça Constitucional no Brasil: Política e Direito, Rio de Janeiro, EMARF – TRF 2ª região, 2010, edição de dezembro de 2010, p. 389-406.



ato ou norma - trazendo a tona diversos casos de alteração da norma pela via da mutação constitucional.

Dessarte, notório é que a Constituição como documento que registra historicamente os valores inerentes a uma determinada sociedade, circunscrita a um território, uma vez dotada de normatividade demanda um mecanismo de adaptação à evolução das concepções sobre os fatos sociais e o Direito. Esse mecanismo é a mutação constitucional, expressão do exercício do poder constituinte difuso.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 1ª ed., São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_, "Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática", in: **Revista da Escola da Magistratura Regional Federal**, EMARF-TRF 2ª região, Cadernos Temáticos, Justiça Constitucional no Brasil: Política e Direito, Rio de Janeiro, EMARF – TRF 2ª região, 2010, edição de dezembro de 2010, p. 389-406. São Paulo: Saraiva, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**, 26. ed., São Paulo: Malheiros Editores. 2011.

BULOS, Uadi Lamêgo. Da reforma à mutação constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 33 n. 129 jan./mar. 1996.

\_\_\_\_\_, **Mutação Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1997.

CABRAL, João C. da Rocha, **Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil Comentado**, Publicado pela Secretaria de Documentação e Informação do Tribunal Superior Eleitoral, 2004.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua, **Tratado de Direito Eleitoral, Tomo I**, Ed. Premier Máxima, 2008.

CANOTILHO, JJ Gomes. **Curso de Teoria da Constituição e Direito Constitucional**, 6 ed., Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 17ª ed., São Paulo: Saraiva, 2013



LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia**: Desempenho e padrões de governo em 36 países, tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**, 5. ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

MICHAELIS: **Dicionário de língua portuguesa**. 3ª ed. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2008.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional. Tomo II: Constituição**. 6. ed. Coimbra: Coimbra, 2007.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**, 32. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

\_\_\_\_\_, José Afonso da, Mutaciones Constitucionales. Cuestiones Constitucionales. **Revista Mexicana de Derecho Constitucional**, n.1, 1999.

Recebido em:24/09/2014

Aceito em:25/04/2016

### **Sobre os autores:**

#### **Fabianne Manhães Maciel**

Doutora em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).  
Professora adjunta na Universidade Federal Fluminense (UFF).

#### **Igor Peçanha Frota Vasconcellos**

Graduado em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF).



# EM BUSCA DE UMA RESPOSTA JURÍDICA AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Roberto Epífanio Tomaz

**RESUMO:** O presente trabalho tem como objeto compreender, em breve análise, o conceito atribuído aos Direitos Fundamentais e o caminho a ser percorrido por uma resposta jurídica que se proponha contribuir para sua efetivação. Seu objetivo é avaliar a evolução histórica, conceitual dos Direitos Fundamentais e sua dimensão jurídica na qual se desencadeia a resposta jurídica. Para tanto, o trabalho foi dividido em dois momentos; no primeiro a evolução histórica e conceitual é apresentada; no segundo, a dimensão jurídica é avaliada, chegando-se a consideração de que uma resposta jurídica que se proponha a ser adequada aos Direitos Fundamentais, no sentido de contribuir para sua efetividade, será aquela que encontra respaldo na Constituição e no direito positivado do Estado o qual também estabelecerá os limites de sua interpretação. O método utilizado na fase de investigação e no relato dos resultados foi o indutivo, a abordagem é descritiva, com aportes analíticos e prescritivos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direitos Fundamentais. Sistema Jurídico. Estado. Constituição. Resposta Jurídica.

## INTRODUÇÃO

Na desafiadora tarefa do Estado<sup>1</sup> de cumprir os interesses da Sociedade<sup>2</sup> através da garantia dos Direitos Humanos e Fundamentais, deparamos, também, com a não menos desafiadora tarefa de dar uma resposta jurídica adequada aos Direitos Fundamentais que possam colaborar com sua

---

<sup>1</sup> Trata-se do Estado Contemporâneo que na lição de Cesar Luiz Pasold, deve ser compreendido como sendo "[...] **um instrumento que deve ser utilizado para servir a sua mantenedora, ou seja, a própria Sociedade**". PASOLD, 2011. p. 44. Negritos no original.

<sup>2</sup> A categoria Sociedade é grafada, neste trabalho, com a inicial em maiúscula por ser criadora e mantenedora do Estado, conforme PASOLD, 2011. p. 21.



efetividade, tendo em vista a ineficácia dos instrumentos postos à disposição para seu cumprimento.

Somando-se a este desafio, há também uma indefinição na chamada interpretação jurídica que parece não ter limites quanto a decidir conforme o entender e o convencimento do intérprete, desde que lhe seja dada certa “fundamentação” atribuída muitas vezes aos Direitos Humanos ou Fundamentais<sup>3</sup> que, por vezes, ao invés de contribuir com sua efetividade tem provocado uma enorme margem de insegurança jurídica atestando também sua ineficácia.

Conhecer melhor, portanto, o conceito que se atribui a Direitos Fundamentais bem como analisar o caminho a ser percorrido em busca de uma resposta jurídica que lhe seja mais adequada no sentido de contribuir com a finalidade de tornar-lhes efetivos constitui-se objeto do presente trabalho. Seu objetivo é avaliar, ainda que em breve análise, o conceito de Direitos Fundamentais e sua dimensão jurídica como fundamentação a uma resposta jurídica que lhe seja adequada. Para tanto, o trabalho foi dividido em dois momentos: no primeiro é apresentada a evolução histórica e conceitual dos Direitos Fundamentais e, no segundo, sua dimensão jurídica é avaliada.

O método utilizado na fase de investigação foi o indutivo<sup>4</sup>, no tratamento dos dados foi o cartesiano<sup>5</sup> e no relato dos resultados que se consiste neste ensaio, a base lógica é também, indutiva.

As técnicas empregadas foram a do referente<sup>6</sup>, da categoria<sup>7</sup>, do conceito operacional<sup>8</sup> e da pesquisa bibliográfica<sup>9</sup> e documental, esta última, pela via eletrônica.

---

<sup>3</sup> Como se verá oportunamente no presente trabalho, ainda que se possa fazer referência a uma distinção entre as expressões Direitos Fundamentais, Direitos Humanos e Direitos do Homem, neste primeiro momento, essas expressões são utilizadas como sinônimas.

<sup>4</sup> O método indutivo consiste em “[...] *pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral* [...]”. PASOLD, 2011. p. 86.

<sup>5</sup> O método cartesiano, segundo Cesar Luiz Pasold, pode ser sintetizado em quatro regras “[...] 1. *duvidar*; 2. *decompor*; 3. *ordenar*; 4. *classificar e revisar*. Em seguida, realizar o *Juízo de Valor*.”. PASOLD, 2011. p. 204. Categorias grifadas em maiúscula no original.



## 1 Direitos fundamentais: revisão conceitual

Ainda que sua formação e fundamentação não deixe de ser questão de debate, o que se pode atualmente considerar como Direitos Fundamentais constitui-se no resultado de uma construção histórica que envolve, além das várias concepções do Direito, diversas conquistas humanas e sociais.

Segundo Peces-Barba (1982), os Direitos Fundamentais são conquistas históricas do mundo moderno que surge progressivamente a partir daquilo que chama de *trânsito à modernidade* que considera ser um momento revolucionário, de profunda ruptura, mas que ao mesmo tempo soma-se a importantes elementos que já se anunciavam na Idade Média como elementos tipicamente medievais dando origem, até o século XVIII, à filosofia dos Direitos Fundamentais, que, por conseguinte, participa de todos os componentes desse trânsito já sinalizados, ainda que, segundo este autor, são os especificamente modernos que lhes dão pleno sentido.

Na análise de Brandão (2012), os Direitos Fundamentais de omissão do Estado para garantir os necessários espaços de liberdade do cidadão nasceram ainda no Estado de cunho individualista (Estado Moderno) e são conquistas do cidadão; os direitos de prestação, ou positivos, por parte do Estado para garantir a vida digna dos cidadãos, só nasceram e só poderiam ser conhecidos, enunciados e garantidos com o advento do Estado com compromisso social (Estado Contemporâneo), pois foi somente neste que passou a operar a noção de Sociedade Civil.

---

<sup>6</sup> Denomina-se referente “[...] **a explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.**” PASOLD, 2011. p. 54. Negritos no original.

<sup>7</sup> Entende-se por categoria a “[...] **palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma idéia.**” PASOLD, 2011. p. 25. Negritos no original.

<sup>8</sup> Por conceito operacional entende-se a “[...] definição estabelecida ou proposta para uma palavra ou expressão, com o propósito de que tal definição seja aceita para os efeitos das idéias expostas”. PASOLD, 2011. p. 198.

<sup>9</sup> Pesquisa bibliográfica é a “*Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais*”. PASOLD, 2011. p. 207.



As considerações históricas dos Direitos Fundamentais levam também às ponderações relativas às conhecidas gerações<sup>10</sup>, sendo elas: primeira geração: direitos civis e políticos – direitos de liberdade; segunda geração: direitos econômicos, sociais e culturais – direitos de igualdade; e terceira geração: direitos difusos – direitos de solidariedade.

Acerca dos direitos de primeira geração, traduzidos como direitos civis e políticos ou liberdades públicas, de cunho individualista e que serão direitos do cidadão ante o Estado, de não atuação do Estado, direitos de abstenção do Estado, os primeiros documentos gerados são frutos das revoluções liberais ou revoluções burguesas como o *Bill of Rights* inglês de 1689, as declarações norte-americanas de direitos de 1776 (especialmente a Declaração de Independência e a Declaração da Virgínia) e a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão promulgada pela Assembleia Nacional Francesa em 26 de agosto de 1789.

Como lembra Garcia (2007), a primeira geração dos Direitos Fundamentais, as liberdades positivadas inicialmente como consequência das chamadas revoluções burguesas, são atualmente direitos reconhecidos em todas as constituições dos países democráticos do mundo ocidental e também catalogados em nosso atual texto constitucional no artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Os direitos de segunda geração são os de igualdade e na sua essência os direitos econômicos, sociais e culturais, como direitos de exigir prestação do Estado, entre eles os direitos do trabalhador a condições dignas de vida, de trabalho, de saúde, de educação e de proteção social. Nesta geração a coletividade assume a responsabilidade de atender aos Direitos Fundamentais, apesar do titular continuar sendo o homem na sua individualidade. Garcia

---

<sup>10</sup> Karel Vasak criou o termo “gerações de direitos” em 1979, in VASAK, Karel. Pour une troisième génération des droits de l'homme. In: SWINARSKI, Christophe (ed.). **Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in honour of Jean Pictet**. Genève - The Hague: ICRC - M. Nijhoff, 1984, tendo sido posteriormente complementadas por Norberto Bobbio in BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.



(2007) menciona como exemplos históricos deste momento figuram nas Cartas Constitucionais, tais como a Constituição Mexicana de 1917, a Constituição Alemã de Weimar de 1919, a Constituição Republicana Espanhola de 1931 e a Constituição Brasileira de 1934. Atualmente os chamados direitos de segunda geração são direitos também reconhecidos nas constituições dos países democráticos do mundo ocidental e catalogados na Constituição Brasileira nos artigos 6º a 11.

Os direitos da terceira geração, por sua vez, deram origem ao processo de especificação pelo qual se considera a pessoa em situação concreta para atribuir-lhe direitos seja como titular de direitos como criança, idoso, mulher, consumidor, etc., ou como alvo de direitos como o de um meio ambiente saudável ou à paz. São também chamados de direitos coletivos e difusos<sup>11</sup>.

Pisarello (2007) ensina que as diferentes gerações históricas dos Direitos Fundamentais nos mostram que, longe de ser o produto de uma evolução harmoniosa e inevitável, estes foram o resultado de conflitos, às vezes amargos pela abolição de privilégios e a transferência de poder e recursos entre os setores sociais, às vezes, obtidos por persuasão e reformas legais, mas em outros casos, obtidos por rupturas e processos de autotutela, Em algumas ocasiões tiveram um alcance inclusivo e conseguiram melhorar as condições de vida de grandes grupos; já em outras, no entanto, tiveram um alcance limitado e exclusivo, mas, em qualquer caso, sempre foram conquistas precárias, nunca garantidas de uma só vez e, portanto, expostas a um progresso de destino aberto a retrocessos.

Por esta razão, Garcia (2007) apresenta que os Direitos Humanos podem modificar-se através dos tempos, com o advento de novas necessidades e com o fenômeno de novos direitos, ou seja, os Direitos Fundamentais são um

---

<sup>11</sup> Uma quarta e quinta dimensão que são respectivamente referentes à bioética e as novas tecnologias da informação poderiam ser acrescentadas as demais segundo os estudos de Antônio Carlos Wolkmer, *in* WOLKMER, Antônio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma Teoria Geral dos “novos” Direitos. *lxx*. \_\_\_\_; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Os “novos” Direitos no Brasil: natureza e perspectiva**. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 1-30. 2003. p. 1-30



processo aberto, não um conceito estático, imutável ou absoluto. Trata-se de um fenômeno que acompanha a evolução da Sociedade, das novas tecnologias e as novas necessidades de positividade para proteger a dignidade humana, a liberdade, a igualdade e fazer da solidariedade uma realidade entre todos.

Não se poderia, entretanto, fechar esta breve análise conceitual dos Direitos Fundamentais, sem fazer menção a suas dimensões ética, jurídica e social que visam sua efetiva realização.

Na lição de Garcia (2007) a primeira dimensão (ética) está relacionada com a sua validade (fundamento-legitimidade), a segunda (jurídica) com sua vigência (positividade-legalidade) e, por fim, a terceira (social) com suas práticas sociais (eficiência ou efetividade).

A dimensão ética, na lição de Peces-Barba (1995), perpassa por uma pretensão moral justificada, tendente a facilitar a autonomia e a independência pessoal, enraizada nas ideias de liberdade e igualdade, com matizes que apontam conceitos como solidariedade e segurança jurídica e construída pela reflexão racional na história do mundo moderno.

A dimensão ética, portanto, é indispensável para a legitimidade dos Direitos Humanos. Entretanto, como explica Robles (2005), os Direitos Humanos apenas se tornam Direitos Fundamentais quando adquirem verdadeira proteção jurídica, o que depende da dimensão jurídica. Esta positividade transforma o caráter daqueles Direitos Humanos, antes não positivados, uma vez que permite a transformação de certos critérios morais em autênticos direitos subjetivos dotados de maior proteção que direitos subjetivos tidos como não fundamentais.

Por fim, os Direitos Fundamentais perpassam, ainda, pela dimensão social. Na lição de Peces-Barba (1995) os Direitos Fundamentais devem ser atuantes na vida social e, portanto, condicionados na sua exigência por fatores extrajurídicos de caráter social, econômico ou cultural que favorecem, dificultam ou impedem sua efetividade.



Não obstante a importância das dimensões ética, que se vincula principalmente à legitimidade, e a jurídica, vinculada a sua posituação, não haverá efetivo cumprimento dos Direitos Fundamentais sem se considerar a sua dimensão social.

Neste sentido nos lembra Garcia (2007) que a realidade social, o meio no qual serão aplicados os Direitos Fundamentais, será de extrema relevância para sua eficácia ou não. É a realidade social que determina fatores como: a conscientização da Sociedade em relação aos seus Direitos Fundamentais e às suas prerrogativas como cidadão; a vontade política da Sociedade e de suas autoridades; as políticas públicas a serem incrementadas e que sejam verdadeiramente favoráveis aos menos favorecidos; a existência de uma real educação para a cidadania que preze por uma visão integral do conceito dos Direitos Fundamentais, entre outros diversos fatores.

Evidentemente que cada uma dessas ponderações, sejam aquelas ligadas às gerações e à evolução histórica dos Direitos Humanos e Fundamentais e, ainda em maior grau, aquelas ligadas às dimensões que apontam para a legitimidade, a posituação e a realidade social de aplicação dos Direitos Fundamentais, podem levar a inúmeras discussões, julgamentos e variações que, pela brevidade e objeto da presente pesquisa, seria impossível abordar.

Aceitando, no entanto, as considerações feitas acerca da evolução histórica e das dimensões ética, jurídica e social dos Direitos Fundamentais, se indaga sobre qual caminho deve percorrer uma decisão que se disponha a ser uma resposta jurídica mais adequada, ou seja, que contribua para a garantia e efetivação dos Direitos Fundamentais, análise que se faz a seguir.

## **2 Uma resposta jurídica aos direitos fundamentais**

Imperioso tecer alguns esclarecimentos iniciais quanto à referência de uma resposta jurídica aos Direitos Fundamentais. Não se trata da busca da "*one right answer*" defendida por Ronald Dworkin que ao procurar apresentar uma alternativa ao método que chama tradicional da interpretação jurídica



(positivismo), propõe uma visão do Direito assente na distinção entre regras e princípios.

Para Dworkin (2007) o Direito é mais do que a totalidade das regras prescritas, sendo necessária uma convocação dos princípios para a determinação e integração das normas e sua aplicação ao caso concreto. A interpretação construtiva, segundo Dworkin, impõe um propósito a uma determinada prática social com o objetivo de torná-la a melhor possível; a integridade constitui-se o valor político fundamental da comunidade que a convoca para uma coerência de princípios, de acordo com a qual a lei e as decisões judiciais devem ser interpretadas e moldadas em concordância com a história legal e o sistema de princípios éticos-políticos. Ao mesmo tempo a coerência constitui a essência de todo o sistema legal apresentado por Dworkin, conferindo também legalidade a uma disposição legal e permite o acesso ao Direito e é a chave para a resposta certa (*one right answer*), transformando o juiz, simultaneamente em um intérprete e autor do Direito.

Como se percebe, a perspectiva apresentada por Dworkin aumenta sobremaneira a ideia da aplicação do direito, colocando o juiz como o principal ator que, ao se deparar com aquilo que denomina *hard cases*, terá à sua disposição não apenas o conjunto de regras adotadas pelo sistema jurídico e submetidas à Constituição, mas os princípios não escritos que formam, segundo este autor, o conjunto de normas à disposição do intérprete que poderá utilizá-las conforme demandar seu convencimento, devendo apenas, sopesá-las procurando justificar, fundamentar<sup>12</sup> a decisão tomada.

Destarte, por certo, a ideia que se persegue em busca de uma resposta jurídica que seja adequada à efetivação dos Direitos Fundamentais não passa

---

<sup>12</sup> Nas palavras de Adela Cortina e Emilio Martinez, “fundamentar algo significa mostrar as razões que fazem desse algo um fenômeno coerente, razoável, não arbitrário”. Ou ainda “(...) fundamentar é argumentar, oferecer razões bem articuladas para esclarecer por que preferimos alguns valores e não outros, certas teorias e não outras, determinados critérios e não outros. Ao mostrar os fundamentos que nos ajudam a manter o que cremos, fugimos da arbitrariedade e prevenimos o fanatismo próprio da crença cega e da adesão incondicional”. CORTINA, Adela; MARTINEZ, Emilio. **Ética**. Tradução de Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Loyola, 2005, p. 107.



pela livre discricionariedade judicial, o que se pretende sugerir é que a dita resposta deva observar as dimensões alhures referendadas, ou seja, que se respeite, inicialmente, sua dimensão de justificação, passando, necessariamente, pela sua dimensão jurídica e, por fim, pela sua efetivação social.

Tendo em vista, entretanto, o objeto e o caráter resumido da presente pesquisa, pressupondo-se o aceite da dimensão ética que, segundo Peces-Barba (1995), se traduz no caminho para fazer possível a dignidade humana e a consideração de cada ser humano como pessoa moral e que, por outro lado, explica sua aceitação na dimensão jurídica, reconhece e explica a incorporação dos Direitos Fundamentais ao Direito positivo, bem como o aceite da dimensão social que, segundo Brandão (2012), não obstante se reconhecer que a previsão legal é um passo importante para que se possa exigir o cumprimento e avançar no sentido da concretização dos Direitos Fundamentais, “não basta a declaração ou o enunciado de Direitos Fundamentais na ordem constitucional de qualquer Estado para que ele efetivamente opere”, ou na lição de Garcia (2007) que “para além de positivados os Direitos Fundamentais devem ter a possibilidade de ser exigidos perante as autoridades competentes”, objetiva-se, por ora, analisar sua dimensão jurídica, na qual se desenvolve a ideia de alcançar uma reposta jurídica mais adequada aos Direitos Fundamentais.

Primeiramente, ainda que se entenda que ditas expressões possam ser sinônimas, a distinção entre as expressões de *Direitos Humanos* e *Direitos do Homem* e *Direitos Fundamentais* são relevantes, neste estágio, para configuração de sua dimensão jurídica. Segundo Garcia (2007), Direitos Humanos ou do Homem fazem referência àqueles direitos positivados nas declarações e convenções internacionais (p.ex. Declaração Universal dos Direitos Humanos) já o termo *Direitos Fundamentais* é utilizado apenas para aqueles direitos que aparecem positivados ou garantidos no ordenamento jurídico de um Estado o que nos leva, conseqüentemente, à sua dimensão jurídica.



Destarte, como forma para previsão dos Direitos Fundamentais no Ordenamento Jurídico de um Estado, imperativo lembrar as lições de Alexy (2008) ao propor três formas ou modelos distintos: o modelo puro de princípios, o modelo puro de regras e o modelo misto de regras e princípios.

No primeiro modelo, segundo Alexy, em resumida síntese, os Direitos Fundamentais aparecem como um conjunto de normas na forma de princípios e para a solução de um eventual conflito se estabelece a prevalência desses em relação às demais normas (regras escritas) o que, por sua vez, também se constitui no seu principal problema já que, neste modelo, não se leva em consideração as regras democraticamente estabelecidas na Constituição e no Ordenamento Jurídico, há que prevalecer o princípio estabelecido como de Direitos Humanos. O segundo modelo, baseado apenas em regras, apresenta também seus problemas, pois não considera, na interpretação e aplicação dos Direitos Humanos, princípios não escritos e não previstos na ordem positivada, as decisões devem ser baseadas apenas nas regras estabelecidas na Constituição e no Ordenamento Jurídico. O último modelo, estruturado em dois níveis de normatividade, o de princípios e o de regras, é considerado por Alexy (2008) a melhor forma de se inserir no ordenamento jurídico os Direitos Fundamentais. Neste modelo há Direitos Fundamentais em forma de regras e em forma de princípios que são em parte ponderados pelo legislador constitucional e admitidos no sistema jurídico em forma de regras constitucionais, o que, por conseguinte, retiraria do aplicador o direito de uma nova ponderação entre regras e princípios.

A simples verificação de Cartas Constitucionais como, por exemplo, a brasileira, a equatoriana e a boliviana<sup>13</sup> demonstram a recepção das gerações dos Direitos Fundamentais configurando o modelo de sistema jurídico baseado em normas que admitem princípios (escritos e não), bem como as regras

---

<sup>13</sup> Exemplos da Constituição Brasileira são mencionados no primeiro item da presente pesquisa, na Constituição do Equador pode verificar-se no Título II – Dos Direitos, Capítulo Primeiro – Princípios de Aplicação dos Direitos, Artigo 11, e na Constituição da Bolívia no Título II – Direitos Fundamentais e Garantias, Capítulo Segundo – Direitos Fundamentais, Artigo 15.



apresentadas por Alexy, ultrapassando, por conseguinte, a condição da dimensão jurídica que condiz com sua admissão no sistema jurídico positivado do Estado e que também configura o primeiro estágio para uma decisão ou resposta jurídica que pretenda ser adequada à efetivação dos Direitos Fundamentais.

Uma decisão, portanto, que pretenda ser uma resposta jurídica adequada à concretização dos Direitos Fundamentais, numa eventual contradição entre normas compreendidas como um universo de princípios (escritos ou não) e regras (escritas), colocará em relevância aquelas reconhecidas pela ordem legislativa democrática em detrimento de possíveis normas não recepcionados no Ordenamento Jurídico daquele Estado.

Esta primeira constatação, remete à análise de uma resposta jurídica adequada à garantia e concretização dos Direitos Fundamentais para a esfera de sua interpretação e aplicação.

“Leituras” da concepção do Direito apresentada por Dworkin, anteriormente mencionada, têm provocado um equivocado ativismo judicial o que faz lembrar as lições apresentadas por Streck (2010) ao dissertar que:

o Direito não é aquilo que o Judiciário diz que é. E tampouco é/será aquilo que, em segundo momento, a doutrina, compilando a jurisprudência, diz que é a partir de um repertório de ementários ou enunciados com pretensões objetivadoras (Streck, 2010, p. 115).

Decorre daí, também, a indagação provocadora levantada pelo mesmo autor de:

por que, depois de uma intensa luta pela democracia e pelos Direitos Fundamentais, enfim, pela inclusão das conquistas civilizatórias nos textos legais-constitucionais, deve(ria)mos continuar a delegar ao juiz a apreciação discricionária nos caso de regras (textos legais) que contenham vaguezas e ambiguidades e nas hipóteses dos assim denominados hard cases? (STRECK, 2010, p. 58).

Assim sendo, a esfera de interpretação e aplicação que leve a uma resposta jurídica adequada aos Direitos Fundamentais parece indicar, ao menos, duas necessárias reflexões sobre um sistema jurídico misto que contemple



normas como princípios (escritos ou não), bem como regras (escritas): a possível contradição entre princípios de Direitos Humanos não admitidos na ordem jurídica estatal e princípios de Direitos Fundamentais admitidos, positivados ou garantidos no ordenamento; outrossim, quais são as regras e os limites para sua interpretação/justificação.

Quanto à primeira reflexão, a opção pelas normas (princípios e regras) positivadas, ou seja, recepcionadas no Ordenamento Jurídico, parece ser clara. O que faz lembrar a lição de Brandão (2012) ao dissertar que, no Brasil, há uma clara opção pelos Direitos Fundamentais vinculados à Constituição, isto significa que o legislador constitucional realizou previamente a ponderação dos princípios e os estabeleceu como regra exatamente para colocá-los a salvo de qualquer forma de ponderação.

Em outras palavras, num possível conflito entre princípios de Direitos Humanos, não admitidos pela Constituição, e princípios de Direitos Fundamentais, admitidos pela Constituição e pela ordem jurídica estatal, há que prevalecer estes em relação àqueles. Igualmente, quando a Constituição dispuser que determinado Direito Fundamental deva ser regulado por regra, deve ser ponderada a regra específica em relação aos demais princípios; quando não houver previsão constitucional, ponderam-se os princípios, entretanto quando o princípio ou parte dele é previsto na Constituição, não há ponderação a fazer.

De outro modo, nas palavras de Streck, seria como dizer que a

Constituição permitisse que ela mesma fosse 'complementada' por qualquer aplicador, à revelia do processo legislativo regulamentar (portanto, à revelia do princípio democrático). Isso seria uma 'autorização' para ativismos que, ao fim e ao cabo, deságuam em decisionismos. Ou seja, qualquer Tribunal ou a própria doutrina poderiam 'construir' princípios que substituíssem ou derogassem até mesmo dispositivos constitucionais, o que, convenhamos, é um passo atrás em relação ao grau de autonomia que o Direito deve ter no Estado Democrático de Direito (STRECK, 2010, p. 47-48).



Quanto aos limites da interpretação e a conseqüente justificação da decisão, novamente se fazem relevantes as lições de Streck ao dissertar sobre a importância da linguagem no exercício da hermenêutica jurídica: é a linguagem que “estabelece e descortina o mundo, é na linguagem que se dá a ação é na linguagem que se dá o sentido” (STRECK, 2010, p. 14).

Isto significa dizer que para que uma decisão possa configurar uma resposta jurídica adequada à garantia e efetividade dos Direitos Fundamentais, o intérprete não poderá estar livre para “construir qualquer entendimento” a partir de seu próprio convencimento e consciência, há que se respeitar o mínimo de coerência e significação atribuído pela própria linguagem. Ou seja, o intérprete não pode fazer “uso” dos princípios (escritos ou não) e regras, constitucionais ou não, para impor uma interpretação de que o próprio senso convencional da linguagem não permite. Há um limite mínimo que necessariamente deve ser observado por qualquer intérprete e em qualquer exercício de interpretação que é o uso convencional à linguagem utilizada, o sentido convencional utilizado por uma Sociedade.

Portanto, uma resposta jurídica que pretenda contribuir com a garantia e efetividade dos Direitos Fundamentais deve ter como norte as normas recepcionadas na Constituição e no Ordenamento Jurídico do Estado, deve, portanto, ser adequada à Constituição, submetendo-se a ela, como visto nos princípios (escritos ou não) e nas demais regras previstas no ordenamento jurídico, entretanto, e o “produto” do processo hermenêutico advindo desse exercício não pode, também, ficar à livre disposição da convicção do intérprete que necessita fazer um exercício mínimo de significação sobre as normas (princípios e regras) admitidas no sistema jurídico do Estado (exegese) e não uma interpretação que imponha sobre o texto as condições ou a interpretação



que considera serem as mais adequadas segundo o seu livre convencimento (eisegese<sup>14</sup>).

A decisão jurídica, diz Streck:

não se apresenta como um processo de escolha do julgador das diversas possibilidades de solução da demanda. Ela se dá como um processo em que o julgador deve estruturar sua interpretação – como a melhor, a mais adequada – de acordo com o sentido do Direito projetado pela comunidade política (STRECK, 2010, p. 106).

Evidentemente que as ponderações tecidas não são as únicas a serem exercitadas na difícil tarefa das decisões jurídicas que se proponham a configurar uma resposta jurídica mais adequada à garantia e efetivação dos Direitos Fundamentais, mas ao menos se dispõem a apontar um caminho e a provocar outros estudos que colaborem para sua reflexão e concretização.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se destinou a compreender, em breve análise, o conceito atribuído aos Direitos Fundamentais, bem como os primeiros passos no caminho a ser percorrido por uma resposta jurídica que se disponha a contribuir para sua concretização e efetividade.

O primeiro item da pesquisa abordou questões acerca das gerações de Direitos Humanos que, posteriormente, foram recepcionados nos textos constitucionais da maioria dos Estados ocidentais contemporâneos, como também abordou às dimensões atribuídas aos Direitos Fundamentais (ética, jurídica e social), preponderantes para sua efetivação.

No segundo momento foi realizada uma análise mais pormenorizada da dimensão jurídica dos Direitos Fundamentais com objetivo de traçar considerações sobre o caminho a ser percorrido por uma resposta jurídica que pretenda ser a mais adequada para a garantia e efetivação desses.

---

<sup>14</sup> Exegese deriva de termo grego que significa *conduzir para fora*, no sentido de determinar o sentido, e eisegese deriva de outra palavra que significa *conduzir para dentro*, com objetivo de torcer o sentido convencional estabelecido. In GIBBS, Carl B. **Princípios de Interpretação Bíblica**. Global University. Tradução em português por Gordon Chown. Campinas: Faetad, 2006, p. 21.



Tendo por base as reflexões realizadas chega-se à consideração de que uma resposta jurídica aos Direitos Fundamentais deve, inicialmente, ser baseada nas normas (princípios ou regras) de Direitos Fundamentais recepcionadas pela Constituição e pelo Ordenamento Jurídico do Estado, respeitando o processo legislativo regulamentar do Estado Democrático de Direito.

Isto significa dizer que, ainda que se reconheça que a dimensão jurídica não é a única a garantir efetividade dos Direitos do Homem ou da Humanidade, estes só se tornam uma norma jurídica exigível no Estado a partir da possibilidade de seu ingresso no sistema jurídico positivado, o que se constitui o início de sua dimensão jurídica.

A partir do ingresso dos Direitos Fundamentais na ordem jurídica do Estado, seja através de princípios admitidos pela Constituição ou estabelecidos em regras previstas no Ordenamento Jurídico, uma resposta jurídica que se disponha a ser adequada aos Direitos Fundamentais respeitará, num possível conflito entre normas (princípios – escritos ou não – e regras), o estabelecido na Constituição ou disposto em regras determinadas pela Constituição, tendo em vista a ponderação prévia já estabelecida pelo legislador que retira do intérprete o direito a uma nova ponderação.

Por fim, o intérprete deve respeitar o sentido mínimo estabelecido pelo uso convencional da linguagem estabelecida pela ordem política e social usual. A Constituição ou o Ordenamento Jurídico estabelecido pelo Estado não pode servir como justificativa a um processo hermenêutico onde o intérprete constrói o sentido que considerar melhor segundo seu próprio convencimento, consciência ou escolha. Para dar uma resposta jurídica que seja adequada aos Direitos Fundamentais, o intérprete precisa estruturar sua decisão de acordo com o sentido do Direito projetado pela comunidade política da Sociedade.

Imperativo lembrar que uma resposta jurídica que pretenda ser adequada à garantia e efetivação dos Direitos Fundamentais não pode ignorar que estes estão em constante processo de desenvolvimento e que, portanto, o



que pode ser considerado hoje fundamental pode sofrer mudanças, alterações conforme a evolução do próprio Direito e da Sociedade.

Por esta e por outras razões, se reitera, que a presente pesquisa não tem o condão de ser exauriente ou de estabelecer verdades absolutas acerca do tema, mas apenas se dispõe a contribuir para a discussão e a servir como elemento provocador de outros e mais aprofundados estudos que possam contribuir com sua concretização.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Vergílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CORTINA, Adela; MARTINEZ, Emilio. **Ética**. Tradução de Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Loyola, 2005.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GARCIA, Marcos Leite. Uma proposta de visão integral do conceito de direitos fundamentais. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, X, n. 46, out 2007. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=2343](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2343) >. Acesso em junho de 2014.

GIBBS, Carl B. **Princípios de Interpretação Bíblica**. Global University. Tradução em português por Gordon Chown. Campinas: FAETAD, 2006.

MONTE, Mário Ferreira; BRANDÃO, Paulo de Tarso (coord.). **Direitos Humanos e sua Efetivação na Era da Transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2012.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 12 ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

\_\_\_\_\_. **Função Social do Estado Contemporâneo**. 3 ed. rev. atual. amp. Florianópolis: OAB/SC Editora co-edição Editora Diploma Legal. 2003.



PECES-BARBA, Gregorio. **Tránsito a la Modernidad y Derechos Fundamentales**. Madrid: Mezquita, 1982.

\_\_\_\_\_. **Curso de Derechos Fundamentales: teoría general**. Madrid: Universidad Carlos III, 1995.

ROBLES, Gregório. **Os Direitos Fundamentais e a Ética na Sociedade Atual**. Barueri: Editora Manole, 2005.

PISARELLO, Gerardo. **Los Derechos Sociales y sus Garantías**. Madrid: Editorial Trotta, 2007.

STRECK, Lenio Luiz. **O que é isto – decido conforme minha consciência?** 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

SWINARSKI, Chistophe. **Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in honour of Jean Pictet**. Genève - The Hague: ICRC - M. Nijhoff, 1984.

WOLKMER, Antônio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Os “novos” Direitos no Brasil: natureza e perspectiva**. São Paulo: Saraiva, 2003.

Recebido em: 22/10/2015

Aceito em: 17/05/2016

### **Sobre o autor:**

#### **Roberto Epífanio Tomaz**

Doutor em Direito Público pela Università degli Studi di Perugia (UNIPG/2015 – Perugia/Itália), Doutor em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI/2015 – Itajaí/Brasil), com período sanduíche realizado na Universidade do Minho em Braga (2013/UMINHO – Braga/Portugal), fomentado pela CAPES, Processo n.º 18033-12-1, professor colaborador do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica e de Direito Empresarial dos cursos de graduação e pós-graduação (lato sensu) em Direito da UNIVALI onde coordena os cursos de pós-graduação em Direito Empresarial e dos Negócios e em Direito Previdenciário e do Trabalho, atua também como advogado, tomaz@univali.br.



# O PRINCÍPIO DA PRIMAZIA NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

Gianna Alessandra Sanchez Moretti  
Ana Cristina Melo de Pontes Botelho

**RESUMO:** O Tratado da União Europeia e o Tratado de Funcionamento da União Europeia representam uma quase Constituição Europeia em sentido material, pelo próprio conteúdo dos direitos fundamentais que albergam. O Tribunal de Justiça da União Europeia tem exercido um típico controle de constitucionalidade, a despeito de a União Europeia não ter adotado, ainda, uma constituição formal. Esse controle tem se concretizado com o emprego, em especial, do Princípio da Primazia, cuja aplicação busca a resolução de conflitos entre o Direito dos Estados-Membros e o Direito da União Europeia no processo de integração europeia.

**PALAVRAS-CHAVE:** Constitucionalismo Supranacional. União Europeia. Controle de Constitucionalidade. Jurisdição Constitucional. Princípio da Primazia.

## INTRODUÇÃO

O mais poderoso motivo para a unificação europeia, após duas grandes guerras mundiais, foi a necessidade de estabelecer uma paz duradoura. Deste modo, a política europeia do pós-guerra significava, num primeiro momento, promover a política da paz. O sucesso alcançado, nesse particular, é facilmente perceptível, haja vista a inexistência de guerras entre os Estados-Membros da União Europeia (daqui em diante UE) e a consolidação da paz que já perdura por mais de 60 anos.

A cooperação econômica entre os Estados sempre caminhou na busca da livre circulação de mercadorias, serviços e capital e não poderia criar obstáculos às importações. O Tribunal de Justiça da União Europeia, para estimular a criação de um mercado comum, aplicou o princípio do



reconhecimento mútuo, que obriga a incorporação da ideia da liberdade de escolha do consumidor.

A chave do progresso político, por sua vez, dependia da construção de uma comunidade política europeia; um tema tratado com cautelas, o que vem fazendo com que tratados de cunho político nunca sejam aprovados. Foi o caso do Tratado Constitucional da União Europeia, que precisava da concordância unânime de todos os Estados-Membros da UE para a aprovação, o que não aconteceu, razão pela qual não teve vigência como tratado constitucional.

O Tratado de Lisboa de 2007 (em vigor desde dezembro 2009) veio justamente para contornar essa situação. Não mais se falou no termo “Constituição”, a expressão “Ministro dos Negócios Estrangeiros da União” deu lugar a “alto-representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança”. Não mais se fez uso dos símbolos da UE (bandeira, o hino ou o lema), o modelo de três pilares da UE fundiu-se em um, os procedimentos especiais no domínio da política externa e de segurança comum permaneceram em vigor.

Com o advento do Tratado de Lisboa, o Direito da UE passou a ser marcado por três tratados: Tratado da União Europeia (TUE); Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE); Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atômica. A análise do teor do TUE e do TFUE leva ao entendimento de que as mudanças levadas a efeito têm natureza formal e não materiais. Portanto: a existência da UE e de seus Tratados implica na existência de um Direito Constitucional da UE de feição supranacional? Como é feito o controle de constitucionalidade do Direito da União em face do Direito Interno dos Estados Membros?

Para responder a essas perguntas, o artigo vai analisar os precedentes históricos da formação da UE e o processo evolutivo para uma constitucionalização da UE. Buscaremos também evidenciar que o dito controle de constitucionalidade tem se concretizado com o emprego, em especial, do



Princípio da Primazia, cuja aplicação busca a resolução de conflitos entre o Direito dos Estados-Membros e o Direito da UE no processo de integração europeia.

## 1 Precedentes Históricos

Após a Segunda Guerra Mundial, o funcionamento político dos Estados Europeus baseava-se em suas próprias constituições e nas leis nacionais. Todavia, o colapso da Europa ocasionado pelas guerras, aliado ao seu declínio econômico e político, fizeram com que surgisse a necessidade premente de renovação do *status quo* e de cooperação entre os países. Mas, como reorganizar uma Europa composta de complexas organizações de difícil apreensão?

Em 9/5/1950 foi dado um importante passo na construção da UE. O Ministro Francês dos Negócios Estrangeiros, Robert Schuman apresentou, juntamente com Jean Monet, um projeto para a unificação da indústria europeia do carvão e do aço, o que denominou de Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Buscava-se, com isso, organizar uma nova Europa, economicamente mais forte, mas que salvaguardasse a paz.

Foi, então, assinado um tratado para a instituição formal da CECA, assinado em 18/4/1951 pelos seguintes países: Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e Alemanha. Ficou conhecido como Tratado de Paris e entrou em vigor em 23/7/1952. Instituída por um lapso temporal de 50 anos, em 23/7/2002, a CECA foi integrada na Comunidade Europeia.

Em 25/3/1957, por meio do Tratado de Roma, foram criadas mais duas importantes comunidades no contexto europeu: A Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (CEEA), que só em 1/1/1958 iniciaram suas atividades com a entrada em vigor dos respectivos tratados.



Nesse cenário, a Comunidade Europeia surgiu num momento que requeria a cooperação entre os povos europeus, inicialmente pela necessidade primordial de segurança. Buscava-se a integração econômica.

As normas têm, assim, papel essencial, pois estabelecem os fundamentos para que a cooperação internacional possa se dar de forma favorável ao desenvolvimento dos Estados, que num contexto solitário e isolado não conseguem atuar satisfatoriamente.

Foi nesse novo panorama mundial que surgiu a UE<sup>1</sup>, constituída por meio do Tratado de Maastricht. Ele foi assinado em 7/2/1992 e teve que enfrentar obstáculos para a ratificação. A Dinamarca, por exemplo, teve que fazer dois referendos para a sua aprovação, enquanto que na Alemanha foi interposto recurso no Tribunal Constitucional contra a aprovação parlamentar do Tratado (em vigor desde novembro 1993). A definição por ele adotada sobre a UE foi de “uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa”. É, portanto, considerado como o primeiro passo para o estabelecimento de uma Constituição Europeia definitiva.

Dessa maneira, o esquema cooperativo gerado em decorrência da criação da UE gera, sem dúvida, uma limitação do poder soberano, uma vez que os Estados aceitam abrir mão de parte de seu poder em nome de um interesse público que supera os limites territoriais de seus próprios Estados. Nessa acepção, as competências constitucionais nacionais sofrem limitações num cenário no qual as relações internacionais e a possibilidade de um constitucionalismo internacional formam uma integração mais profunda como a da UE.

Com o Tratado de Amsterdã, firmado em 1997, e que teve sua entrada em vigor em 1/5/1999, foram lançadas as bases para que o bloco econômico adotasse uma moeda única. Com isso, foi criado o “Euro” em 2002, que veio a substituir as moedas dos Estados-Membros da UE.

---

<sup>1</sup> A União Europeia, instituída pelo Tratado de Maastricht, em 1992, é composta por três pilares: A Comunidade Europeia, Políticas de Segurança Externa Comum e Assuntos de Cooperação Judiciária.



Em 2001, com o advento do Tratado de Nice (em vigor desde Fevereiro de 2003), foram feitas reformas nas estruturas institucionais dos órgãos do bloco econômico, com o intuito de promover o aperfeiçoamento das instituições comunitárias.

O que se notou, nesse momento particular, foi que a vontade política de promoção do aprofundamento da integração europeia era mais fraca comparativamente com as reformas anteriores. A partir das críticas que foram suscitadas, abriu-se um amplo debate sobre o futuro da UE e sua configuração institucional.

Os chefes de estado e de governo aprovaram em Laeken, em 5/12/2001, a Declaração sobre o Futuro da UE. Naquela ocasião, a UE assumiu o compromisso de ser mais democrática, transparente, eficiente, e de abrir caminho para a formação de uma constituição.

Em sendo assim, a elaboração de uma Constituição Europeia foi confiada à chamada "Convenção sobre o futuro da Europa". Em 18/7/2003, o Presidente da Convenção entregou ao Presidente do Conselho Europeu o projeto de tratado que estabelecia uma "Constituição" para a UE, o chamado "Tratado Constitucional", o qual foi alterado assim que a UE aceitou mais membros.

Após as eleições para o Parlamento Europeu em junho de 2004, foi assinado um documento tido por muitos como a Constituição Europeia<sup>2</sup> (Bruxelas, 17 e 18 de julho de 2004). Ela deveria entrar em vigor com a ratificação de todos os países componentes da UE. A finalidade precípua era, justamente, promover o aprofundamento do processo de integração e, por conseguinte, das políticas comunitárias, formando a base para um verdadeiro Estado Europeu.

O questionamento que naturalmente surgiu foi sobre a natureza jurídica da assim denominada "Constituição Europeia". Muitos entenderam que esta tinha natureza constitucional por estabelecer procedimentos de uniformização

---

<sup>2</sup> Na verdade, a Constituição Europeia não era uma constituição, mas um tratado com "alma" de Constituição.



das políticas a serem adotadas no espaço europeu e por definir as divisões de competências entre a UE e os próprios Estados-Membros.

Diante do peculiar modelo constitucional traçado, a UE e a Comunidade Europeia deveriam formar uma nova e única UE assentada no Tratado Constitucional.<sup>3</sup> Apesar de todos os esforços, a tentativa de estabelecimento de uma Constituição não obteve êxito, esbarrando no processo de ratificação. O Tratado Constitucional da União Europeia foi rejeitado na França<sup>4</sup> e nos países baixos<sup>5</sup>.

No primeiro semestre de 2007 foi apresentado um novo pacote de reformas. Nele, abandonou-se formalmente o conceito de “Constituição Europeia”, e foi retomada a tradição das modificações introduzidas pelos Tratados de Maastricht, Amsterdã e Nice. Buscou-se aumentar a capacidade de atuação interna e externa da UE, reforçar sua legitimidade democrática, melhorar sua eficiência.

O Tratado de Lisboa foi assinado na capital portuguesa pelos chefes de estado e de governo dos vinte e sete Estados-Membros da UE, em 13/12/2007. As mudanças, na prática, não descaracterizaram a feição constitucional do Tratado, dada a permanência dos conteúdos de natureza constitucional. Em termos jurídicos, a Carta de Lisboa incorporou importantes cláusulas gerais, como: direitos biomédicos, direitos de liberdade, de igualdade, de solidariedade, de cidadania, de justiça, e eficácia do direito.

Com o Tratado de Lisboa houve a fusão da UE com a Comunidade Europeia. A UE ocupou o lugar da Comunidade Europeia e continua a ser regida pelos seguintes tratados: Tratado da União Europeia (TUE), Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), Tratado que institui a Comunidade Europeia de Energia Atômica.

---

<sup>3</sup> Somente a Comunidade Europeia da Energia Atômica deveria continuar a ter existência autônoma, devendo, entretanto, manter uma articulação estreita com a nova UE.

<sup>4</sup> Com o referendo realizado, 54,68% dos votos foram contra, com uma participação de 69,34%.

<sup>5</sup> Com o referendo realizado, 61,7% dos votos foram contra, com uma participação de 63%.



O TUE é considerado como uma espécie de Lei Fundamental ou Tratado Fundador, enquanto que o TFUE foi concebido como de execução. Ambos não possuem caráter constitucional formal. As terminologias utilizadas no conjunto dos tratados aqui mencionados refletem, exatamente, a intenção de descaracterizar a Constituição Europeia. Nessa linha, o termo Constituição não foi mais usado.

Diante de tudo o que aqui foi dito, é importante deixar assente que a despeito da designação de Constituição Europeia, formalmente falando, tinha-se, em essência, um Tratado, na acepção da definição traçada pela Convenção de Viena de 1969, visto que precedido de larga negociação entre os Estados-Membros da UE e de necessidade de posterior ratificação para que pudesse entrar em vigor.

O Tratado de Lisboa é tido por muitos estudiosos como uma verdadeira Carta Constitucional em sentido material, visto que inovou em várias áreas de integração, na medida em que adotou princípios comunitários a serem observados pelos Estados-Membros, os quais foram considerados condição indispensável para o ingresso dos Estados no Bloco Econômico.

Demais disso, houve valorização dos direitos humanos, da democracia, da liberdade de mercado, além de uma clara delimitação de competências entre a UE e os Estados que dela fazem parte, com estabelecimento de uma política de relações exteriores na qual os Estados abrem mão, muitas vezes, de parte da sua soberania em prol das instituições comunitárias e de políticas públicas mais abrangentes.

Porém, resta uma indagação constante sobre a natureza jurídica do Tratado de Lisboa – se é Constituição ou não da UE. Mas uma coisa é certa: a constitucionalização do modelo europeu apenas retratou a positivação da realidade constituída pela dinâmica das relações internacionais geradas pela formação da UE.



## 2 Posicionamentos doutrinários importantes sobre a existência de uma Constituição Europeia

Questionado sobre os processos de constitucionalização da UE <sup>6</sup>, Peter Häberle lembra que o Tratado de Roma de 1957 foi qualificado pelo Tribunal Superior da União Europeia como Constituição da Comunidade Europeia, mesmo sem vislumbrar que num futuro fosse se formar a Comunidade Europeia. Nesses termos, ressalta, então, que o termo Constituição não está relacionado a Estado (HÄBERLE, 2009, pp. 79-109).

O autor salienta que enquanto o direito europeu em sentido amplo possui material escrito de partes de constituições, o processo de constitucionalização da UE é muito mais hermético e fechado. Mesmo assim, assevera que os tratados internacionais de Maastricht e de Amsterdã permitem que se fale em comunidade constitucional da UE.

Salienta que o Artigo 6º, parágrafo 1º da, por ele chamada, Constituição da União Europeia, estabelece o princípio da liberdade, da democracia, do respeito aos direitos humanos e fundamentais, bem como ao Estado de Direito. Adotam-se, outrossim, os princípios gerais das constituições dos Estados-Membros como princípios gerais da nova comunidade de direito.

Dessa maneira, o conteúdo essencial das constituições de todos os Estados ficou inserido na denominada pelo autor como "Carta Magna da União Europeia". Dá-se, assim, um processo de formação de uma comunidade com direitos fundamentais e as liberdades econômicas do mercado civil.

O princípio democrático se materializa no momento em que é permitido aos cidadãos o direito ao voto nas eleições, nas responsabilidades do Parlamento Europeu, na constitucionalização dos partidos políticos europeus. Todas essas aberturas democráticas estão previstas na Constituição da Comunidade Europeia. Nesses termos, vê-se não só uma abertura cultural e artística, mas também uma abertura política.

---

<sup>6</sup> Entrevista concedida a Paolo Ridola em Roma no ano de 1999, antes, portanto, do Tratado de Lisboa.



Häberle põe em destaque o importante papel do Tribunal de Justiça da União Europeia, que é justamente o de possibilitar a adequada divisão de funções ou poderes na UE. Sua função vai além da “conservação do direito”, pois ele é um autêntico Tribunal Constitucional por estar vinculado pelo direito da comunidade. Ele enfatiza que a UE não dispõe de nenhuma constituição completa, visto que sua composição é feita a partir de pedaços de outras constituições. Sua função tradicional é a de limitar poderes, a qual é comum a todo o pensamento constitucional.

A constituição, então, ganha seu sentido final quando constitui e legitima o poder. Nessa perspectiva, desde o Parlamento até o Banco Europeu devem ser vistos como exercendo um poder que emana do povo.

Uma função da constituição é também possibilitar a integração dos cidadãos e povos, sempre em observância à liberdade, democracia, direitos humanos, estado de direito, solidariedade entre os povos. Essas funções oferecem, na visão de Häberle (ibid.), a possibilidade de uma identificação na Europa de um processo de unificação. Nessa linha, a consolidação dos direitos fundamentais dos Estados-Membros mostra-se função típica da Carta Constitucional.

Marcelo Neves, ao tratar de modelos de constituição supranacional<sup>7</sup>, aborda o tema colocando que a emergência de ordens jurídicas internacionais é um fato incontestável que vem chamando a atenção de juristas, economistas, cientistas sociais ao longo dos anos (2012, p. 83).

A grande questão que emerge para a ciência jurídica tradicional é, na visão do autor, justamente saber até que ponto as novas ordens jurídicas, que prescindem os estados e até prevalecem contra eles, podem colocar em xeque

---

<sup>7</sup> O Professor Hauke Brunkhorst, entende que o paradigma do Estado Nacional está desmoronando, diante da atual ordem cosmopolita que ele considera como uma ordem de caráter constitucional, pois ao mesmo tempo em que é cosmopolita, é marcada por fortes elementos de estatalidade em níveis pós-nacionais (2011, p. 9). Para ele “a flexibilidade da nova ordem constitucional global era não apenas uma fonte de fragmentação, de ainda mais informalização e do surgimento de uma nova dominação informal, mas também o enquadramento para uma reconciliação de longo prazo de contradições perenes, e isso não é pouco entre as muitas realizações dos processos de constitucionalização” (ibid. p. 21).



o princípio da soberania nacional, considerado a viga mestra do direito internacional público clássico.

Nesse diapasão, afirma que diante de problemas mundiais como os relacionados com o meio ambiente, segurança, comércio mundial, direitos humanos, as constituições nacionais são postas, inicialmente, num segundo plano, mas depois voltam a estabelecer uma espécie de entrelaçamento com “as constelações internacionais, supranacionais e transnacionais”.

Neves faz uma diferenciação entre ordens normativas transnacionais e supranacionais. O termo transnacional (em sentido estrito) aponta para ordens normativas privadas ou quase públicas que surgem e se desenvolvem no plano global de forma independente dos estados e das fronteiras por eles formadas, bem assim das ordens construídas com base em um conjunto de estados, ou seja, supranacionais e internacionais. O termo supranacional se refere a ordens abrangentes na dimensão temporal, material e social, nas quais as normas e decisões, fundadas em tratados, vinculam tanto cidadãos, quanto os órgãos dos Estados-Membros. É o caso paradigmático da UE.

Para Neves (ibid.), as instituições de caráter supranacional possuem formas de vinculação mais intensas quando comparadas ao modelo clássico de direito internacional público. Especificamente com relação à UE, ele coloca que se trata de uma experiência jurídica de supranacionalismo, ocasião em que nomeia seu tratado de fundação de “tratado constitucional”. Ao mesmo tempo em que reconhece a feição constitucional do tratado, alerta que o problema que se põe é compatibilizar o dissenso entre a ordem jurídica da UE e as ordens nacionais.

O filósofo e sociólogo alemão, Jürgen Habermas, coloca que a grande indagação que ainda persiste é sobre o fato de ainda persistir o projeto de uma UE onde os vínculos políticos sejam cada vez mais estreitos (HABERMAS, 2012, p. 39). Ele considera que há mais de uma resposta. Salienta que do ponto de vista de uma constitucionalização do direito das gentes, Kant já apontava para



um futuro estado jurídico cosmopolita. A interpretação mais nova dada a essa predição kantiana é, justamente, a existência da UE, que pode ser tida como um passo importante no caminho de uma sociedade mundial constituída politicamente.

Habermas rememora que as energias gastas pelos defensores de um projeto político europeu foram dissipadas no caminho do Tratado de Lisboa e que os conflitos giraram em torno da existência de uma constituição política. Assim sendo, frisa que o debate contemporâneo baseia-se na busca imediatista de soluções para as crises dos bancos, da moeda e das dívidas dos Estados-Membros da UE, o que acentuou a falta de interesse em relação à dimensão política.

Para ele, o reducionismo dos problemas à perspectiva econômica impede que se perceba a força civilizadora da juridicidade democrática sempre associada a um projeto de uma constituição europeia de natureza política. Lembra que o direito serviu para que a dominação política fosse exercida autoritariamente e que a juridicidade desencadeou tanto uma força racionalizadora quanto uma força civilizadora, pois foi aos poucos dirimindo o caráter autoritário do poder estatal e transformando o estado de agregação do fenômeno político.

Nesse contexto, salienta que após o malogro da Liga das Nações e desde o final da Segunda Guerra Mundial, foi instituída nas relações internacionais uma juridicidade que vai além da tentativa tímida de delimitar a soberania estatal. O processo civilizador, acelerado após a guerra fria, buscou, de forma mais imediata, a domesticação da violência interestatal, bem assim a pacificação dos estados, e de forma mais mediática a cooperação entre os estados e a construção de novas capacidades de ação no âmbito supranacional.

Na sua visão, só com o desenvolvimento das capacidades transnacionais de controle pode ser promovido o controle dos poderes sociais naturalizados



que se formam no plano transnacional, ou seja, as coerções sistêmicas que transgredem as fronteiras nacionais.

Para ele, duas inovações podem ser percebidas: transnacionalização da soberania popular, na forma de uma aliança democrática entre estados, os quais se subordinam a um direito estabelecido supranacionalmente; a totalidade dos cidadãos da UE partilha o poder constituinte com um número limitado de “Estados Constituintes”, que receberam de seus cidadãos a incumbência para coatuar na fundação de uma comunidade supranacional.

Mesmo com a não adoção de uma constituição política para a UE, não está bloqueado um caminho para uma Europa capaz de agir politicamente e ser democraticamente legitimada para tal. Habermas considera que o papel civilizador da unificação europeia é cada vez mais importante quando se leva em consideração um cosmopolitismo de alcance mais amplo.

Ao se referir ao Princípio da Primazia<sup>8</sup> do direito supranacional da UE, o autor enfatiza os problemas causados pela não concretização do projeto político-constitucional para a UE. Dessa maneira, entende que esta comunidade supranacional só se estabilizará no longo prazo se, sob a coerção de imperativos econômicos, der os passos para que se concretize uma coordenação política relevante no rumo de uma juridicidade suficientemente democrática.

O Direito Constitucional Europeu põe em evidência a influência que o Direito Constitucional Interno sofre com o processo de integração e a necessidade de abordar as temáticas constitucionais do Direito Constitucional da UE como parte integrante do Direito Constitucional de cada Estado-Membro, de forma a romper com o estatuto enviesado e artificial que se tem tentado impor ao estudo do Direito Europeu.

---

<sup>8</sup> Em caso de conflito, o direito comunitário tem primazia sobre as normas internas dos Estados-Membros da UE. A primazia não significa supremacia, simplesmente implica que se aplique, preferencialmente, a norma da UE. A primazia do direito comunitário foi sendo reconhecida ao longo dos anos, e aplicada em casos de ocorrência, por exemplo, de contradição entre as normas internas e as normas da UE.



O ponto de inflexão que marca a transição até a configuração das normas fundamentais da UE é o conteúdo do Tratado Constitucional agora incorporado ao Tratado de Lisboa. Assim, com a entrada em vigor deste Tratado, também entrou em vigência a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que configura o núcleo de um autêntico Direito Constitucional da UE.

Apesar das deficiências que teve o Tratado Constitucional que culminaram na crise, a sua virtude foi ter trazido à apreciação o debate sobre as formas políticas que deviam ser adotadas no processo de integração. Destarte, não se pode perder de vista o fato de que o processo de integração europeia tem avançado nos últimos anos em direção de uma progressiva constitucionalização. As manifestações destacadas dessa constitucionalização são: elaboração e proclamação da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (2000); Projeto de Tratado Constitucional (2004); incorporação do projeto de Tratado Constitucional quase íntegro ao Tratado de Lisboa (2007).

### **3 O Princípio da primazia e sua construção teórica**

Como visto, o processo de constitucionalização da UE foi ocorrendo ao longo dos anos. Ao mesmo tempo em que favoreceu uma melhor articulação das relações entre o ordenamento da UE e o ordenamento interno dos Estados-Membros, a constitucionalização tem ocasionado problemas quando há contradições entre as constituições de estado de direito, próprias do constitucionalismo ocidental, e as normas e princípios encampados pelo Direito Comunitário.

Nesse cenário bastante peculiar gerado pela profundidade da integração apresentada pela UE, não causa espanto o surgimento de conflitos quando da divisão de competências supranacionais e nacionais, haja vista que esta traz desafios não só para a supremacia dos Estados Nacionais, como também para a própria autoridade do Direito e das Constituições Nacionais.



Destarte, a distribuição de poder entre os novos atores internacionais, bem como a limitação desses poderes, requer um novo mecanismo constitucional que termina por reestruturar as formas clássicas de participação política.

É inquestionável que a criação da comunidade europeia fez surgir um direito autônomo, comumente denominado comunitário, que constitui um ordenamento jurídico autônomo e distinto das ordens jurídicas internas dos países-membros. Esse novo direito, para grande parte dos autores de destaque no cenário constitucional mundial, como vimos, tem feição constitucional, mesmo que só no âmbito material.

Goza esse Direito Comunitário Europeu<sup>9</sup> de "*primazia*", o que significa que tem supremacia em relação ao direito nacional dos Estados-Membros da UE.

Construiu-se, a partir da jurisprudência do Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia (TJCE), o chamado "*princípio da primazia*", segundo o qual há prevalência do Direito Comunitário frente às normas do ordenamento interno dos Estados-Membros da UE que lhe sejam contrárias.

O primeiro caso jurisprudencial que se tem registro sobre a aplicação do Princípio da Primazia do Direito da UE é o histórico de *Van Gend en Loos c. Netherlands Inland Revenue Administration* (1963). No caso *Costa c. Enel* (1964), o então Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia, hoje Tribunal de Justiça da União Europeia, definiu os elementos caracterizadores da interpretação em casos de conflitos de normas, dando relevo à Primazia. Outra decisão importante que trata do princípio da primazia é a relacionada ao caso *Simmenthal c. Amministrazione delle Finanze dello Stato* (1978). Esses casos jurisprudenciais serão abordados com maior profundidade mais adiante,

---

<sup>9</sup> Para Canotilho Gomes (1998, p. 616) o Direito da UE constitui uma categoria à parte e pode ser denominado direito supranacional comunitário. A passagem que se segue ilustra o pensamento do autor: "...a Comunidade Europeia constitui uma associação específica, à qual foi atribuído um poder originário supranacional, sendo uma das manifestações mais exuberantes deste poder a competência normativa. Daí a importância desta nota: o ordenamento estadual abre-se a fontes de direito supranacionais, alterando-se radicalmente o monopólio estadual de criação do direito."



quando da análise da jurisprudência construída pelo Tribunal de Justiça da UE, a qual consolidou o entendimento sobre a necessidade de aplicação do Princípio da Primazia em casos de conflitos entre o Direito Interno dos Estados-Membros da UE e o Direito Comunitário.

Depreende-se, pois, que, *ab initio*, o reconhecimento da primazia do direito comunitário foi um trabalho construído jurisprudencialmente, pois não constou dos tratados.

A jurisprudência consignada na sentença *Costa c. ENEL*, por exemplo, foi reafirmada várias vezes pelo Tribunal de Justiça e, atualmente, encontra-se delineada no Artigo 288 do TFUE e na Declaração nº 17 anexada ao Tratado de Lisboa.

Percebe-se, pois, que o Princípio da Primazia do Direito Comunitário Europeu teve origem jurisprudencial, mas foi, a partir disso, acolhido pelo direito positivado. Torna-se, pois, explícito o esforço da UE e dos Estados-Membros que a compõem em poder dar efetividade à harmonização entre o Direito Comunitário e o Direito Interno dos Estados-Membros.

A pergunta que surge é: a aplicação do Princípio da Primazia não comporta exceções? Na realidade, o que se observa é que quando normas do Direito Comunitário Europeu esbarram em normas constitucionais internas protetoras de direitos fundamentais é invocada a teoria dos contralimites, segundo a qual a aplicação do princípio da primazia pode ser excepcionada. Esse fato pode ocorrer quando a colisão de normas envolver matérias de alto valor perante as tradições constitucionais do Estado-Membro da UE.

#### **4 O Tribunal de Justiça da União Europeia**

O Tribunal de Justiça da União Europeia (daqui em diante Tribunal) exerce uma função jurídica que faz parte de uma construção política. Faz parte das instituições da UE e confere expressão judicial aos princípios fundadores da UE, os quais definem as características da ordem jurídica da UE.



Exerce um poder autônomo, por ter a função de árbitro entre as instituições da UE, além de ter o direito de anular os atos legais feitos por elas se esses atos estivessem fora das competências das mesmas. Até Jean Monnet, uns dos padres fundadores da UE, durante a primeira reunião do Tribunal no dia 10 de dezembro de 1952, acreditou fortemente que foi criado um Tribunal Europeu *soberano*, prevendo nele um tipo de Tribunal Europeu Supremo Federal.

O Tribunal foi criado com o objetivo de resolver conflitos por meio de instituições comuns e métodos legais de negociação, no meio de um ambiente de colaboração e cooperação entre inimigos antigos durante o período de pós-guerra mundial na Europa. A função originária dele foi de ser a entidade jurídica destinada a manter uma justiça transicional durante o período da segunda guerra (TAMM, 2013, p. 12).

Sua história desde a criação reflete o desenvolvimento da integração europeia. Portanto, o Tribunal não se pode considerar autônomo em relação ao conceito mais amplo da criação da UE, pois a função principal do Tribunal é de interpretar o que é o Direito da UE<sup>10</sup> através do procedimento de controle da “constitucionalidade” dos Tratados.

O Artigo 173º do Tratado de Roma do ano 1957 estabeleceu a função de controle de constitucionalidade pelo Tribunal. Foi por meio deste Tratado que o princípio de legalidade do Direito da UE garantiu-se, ou seja, o efeito “vinculante” direto dos atos jurídicos adotados pelas instituições da UE com poder legislativo.

É assim que o Direito da UE tem efeito direto e exige primazia sobre o Direito Interno dos Estados-Membros, portanto, ele deve fazer parte da ordem jurídica destes e deve ser aplicado pelos respectivos tribunais nacionais. Os tribunais dos Estados-Membros têm a obrigação de interagir e cooperar com o Tribunal, função reafirmada no caso 283/81 *CILFIT Sri c. Ministero della Sanità*.

---

<sup>10</sup> Por Direito da UE, entende-se os atos jurídicos adotados pelas instituições da UE com competência legislativa, principalmente, Tratados e regulações.



O caso *CILFIT Sri* estabeleceu que tribunais nacionais devem levar ante o Tribunal questões preliminares quanto à interpretação do Direito da UE. O primeiro parágrafo do julgamento do caso (1982) afirma que essa obrigação é baseada no princípio de “cooperação” a fim de assegurar uma aplicação correta e uma interpretação uniforme do direito comunitário em todos os Estados-Membros.

Desde o Tratado de Roma (1957), os tribunais nacionais tinham a obrigação de submeter questões de interpretação do Direito da UE ao Tribunal (Artigo 177º), para ele poder exercer sua função de controle de uniformidade na aplicação do Direito da UE.

Agora, qualquer tribunal de um Estado-Membro pode apresentar uma questão prejudicial e não apenas o mais alto tribunal. Porém, o limite é que esta obrigação depende, principalmente, da cooperação entre os tribunais nacionais e o Tribunal. Um problema neste âmbito tem relação com a discricionariedade e a soberania inerente ao respectivo Direito Interno desses tribunais em relação ao Direito da UE.

Quanto a essa cooperação (ou controle no sentido do princípio institucional estadunidense de *Checks and Balances*), existem os vigentes princípios da “subsidiariedade” e da “proporcionalidade”, que são fundamentais para o funcionamento da UE. Eles estão garantidos no Artigo 5º do Tratado de Maastricht de 1992.

Portanto, a subsidiariedade, como definido pelo Glossário Europa, “trata-se de um princípio segundo o qual a UE só deve atuar quando a sua ação seja mais eficaz do que uma ação desenvolvida a nível nacional, regional ou local, exceto quando se trate de domínios da sua competência exclusiva.” A subsidiariedade trabalha em conjunto complementar com o princípio da proporcionalidade, que supõe que as ações tomadas pela UE devem se conformar com meios adequados e suficientes na implementação dos tratados da UE.



O Tribunal também pode exercer um controle do respeito ao princípio da subsidiariedade. Um Estado-Membro pode submeter ao Tribunal um recurso de anulação de um ato legislativo por violação ao princípio da subsidiariedade, interposto por um parlamento nacional ou por uma das suas câmaras (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2009, p. 4).

Além disso, conforme o Tratado de Lisboa, o Tribunal pode adotar sanções pecuniárias em caso de não-cumprimento de uma decisão que declara o não-cumprimento de obrigações. Ele pode impor sanções pecuniárias, uma vez que o julgamento inicial estabelecendo não-cumprimento foi dado, no caso de uma falta de notificação à Comissão das medidas nacionais de implementação de uma diretiva. Essas funções acrescentam o poder do Tribunal dentro do marco institucional da UE e fazem dele um verdadeiro guardião do direito e dos princípios fundamentais da UE.

Um problema que pode trazer dificuldades é relativo à ação concreta dos tribunais dos Estados-Membros em rejeitar (ou desafiar) o princípio da primazia do Direito da UE sobre o Direito Interno, como têm feito os tribunais de Alemanha, Dinamarca, Espanha, Itália e Polônia em alguns casos (KWIECIÉN<sup>2005</sup>, p. 1480). A pergunta que se pode destacar no âmbito do debate sobre uma possível Constituição da UE é a seguinte: uma “Constituição da União Europeia” mudaria a posição dos tribunais (e Estados-Membros) mais críticos quanto ao princípio da primazia do Direito da UE sobre o Direito Interno?

Fala-se mesmo de uma “constitucionalização judiciária” da UE (TAMM, 2013, p. 14) desde que o Tribunal passou a adotar uma jurisprudência prevalentemente em favor do princípio da primazia do Direito da UE, a despeito dos tratados até hoje adotados pelos Estados-Membros não serem formalmente uma constituição da UE.

É importante frisar que o Tratado de Lisboa introduziu alterações quanto à organização e às competências do Tribunal. O Tribunal - antes conhecido como o “Tribunal da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço” desde sua



criação no ano 1952 e depois em geral como o “Tribunal de Justiça Europeu” - é agora conhecido como o “Tribunal de Justiça da União Europeia”. O sistema jurisdicional da UE é agora composto por três jurisdições as quais exercem diversas competências: o Tribunal de Justiça, o Tribunal Geral e o Tribunal da Função Pública.

O Tribunal da Função Pública é responsável pelos casos sobre relações de trabalho e de segurança social entre a UE e seus funcionários públicos, bem como de litígios entre certos organismos da UE.

O Tribunal Geral é competente pelos recursos interpostos por pessoas singulares ou coletivas contra atos ou omissões das instituições, órgãos ou organismos da UE; pelos recursos interpostos pelos Estados-Membros contra a Comissão; pelas ações de indenização por danos causados pelas instituições da UE; e pelos atos relativos às marcas comunitárias e aos recursos das decisões do Tribunal da Função Pública.

O Tratado de Lisboa tem, de fato, flexibilizado os requisitos de admissibilidade dos recursos interpostos por pessoas singulares ou coletivas das decisões das instituições, órgãos e organismos da UE (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2009, p. 3). Antes, o acesso ao Tribunal era mais difícil pois a maioria das regras do tratado afetavam principalmente os Estados-Membros, não conferindo assim direitos diretos a particulares; portanto, grande parte do quadro jurídico do processo de integração europeia manteve-se essencialmente sob influência do poder executivo (TOMUSCHAT, 2013, p. 51).

O Tribunal de Justiça vai continuar decidindo a título prejudicial, levando apelações do Tribunal Geral. Ele também tem competência prejudicial genérica no domínio do espaço de liberdade, de segurança e de justiça, como resultado do desaparecimento dos pilares estabelecidos pelo Tratado de Maastricht, bem como nas áreas de: cooperação policial e judiciária em matéria penal; fiscalização aos atos do Conselho Europeu; vistos, asilo, imigração e outras



políticas relativas à circulação das pessoas; e questões decorrentes da Carta dos Direitos Fundamentais, a qual define os direitos humanos básicos de todos os cidadãos dos Estados-Membros.

Com o Tratado de Lisboa, “a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia adquire o mesmo valor jurídico dos Tratados. Integra ‘o bloco de constitucionalidade’ sobre o qual o Tribunal de Justiça se pode pronunciar” (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2009, p. 2).

O Tratado de Lisboa introduz algumas alterações na organização quanto à instituição e à nomeação dos Membros do Tribunal. A UE, agora dotada de personalidade jurídica, substitui a Comunidade Europeia, cancelando assim a estrutura de três pilares introduzida pelo Tratado de Maastricht. Portanto, a competência do Tribunal estende-se ao Direito da UE.

Um possível limite relativo à natureza do Tribunal tem relação com o método da sua composição e da sua transparência. Por exemplo, os juízes, inicialmente eram nominados só pelos seguintes países fundadores baseado em um princípio fundamental não escrito: Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos (TAMM, 2013, p. 18). Porém, desde a expansão da quantidade de Estados-Membros da UE a partir do começo do século XXI, o Tribunal dos “seis” países fundadores da UE virou um Tribunal ainda mais “Europeu”, agora com vinte e sete juízes. Conforme ao Artigo 221 do Tratado de Nice (2001), o Tribunal de Justiça é composto de um juiz por Estado-Membro. O Tratado de Lisboa retoma as disposições existentes, mas com a nova adesão de um comitê “encarregado de dar um parecer sobre a adequação dos candidatos ao exercício das funções de juiz e de advogado-geral no Tribunal de Justiça e no Tribunal Geral.” (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2009, p. 1)

O processo de nomeação de juízes tornou-se mais transparente, pois agora ao menos tem que passar sob um processo de escrutínio. Quanto aos advogados-gerais, a declaração 38 do Tratado de Lisboa, relativa ao Artigo 222



do TFUE sobre o número de advogados-gerais do Tribunal, prevê que o número de advogados-gerais será aumentado de 8 para 11, conforme o pedido do Tribunal.

Cabe destacar aqui que a decisão da composição do corpo de juízes do Tribunal foi em alguns casos emblemática por motivo das possíveis consequências negativas de ter muitos juízes dos diferentes Estados-Membros por questões de funcionamento interno, de métodos jurídicos e da língua de trabalho (GOUCHA SOURES, 2011, p. 19; TAMM, 2013, p. 21)

Essas diferenças podem até ser de difícil alteração porque o estatuto dos juízes e dos advogados-gerais e o regime linguístico do Tribunal de Justiça são sujeitos a` regra da unanimidade para a alteração.

Os momentos históricos que trouxeram mudanças ao sistema jurídico podem ser categorizados como aqueles em que foram adotados os Tratados da UE (desde sua criação até hoje), e nos momentos nos quais foram adotados casos emblemáticos pelo Tribunal. Além dos Tratados que deram forma e funções ao Tribunal, a jurisprudência dele ressalta vários aspectos sobre o papel que joga o Tribunal dentro do conceito da integração europeia e os princípios que deveriam prevalecer ao longo do seu desenvolvimento, sobretudo o princípio da primazia do Direito da UE. As decisões do Tribunal são vistas como contribuições ao pensamento construtivo e estão relacionadas a uma integração da UE ainda mais forte (ibid., p. 13).

### **5 Jurisprudência do Tribunal: prevalência do efeito direto e da primazia do Direito da União**

Os primeiros casos tratados pelo Tribunal não tiveram muita fama, pois foram mais técnicos que substantivos. Como destacado acima, a função principal do Tribunal é de interpretar o que é o Direito da UE através o procedimento de controle da “constitucionalidade” dos Tratados em cooperação com os tribunais nacionais.



Foi, sobretudo, durante a década de 1960 que o Tribunal começou com mais força a decidir sobre casos que contribuíram para dar destaque a princípios que até hoje reforçam a ideia da primazia do Direito da UE sobre o Direito Interno e, portanto, de uma integração sempre mais forte da UE. Os casos tratados na segunda década da vida do Tribunal estabeleceram os seguintes princípios (ou doutrinas) fundamentais: 1) o *efeito direto* do Direito da UE; e 2) a *primazia* do Direito da UE.

O caso que fundou o Direito da "Comunidade" foi o caso de *Van Gend en Loos c. Netherlands Inland Revenue Administration* em 1963. Foi uma decisão impactante feita durante um momento crítico da implementação dos planos fundadores e para o desenvolvimento da integração europeia com alguns países em favor e outros contra (ZILLER, 2013, p. 40). Neste caso, uma companhia de transporte holandesa apresentou uma queixa contra a aduana holandesa por ter acrescentado o imposto sobre um produto importado da Alemanha.

Foi a tensão política relacionada ao processo de integração (mais especificamente quanto à questão de abrir ou não abrir mão da soberania nacional em nome da UE) que fez o caso emblemático durante esse período. O caso criou um novo direito no qual foi evocada uma decisão que teve um grande eco (ibid.). A sentença do Tribunal invocou o respeito ao Artigo 12 do Tratado de Roma, o qual estabeleceu que os Estados-Membros devem abster-se de introduzir entre si novos impostos aduaneiros de importação ou de exportação ou os encargos de efeito equivalente e de aumentar aqueles que já aplicavam.

Além disso, no nível jurídico, houve um conflito no ordenamento dos Países Baixos entre o Artigo 12 do Tratado de Roma e outra obrigação internacional vinculante no Protocolo de Bruxelas do ano 1958, ratificado pelos Países Baixos e que estabelecia um novo imposto aduaneiro para a União



Aduaneira do Benelux aplicável a partir de 1 de março de 1960 (ou seja, depois da entrada em vigor do Tratado de Roma).

O Tribunal deixou claro que o Tratado deve prevalecer sobre qualquer obrigação internacional celebrada depois. Mas, o Tribunal baseou-se simplesmente na interpretação do Artigo 12, incluindo a possibilidade de sua aplicação direta pelos tribunais nacionais (CREMONA, 2013, p. 25). A Constituição holandesa também trouxe elementos que ajudaram a decisão do Tribunal, pois o Artigo 66 dessa constituição garantia que os compromissos internacionais tinham força de lei e na medida em que eles são auto-executáveis teria precedência sobre a legislação nacional.

A interpretação do Tribunal em relação ao Artigo 12 encontra-se dentro de sua área de jurisdição, como estabelecido no Artigo 177 do Tratado de Roma. Por ter confirmado a vigência do Artigo 12 do Tratado de Roma, o Tribunal confirmou o princípio do efeito direto do Direito da UE internamente, bem como a criação de obrigações para os Estados-Membros e de direitos para os seus cidadãos. Em outras palavras, com sua decisão, o Tribunal determinou o efeito jurídico do Tratado no âmbito dos sistemas jurídicos nacionais. A Corte abriu o caminho para fazer um uso criativo do processo de reenvio prejudicial assim desenvolvendo o direito comunitário através da "vigilância de indivíduos" (CREMONA, 2013, p. 27). Graças ao caso *Van Gend en Loos*, o cidadão comum obteve um tremendo ganho: passou a ser um guardião da integridade do sistema jurídico (TOMUSCHAT, 2013, p. 51).

O outro caso famoso que corroborou o caso *Van Gend en Loos*, foi o caso *Costa c. ENEL* em 1964. Com a sentença deste caso, o Tribunal sustentou o caso anterior e afirmou que o efeito direto não pode ser limitado pelos Estados-Membros. Em concreto, a sentença interpretou que os Estados-Membros transferiram definitivamente seus direitos soberanos à Comunidade e que o Direito da Comunidade não podia ser substituído pelo Direito Interno (TAMM, 2013, p. 25).



Nessa paradigmática sentença *Costa c. ENEL* de 1964, houve questionamento de uma lei italiana de 1962 que tratava da nacionalização de energia elétrica. Discutiu-se, na ocasião, que a lei nacional colidia, de forma parcial, com as disposições do Tratado de Roma (1957), do qual a Itália era signatária. O Princípio da Primazia foi adotado, deixando claro que as normas do Tratado de Roma não poderiam ser derogadas pela lei italiana que lhe era posterior. Deveriam, pois, ter prevalência as disposições do Tratado.

Outro caso relacionado com a aplicação do princípio da primazia, foi o *Amministrazione delle Finanze dello Stato c. Simmenthal Spa*, em 1978, que confirmou a importância desse princípio para o funcionamento e legitimidade da UE e do seu direito. A sentença declarou que qualquer disposição de um sistema jurídico nacional e qualquer prática legislativa, administrativa ou judicial que pudessem prejudicar a eficácia do Direito da Comunidade, impedindo o tribunal competente de cancelar provisões legais nacionais que viessem a causar empecilhos a que as regras da Comunidade atingissem efeito e força exclusivos são incompatíveis com os requisitos do Direito da Comunidade.

Por outro lado, o caso que, além de afirmar os princípios mencionados acima, confirma audaciosamente a fundação jurídica de tais princípios foi o caso *Les Verts c. European Parliament* em 1983, o qual se referiu ao Tratado como a "carta constitucional básica da Comunidade".

Os outros casos tratados pelo Tribunal foram técnicos, individuais e de aspectos econômicos e comerciais. Os casos acima mencionados foram os casos mais citados nos textos sobre a jurisprudência histórica do Tribunal que corroboraram com a prevalência e com o fortalecimento do princípio da primazia do Direito da UE e o efeito direto dele no nível nacional.

Os casos de *Van Gend en Loos* e *Costa c. ENEL* denotaram a verdadeira origem do Direito da UE (KWIECIÉN, 2005, p. 1480). Tal conceito não deriva somente da jurisprudência do Tribunal, que tem jurisdição no funcionamento



da UE por ser uma instituição dela, mas porque é um princípio também afirmado pelos Estados-Membros, que são os autores definitivos da UE.

Foi graças à jurisprudência do Tribunal que a história da integração europeia adquiriu forma concreta, mais do que qualquer outra política, líder ou julgamento, especialmente porque os Estados-Membros hesitaram em implementar o que foi acordado com a entrada em vigor do Tratado de Roma. O Tribunal levou a sério o espírito e as intenções deste texto constituinte sem precedentes (PERNICE, 2013, p. 55).

O papel do Tribunal tem sido decisório também na adoção pelos Estados-Membros desses princípios no legislativo da UE. Porém, o que demonstraria a verdadeira implementação desses princípios a nível doméstico pelos Estados-Membros e pelos tribunais nacionais é se na hora eles cederam um pouco a soberania em nome da UE, especialmente quando a UE tenha soluções melhores para a realização dos direitos dos cidadãos europeus (cidadania estabelecida pelo Tratado de Maastricht).

## **CONCLUSÕES**

Uma constituição possibilita a definição da estrutura do sistema político de um país e a regulação das relações dos membros da sociedade entre si. Como a união dos Estados-Membros da UE forma uma sociedade de caráter mais abrangente ligada por objetivos comuns, regida por princípios fundamentais do direito e da democracia, não é difícil perceber a formação natural de uma constituição de uma entidade regional mais abrangente, com legitimidade jurídica e democrática para traçar como deve ser sua organização, quais são suas competências, como deve funcionar, quais os direitos e obrigações dos Estados-Membros, de suas instituições e dos próprios cidadãos.

A ideia preconcebida é, portanto, a de que há uma constituição da União Europeia, mesmo que em termos tão somente materiais, a qual resulta da soma de normas e valores fundamentais vinculativos, dos textos dos tratados



européus, dos atos jurídicos aprovados pelas instituições da UE e dos próprios usos e costumes consagrados.

Demais disso, tendo em conta que os indivíduos não são apenas cidadãos de suas localidades, suas cidades ou seus estados, mas da UE, resta evidente que uma nova ordem jurídica se formou com a formação da UE.

O artigo demonstrou, ademais, que o TUE e o TFUE representam, em conjunto, uma *quase* constituição europeia em sentido material, pelo próprio conteúdo dos direitos fundamentais que albergam. Isso é demonstrado tanto pelas características intrínsecas dos tratados constitutivos da UE quanto pela própria formação histórica destes.

O Tribunal de Justiça da União Europeia agora, mais do que nunca, tem exercido um típico controle de constitucionalidade, a despeito de a UE não ter adotado, ainda, uma constituição formal. Esse fenômeno se deve ao fato de que o Tratado de Lisboa acrescentou e ampliou o poder e as competências do Tribunal. Portanto, ele tem jogado um lugar decisivo no processo de integração jurídico-legal da EU. Porém, não é o último árbitro, já que a dinâmica do procedimento e os direitos e as obrigações estabelecidas têm vários atores, tais como, o Tribunal de Justiça, os tribunais nacionais, as instituições da UE compostas pelos Estados-Membros, os Estados-Membros e os cidadãos dos Estados-Membros.

Esses atores trabalham sob uma dinâmica de corresponsabilidade, de cooperação e de mútuo respeito. Não há, portanto, uma "concorrência" entre eles - cada um tem sua autonomia que é complementar às outras no que se refere ao conceito de "*embedded autonomies*" (PERNICE, 2013, p. 60). Isso está em harmonia com os dois princípios que regulam a distribuição de competências e a área de jurisdição das instituições da UE: subsidiariedade e proporcionalidade. Nesses termos, as instituições devem funcionar em regime de cooperação.



Da análise jurisprudencial feita no presente artigo, pode-se concluir que o Tribunal exerce uma aplicação e defesa “progressista” do Direito da UE, porque na sua jurisprudência predominam o Princípio da Primazia e o Princípio do Efeito Direto do Direito da UE sobre os Estados-Membros.

A jurisprudência do Tribunal relativa ao Princípio da Primazia do Direito da UE começou, como visto, com o caso histórico de *Van Gend en Loos* (1963), princípio que já estava consagrado nos Artigos 173 e 189 do Tratado de Roma (1957). A aplicação desse princípio foi reforçada por meio de várias decisões adotadas ao longo dos anos pelo Tribunal.

Hoje, pela expansão estrutural da UE e pelo nível dos temas abordados, as decisões estão refletindo outra realidade e outro tipo de desenvolvimento. No presente e no futuro da UE, o Tribunal terá que lidar cada vez mais com questões relativas aos direitos humanos dos cidadãos europeus (TAMM, 2013, p.). Isso decorre da adesão da UE, por meio do Tratado de Lisboa, à Convenção Europeia dos Direitos Humanos<sup>11</sup>. Não obstante, o papel do Tribunal dependerá da composição e da natureza que a UE assume, uma vez que essa é uma entidade regional que tem mudado e continuará mudando sua natureza e afiliação no futuro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, D.F., e PIÇARRA, N. 2008. O Tratado de Lisboa e o Princípio do Primado do Direito da União Europeia: ‘uma evolução da continuidade’. **Revista Mestrado em Direito** N.9. Osasco-São Paulo: Edifio.

BIACCHI GOMES, E./HARDMAN REIS, T. 2002. **Direito Constitucional Europeu – Rumos da Construção**. São Paulo: Editora Juruá.

BORCHARDT, K.D. **O ABC do Direito da União Europeia**. Luxemburgo: Serviço de Publicações da União Europeia. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/editorial/abc.pdf>. Acesso em 12/7/2013.

---

<sup>11</sup> Por ser uma parte contratante da Convenção, a UE agora pode ser denunciada por um particular ou um Estado parte da Convenção ao Tribunal Europeu de Direitos Humanos, o qual teria competência de verificar a compatibilidade de qualquer ato jurídico da UE com os direitos humanos dos cidadãos europeus garantidos na Convenção.



BODIN, J. 1955. **The six books of the Commonwealth**. Oxford: Basil Blackwell Oxford. Tradução para o inglês de M. J. TOOLEY. Disponível no formato digital em [http://www.constitution.org/bodin/bodin\\_.htm](http://www.constitution.org/bodin/bodin_.htm).

BONAVIDES, P. 2003. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª edição. São Paulo: Malheiros.

\_\_\_\_\_. 2011. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**. Fortaleza-CE: Edições Demócrito Rocha, n. 12.

\_\_\_\_\_. 2006. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**. Fortaleza-CE: Edições Demócrito Rocha, n. 7.

\_\_\_\_\_. 2008. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**. Fortaleza-CE: Edições Demócrito Rocha, n. 9.

BRUNKHORST, H. 2011. Alguns Problemas Conceituais e Estruturais do Cosmopolitismo Global. Em: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Tradução Sebastião Nascimento. Vol. 26, nº 76. São Paulo: ANPOCS, p. 7- 38, junho 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v26n76/02.pdf>

CAMPOS, J.M. 1994. **Direito Comunitário**. 4ª edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

CANOTILHO GOMES, J.J. 1998. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2ª edição. Coimbra: Almedina.

CREMONA, M. 2013. **The Judgment - Framing the Argument**, em TIZZANO, A., KOKOTT, J., PRECHAL, S. Court of Justice of the European Union: 50th Anniversary of the Judgment in Van Gend en Loos 1963-2013. Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne.

FERRAJOLI, L. 2002. **A soberania no mundo moderno**. São Paulo: Martins Fontes. Tradução de Carlo Coccioli e Marcio Lauria Filho.

FINNEMORE, M. 1996. **National Interests in International Society**. New York: Cornell University Press.

GLOSSÁRIO EUROPA. **Subsidiariedade. União Europeia**. Último acesso: 24/05/2014.

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/subsidiarity\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/subsidiarity_pt.htm)



GOUCHA SOURES, A. 2011. **Tratado de Nice**, em J. FERREIRA DO AMARAL, J.M. BRANDÃO DE BRITO, M.F ROLLO, Portugal e a Europa. Dicionário. Lisboa: Tinta da China. <http://pascal.iseg.utl.pt/~socius/publicacoes/wp/wp102.pdf>

HABERMAS, J. 2012. **Sobre a Constituição da Europa**. São Paulo: Editora UNESP.

HÄBERLE, P. 2009. **Conversas Acadêmicas com Peter Häberle**. Org. Diego Valadez. Saraiva.

KEOHANA, R.O. 1989. **International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory**. Boulder: Westview.

KWIECIÉN, R. 2005. **The Primacy of European Union Law over National Law Under the Constitutional Treaty**, em German Law Journal: Review of Developments in German, European and International Jurisprudence (Vol. 6 No. 11). Charlottesville: German Law Journal GbR. [http://www.germanlawjournal.com/pdfs/FullIssues/pdf\\_Vol\\_06\\_No\\_11.pdf](http://www.germanlawjournal.com/pdfs/FullIssues/pdf_Vol_06_No_11.pdf)

NEVES, M. 2012. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes.

PERNICE, I. 2013. **The Autonomy of the EU Legal Order - Fifty Years After Van Gend**, em TIZZANO, A., KOKOTT, J., PRECHAL, S. Court of Justice of the European Union: 50th Anniversary of the Judgment in Van Gend en Loos 1963-2013. Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne.

SIEYÈS, E. 1982. **Qu'est-ce que le tiers état?** (1789). Rio de Janeiro: reedição PUF.

TAMM, D. 2013. **The History of the Court of Justice of the European Union Since its Origin**, em COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law. The Hague: Asser Press.

TOMUSCHAT, C. 2013. **Introduction**, em TIZZANO, A., KOKOTT, J., PRECHAL, S. Court of Justice of the European Union: 50th Anniversary of the Judgment in Van Gend en Loos 1963-2013. Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. 2009. **Comunicado de Imprensa no. 104/09**. Luxemburgo: Tribunal de Justiça. Disponível em [http://europa.eu/rapid/press-release\\_CJE-09-104\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_CJE-09-104_en.htm)

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. 1963. **Sentença de 5 de fevereiro, NV Algemene Transport - en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration**, Petição N° 26/62.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. 1964. **Sentença de 15 de julho, Flaminio Costa v E.N.E.L.**, Petição N° 6/64.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. 1978. **Sentença de 28 de junho, Simmenthal S.p.A. v. Amministrazione delle Finanze dello Stato**, Petição N° 70/77.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. 1982. **Sentença de 6 de outubro, Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health (reference for a preliminary ruling from the Corte Suprema di Cassazione) (Obligation to request a preliminary ruling)**, Caso N° 283/81

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. 1986. **Sentença de 23 de Abril, Parti écologiste "Les Verts" v European Parliament**, Petição N° 294/83.

VILLAR, G.C. 2013. **Union Europea y Derechos Fundamentales**, em CALLEJÓN, F.B.. Manual de Derecho Constitucional. Madrid: Editorial Tecnos.

ZILLER, J. 2013. **Les réactions des milieux institutionnels, nationaux et scientifiques de l'époque**, em TIZZANO, A., KOKOTT, J., PRECHAL, S. Court of Justice of the European Union: 50th Anniversary of the Judgment in Van Gend en Loos 1963-2013. Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne.

Recebido em: 29/09/2014  
Aceito em:18/05/2015



## **Sobre as autoras:**

### **Gianna Alessandra Sanchez Moretti**

Graduada em Relações Internacionais (2010) e Mestre em Ciências Internacionais e Direitos Humanos (2012) pela *Università degli Studi di Torino*. Atualmente é Doutoranda na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, e tem experiência profissional nas áreas de educação, desenvolvimento e direitos humanos, tanto em entidades públicas e privadas, mas especialmente nas Nações Unidas, por exemplo, UNICEF (Madrid), a UNESCO (Paris), e UNITAR (Genebra).

### **Ana Cristina Melo de Pontes Botelho**

Graduada em Engenharia Elétrica, pela Universidade de Pernambuco (1993), e em Direito, pela Universidade Federal de Pernambuco (2005), e Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (2009). Ela é Professora do Instituto Brasiliense de Direito Público e Auditora Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, atuando na Assessoria do Ministro Raimundo Carreiro.



# O SIGNIFICADO DAS RELAÇÕES SUL-SUL PARA A DIPLOMACIA BRASILEIRA: A OBRA DE ADOLPHO JUSTO BEZERRA DE MENEZES E O PENSAMENTO BRASILEIRO SOBRE O SUL GLOBAL

Dhiego de Moura Mapa

**RESUMO:** Este pequeno ensaio analítico procura delinear o conteúdo substantivo que a cooperação Sul-Sul (enquanto conceito e forma de atuação internacional) possui para a política externa brasileira (PEB). Tal proposta se efetua em um duplo movimento. De um lado, busca-se compreender a correlação existente entre as críticas às assimetrias da globalização e a emergência do discurso de valorização da cooperação Sul-Sul. Por outro lado, em breve apreciação histórica, procura-se mapear as bases em que se assentam a percepção diplomática brasileira acerca da importância do diálogo e interação engajada com o Sul Global e suas demandas. Neste caso, a leitura da obra do diplomata Adolpho Justo Bezerra de Menezes permite delimitar a base epistemológica dos argumentos favoráveis à política Sul-Sul, por parte da diplomacia brasileira.

**PALAVRAS-CHAVE:** Cooperação Sul-Sul. Adolpho Justo Bezerra de Menezes. Política Externa Brasileira.

## INTRODUÇÃO

O discurso da cooperação Sul-Sul tem alcançado grande repercussão no âmbito das relações internacionais, em especial nos últimos anos. Desde o colapso do socialismo soviético e da lógica geopolítica da Guerra Fria, a cooperação Sul-Sul tem emergido como um dos termos definidores do sistema internacional que se configura no século XXI, como complemento (e resposta) à concepção de globalização (e da percepção de seu caráter assimétrico).

O termo cooperação Sul-Sul exprime tanto um plano de ação quanto um ideário político, podendo ser percebido e articulado de duas formas diferentes:



um projeto cooperativo multilateral institucionalizado pela ONU (Organização das Nações Unidas)<sup>1</sup> ou enquanto discurso político e forma de atuação internacional articulados entre diferentes entes estatais que compõem o sistema internacional. A diferença básica entre ambos é que na medida em que o primeiro apresenta um significado geral e abrangente que visa à cooperação técnica para o desenvolvimento<sup>2</sup>, o segundo é semanticamente plural e congrega diferentes percepções sobre a importância e a instrumentalidade da cooperação Sul-Sul para o protagonismo e inserção internacional dos países envolvidos. Não obstante a relevância e a atenção conferida em trabalhos acadêmicos ao primeiro tipo de percepção, nossa preocupação aqui se restringe a este último.

Em vista de seu conteúdo político, captar o significado da cooperação Sul-Sul para os seus protagonistas incorre em considerar não apenas a forma de atuação, mas a substância ideológica que fomenta o ato cooperativo enquanto estratégia de política externa de âmbito multilateral. Significa visualizar qual a relação entre a estratégia de valorização das relações Sul-Sul de determinado país com os chamados “interesses permanentes” (e/ou nacionais) de sua política externa. Para tanto, este breve ensaio analítico terá por enfoque o caso da

---

<sup>1</sup> O termo cooperação Sul-Sul deriva, historicamente, do termo “cooperação para o desenvolvimento” que constava na proposta apresentada pelo então presidente norte-americano, Harry Truman, durante Assembleia Geral da ONU de 1949, (de ajuda à reconstrução dos países afetados pela Segunda Guerra Mundial) e também do conceito de “cooperação técnica” (que prioriza a capacitação institucional) articulada, desde 1965, pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) que direcionava a proposta de cooperação para o desenvolvimento às nações subdesenvolvidas. O grande marco, entretanto, seria a criação, em 1972, da Unidade Especial de Cooperação Técnica para os Países em Desenvolvimento (em resposta às articulações políticas do chamado Grupo Afro-Asiático, desde Bandung e, principalmente, a formação do Grupo dos 77) que, em 1978, durante a Conferência sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, fez aprovar o Plano de Ação de Buenos Aires que consagrou a ideia de “cooperação horizontal”, na qual países em desenvolvimento com experiências positivas auxiliam outros em situação semelhante, ou seja, seria uma cooperação técnica entre (ou para) países em desenvolvimento (LEITE, 2011, pp. 55-77).

<sup>2</sup> A cooperação Sul-Sul é vista pela ONU como um complemento à cooperação Norte-Sul, e não como um substituto, cujo diferencial é o fato de que deve ser feita entre países em desenvolvimento com vistas à consecução de programas de auxílio mútuo que visem ao desenvolvimento sustentável e ao crescimento econômico sustentável (as Metas do Milênio). A relevância dada pela ONU é tamanha que, em 2003 instituiu-se o dia da cooperação Sul-Sul que, em 2011 foi determinado como sendo o dia 12 de setembro, já que nesta data, no ano de 1978, foi elaborado o Plano de Ação de Buenos Aires. (Cf. [www.un.org/en/events/southcooperationday/](http://www.un.org/en/events/southcooperationday/). Acesso em: 03 jul. 2014)



política externa brasileira (PEB), cujo discurso da cooperação Sul-Sul, tão evidenciado no início do século XXI, possui raízes históricas cuja compreensão urge como fundamental para que se trace o sentido mais profundo da estratégia de valorização das relações Sul-Sul.

Nossa proposta se subdivide em três partes. Primeiro procuraremos evidenciar a relação entre as críticas à globalização e a valorização do discurso da cooperação Sul-Sul. Após isso, procuraremos dissecar o significado mais profundo da cooperação Sul-Sul para a PEB por meio de uma perspectiva histórica. Para isso, se efetuará um breve retorno cronológico ao debate inicial sobre a importância do mundo afro-asiático para a PEB, por meio da obra do ex-diplomata Adolpho Justo Bezerra de Menezes. Neste caso, se efetuará um duplo movimento que busca apreender, de um lado, os debates gerais acerca das relações do Brasil com o mundo afro-asiático e, de outro, a contribuição específica da obra de Bezerra de Menezes em articulação com o debate geral no qual se inclui. Para tanto, nos inspiraremos em algumas reflexões teóricas próprias do chamado “contextualismo linguístico” de Quentin Skinner e John Pocock<sup>3</sup>.

### **Globalização e cooperação Sul-Sul**

O sistema internacional do pós-Guerra Fria teria duas características intrínsecas que o tornam historicamente único: a fragmentação política (multipolaridade com surgimento de potências regionais) aliada à interdependência econômica (o fenômeno da globalização). Em linhas gerais, trata-se da constatação de duas tendências: o declínio do poder norte-americano no mundo (no longo prazo) com a emergência de potências econômicas regionais (com destaque para a China) e, por outro lado, a

---

<sup>3</sup> Enquanto crítica do anacronismo presente na chamada “história das ideias políticas”, o “contextualismo linguístico” de Skinner e Pocock se caracteriza, de maneira geral, pela percepção de que uma ideia e/ou teoria política só pode ser interpretada corretamente a partir do contexto em que foi produzida, por meio de uma metodologia de pesquisa que procure captar a “performance” (ação) de determinado autor (ou agente do discurso/ato de fala) em um campo linguístico historicamente dado, originando novas linguagens políticas e/ou significações (JARDIM, 2005, pp. 27-38).



interdependência econômica e o fortalecimento do multilateralismo que inviabiliza a tomada de decisões unilaterais (KISSINGER, 1997).

Ambos os fatores se complementam, visto que a tendência ao declínio da hegemonia norte-americana no longo prazo pode ser explicada pelo fato de que sua atual proeminência em termos de poder militar não é acompanhada no que tange à economia, visto que surgem potências econômicas concorrentes. Trata-se de um movimento histórico contínuo e não direcionado, no qual potências ascendem e declinam em conformidade com as transformações econômicas geradas pelas mudanças no patamar tecnológico e produtivo, que sustentam o poder militar, a capacidade de ação e o prestígio internacional (KENNEDY, 1989). O curioso é que foi exatamente a estratégia norte-americana de alargar as bases econômicas de seu poder hegemônico (ainda durante a Guerra Fria)<sup>4</sup>, que ocasionou as mudanças internacionais que desembocaram no desenvolvimento do segundo fenômeno que, junto com a tendência à multipolaridade, caracteriza o pós-Guerra Fria: a globalização econômica.

A causa da emergência do fenômeno da globalização é dupla. De um lado, o novo estágio de acumulação de capital gerado pela Revolução Científica e Tecnológica da década de 1970. De outro, a diversificação das bases produtivas, com a instalação de polos industriais (oriundos de países desenvolvidos) em países periféricos, a fim de combater a tendência de queda na taxa de lucro gerada pela organização trabalhista da sociedade do welfare state. Como consequência, se organiza a globalização financeira e produtiva, caracterizada pela concorrência em busca de maior competitividade e maiores mercados consumidores. Tal processo seria ainda acompanhado pela abertura das economias nacionais como condição para inserir-se nesse mercado global.

---

<sup>4</sup> Na conjuntura da década de 1960, os Estados Unidos vivenciavam o desgaste de sua hegemonia (catalisada pelo fracasso na Guerra do Vietnã), acompanhado pelo crescimento econômico de aliados como Japão e Alemanha. Nesse contexto, na década de 1970 o governo norte-americano lançou a estratégia para recuperação das bases de seu poder: em 1971 decretou o fim da paridade do dólar em relação ao ouro e, na esteira da crise do petróleo de 1973, iniciou a Revolução Científica e Tecnológica (altos investimentos em informática, telecomunicação, biotecnologia, robótica, etc.) que elevou o patamar tecnológico da acumulação de capital (VIZENTINI, 2004).



Portanto, tomada como paradigma da ordem internacional do pós-Guerra Fria, a globalização se apresenta como sendo o processo de internacionalização dos circuitos produtivos e dos sistemas financeiros, cuja adesão de países periféricos a seu movimento implica redução do grau de soberania sob influxo de condicionamentos externos. Em resposta surge a regionalização (formação de blocos econômicos preferenciais em subsistemas geográficos), como forma de inserção soberana no circuito econômico mundial globalizado. Assim, a regionalização surge como reação aos efeitos da globalização, em uma tentativa de grupos de estados controlarem seu movimento de forma favorável a seus anseios. Nesse particular, o Estado possui a atribuição de tomar parte no sistema produtivo global de forma a não apenas abrir seu mercado e desnacionalizar sua produção interna, mas de forma a induzir essa inserção a gerar apropriação de tecnologias, maximizando a competitividade de processos produtivos nacionais, por meio de controle sobre o capital financeiro e fortalecimento das instituições financeiras internas (CERVO, 2007).

Essa tendência ganhou força com o ciclo de crises econômicas mundiais do capitalismo, na década de 1990, e com a postura unilateral norte-americana após os atentados do 11 de setembro de 2001. A postura crítica com relação à globalização propugna que seu desenvolvimento se deu em vista de condicionamentos políticos e ideológicos palpáveis, e não apenas como um desenvolvimento natural da economia capitalista mundial, de forma a beneficiar o centro hegemônico do capitalismo internacional, composto basicamente pelo eixo Estados Unidos-Europa-Japão. Tal postura visa perceber o fenômeno da globalização como direcionado pelas grandes potências a partir de seu componente ideológico: o neoliberalismo (FIGUEIREDO, 2004).

Esse viés crítico se direciona, em específico, às reformas liberais da década de 1990 (o chamado "Consenso de Washington", ou neoliberalismo), do ideal reformista do estado mínimo, da abertura econômica e das privatizações.



Em geral, parte da compreensão de que a ação estatal é fundamental para o desenvolvimento nacional de forma a equalizar os interesses do empresariado nacional com as vicissitudes do mercado, além de possibilitar a correção social (programas de distribuição de renda). Trata-se de uma alternativa que busca uma adaptação ao cenário mundial do pós-Guerra Fria, por meio de uma proposta de ação que busca aliar liberalismo e desenvolvimentismo (DINIZ, 2007).

Uma das grandes questões levantadas nesse contexto seria o aspecto assimétrico da globalização (geradora de concentração de poder e riquezas), cujo desafio seria transformar a globalização em um processo menos excludente (SEGRERA, 2003). Dessa perspectiva se desenvolveu o discurso da cooperação Sul-Sul. Tal discurso apresenta uma percepção do sistema internacional (o embate Norte-Sul assimétrico) conjugado a uma proposta de ação (articulação multilateral e inter-regional para assentamento de uma ordem internacional multipolar) que visa à redistribuição do poder mundial e diminuição das assimetrias da globalização.

Essa cognição engloba, ainda, aquilo que Boaventura de Sousa Santos denomina de “nova epistemologia do Sul”. Esse pensamento parte da divisão entre o “Norte Global” e o “Sul Global”. O capitalismo globalizado da democracia liberal e da economia de mercado do “Norte Global” resulta em hegemonia epistemológica que aprofunda as assimetrias da globalização, aumentando as disparidades econômicas e sociais entre os países do Norte e do Sul. Uma forma privilegiada de combater esse processo é o estabelecimento de epistemologia própria, voltada para os interesses e necessidades do “Sul Global”. De acordo com Santos, uma epistemologia do Sul é orientada pelo seguinte movimento: “aprender que existe o Sul, aprender a ir para o Sul; aprender a partir do Sul e com o Sul” (SANTOS, 1995).

Foi exatamente a adoção de uma “epistemologia do Sul” que passou a vigorar nas práticas e discursos da PEB no início do século XXI, em especial a



partir do governo Lula. Se, ao final do governo Cardoso esboçou-se um discurso de crítica à chamada “globalização assimétrica”<sup>5</sup>, foi no governo Lula que a PEB adotou o discurso da cooperação Sul-Sul como plano de ação internacional mais efetivo<sup>6</sup>. O esforço em gerar coalizões ao Sul é um elemento que diferencia as diplomacias de Lula da Silva e de Cardoso. A estratégia de coalizão internacional com a região periférica do sistema é o que motivou o esforço em fortalecer a identidade de país do Sul na PEB durante o governo Lula. O objetivo diplomático seria firmar posições em instâncias multilaterais de negociação (no âmbito da ONU), a fim de induzir mudanças favoráveis aos anseios e necessidades econômicas, políticas e sociais dos países periféricos. Ao mesmo tempo procura inviabilizar a imposição de medidas favoráveis aos interesses das potências que compõem o centro hegemônico do sistema internacional, em detrimento das necessidades dos países em desenvolvimento.

A proposição reformista contida na estratégica de cooperação Sul-Sul seria reforçada pelos discursos presidenciais durante suas missões diplomáticas. Nestes, foi recorrente caracterizar o protagonismo internacional brasileiro como sendo resultante do objetivo de contribuir para a configuração de uma “nova geografia política e econômica mundial”. Essa ideia de buscar uma “nova geografia mundial” é um indicativo de que as ações de cooperação Sul-Sul figuram como instrumento de política externa com o fito de obter liderança e/ou maior influência no sistema internacional. O que é corroborado pelo corpo diplomático, visto que o então ministro Celso Amorim, ao caracterizar as

---

<sup>5</sup> O ciclo de crises econômicas mundiais (crises mexicana, asiática e russa), a crise cambial brasileira (1999) e a postura unilateral norte-americana (após os atentados do 11 de setembro de 2001) seriam os condicionantes da mudança de tom do discurso diplomático brasileiro em fins do governo Cardoso, que passou a tecer críticas às assimetrias da globalização (VIZENTINI, 2005, p. 381-397).

<sup>6</sup> Segundo Maria Regina S. Lima, a diferença de visão acerca do sistema internacional, entre os formuladores de política externa dos governos citados, é dada pela percepção acerca da ordem internacional, em que a diplomacia do governo Lula se engaja em movimento contra-hegemônico. Durante o governo Cardoso, a PEB se pautou pela “estratégia da credibilidade”, em que o Brasil buscou reforçar a identidade de um mercado emergente, a fim de obter inserção positiva no movimento da globalização. De outra forma, o governo Lula adotou a “estratégia da autonomia”, em que buscou se posicionar como *system-affecting-state* (exercício de liderança nas questões Norte-Sul, como articulador de posições). A ideia de *system-affecting-state*, proposta por Keohane, diz respeito à estratégia de inserção ativista por parte de países com recursos limitados, que optam pelo multilateralismo e a cordenação com países de capacidades similares (LIMA, 2005, p. 24-59).



diretrizes da PEB, enfatizou que as ações da diplomacia brasileira buscavam consolidar o país enquanto “Ator Global” em um processo de redistribuição do poder mundial, já em curso, no qual a cooperação Sul-Sul seria estratégia fundamental<sup>7</sup>.

Apesar de este ideário e plano de ação terem encontrado concretude a partir do governo Lula, sua existência já figurava nos quadros da diplomacia brasileira ainda na gestão de Cardoso (e até antes). Essa perspectiva encontra eco na figura de diplomatas como Celso Amorim e, em especial, Samuel Pinheiro Guimarães, que congregam uma corrente do corpo diplomático do Itamaraty com visão mais nacionalista (ou autonomista) em oposição a outro grupo com percepção de corte americanista (ou institucionalista)<sup>8</sup>. Essa clivagem no corpo diplomático possui perspectiva histórica (PINHEIRO, 2004) e figura como um dos vetores fundamentais (além das conjunturas internacionais favoráveis a este ou aquele discurso/percepção) para as eventuais mudanças de rumo na PEB.

Neste aspecto, para além das conjunturas e transformações no sistema internacional, é preciso compreender a causa não apenas da valorização do discurso da cooperação Sul-Sul, mas da permanência de determinada percepção acerca da importância estratégica das relações Sul-Sul para a PEB. Para tanto, é necessário compreender o significado das relações Sul-Sul para os interesses globais mais profundos da PEB, em âmbito geral. Essa essência é

---

7 Cf. MRE. Nota nº 528. Pronunciamento do Ministro Celso Amorim por ocasião da “II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional”. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2007/05/pronunciamento-do-ministro-celso-amorim-por>. Acesso em: 23 jul. 2010.

8 A visão do sistema internacional e da inserção brasileira, conforme a ótica de Amorim e Guimarães, configurariam aquilo que Miriam Saraiva identifica como sendo a corrente autonomista (ou nacionalista), que prevaleceu de forma hegemônica no MRE (Ministério das Relações Exteriores), ao longo do governo Lula, que “tem preocupações de caráter político-estratégico dos problemas Norte/Sul” e, dessa forma, “prioriza as relações de cooperação Sul-Sul e busca maior liderança brasileira na América do Sul”. Essa corrente se oporia aos chamados “institucionalistas pragmáticos” (Celso Lafer, Gelson Fonseca Junior e Luiz Felipe Lampreia são os expoentes desse grupo, visto que coordenaram o Itamaraty e estabeleceram seu programa de ação ao longo do governo Cardoso), que “procura dar maior importância ao apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência”, além de defenderem a ideia de “uma inserção internacional do país a partir de uma soberania compartilhada [...] busca na América do Sul uma liderança mais discreta” (SARAIVA, 2007, p. 42-59).



passível de ser captada em seu estado mais puro a partir de um retorno ao momento de origem da valorização das relações do Brasil com o Sul Global enquanto estratégia de política externa, nos debates iniciados na conjuntura das décadas de 1950 e 1960, em vista do impacto internacional gerado pelos movimentos de emancipação afro-asiáticos e da Conferência de Bandung, em 1955.

Esse esforço intelectual se justifica a partir da percepção de que a cooperação Sul-Sul se apresenta, no âmbito da PEB, como uma linguagem política. Não me refiro aqui ao termo “cooperação Sul-Sul” em si, mas ao debate e percepção acerca das relações do Brasil com o Sul Global em relações internacionais, que estão contidos no termo (conferindo-lhe significação). Trata-se da compreensão, conforme proposição de Quentin Skinner, de que a linguagem política é algo compartilhado por integrantes de determinada comunidade linguística, em que linguagem é produzir ação no mundo e, conseqüentemente, a ação política é limitada por princípios normativos existentes que servem para legitimar a ação (SKINNER, 1999). O que propomos aqui, de forma ainda incipiente, é delimitar o contexto em que o discurso de valorização das relações do Brasil com o Sul Global (conhecido hoje como cooperação Sul-Sul, conforme praticado pela PEB) emergiu como linguagem política da diplomacia brasileira.

### **As relações do Brasil com o Sul Global e o embate entre americanismo e nacionalismo**

O período de meados do século XX foi de tamanha importância para a PEB que Flávio Castro, à época diplomata de carreira do MRE (Ministério das Relações Exteriores), ao narrar sua história administrativa do Itamaraty, identifica os anos entre 1945-60 como o mais fundamental para as relações internacionais do período (a Guerra Fria). Para acompanhar as intensas transformações no cenário internacional (desde o surgimento da ONU, passando pela desintegração dos impérios coloniais na Ásia e África, até os conflitos armados



na Ásia e Oriente Médio), o MRE passou por um processo de reformulação burocrática, em especial na década de 1960 (nas gestões de Afonso Arinos, San Tiago Dantas e Gibson Barboza), a fim de que a PEB atuasse mais na esfera multilateral (ao invés do tradicional perfil de atuação quase que exclusivamente bilateral). Essa reforma administrativa gerou a criação de novos departamentos e postos diplomáticos – só em 1961 foram criadas 22 representações diplomáticas, grande parte delas no mundo afro-asiático – e, no mesmo período, foi criada a Comissão de Planejamento Político, grupo de estudos encarregado de propor as diretrizes da política externa (CASTRO, 1983).

Foi nesse ambiente de reforma administrativa (o *modus operandi*) da PEB, para fazer frente aos desafios internacionais, que emergiram também reformulações epistemológicas. A fim de ser possível dimensionar esse processo de reformulação é preciso, conforme orienta John Pocock, estar atento ao fato de que o conhecimento do contexto continua sendo necessário para a compreensão da inovação, já que o contexto linguístico (os diversos idiomas do discurso político em dada época) indica o contexto político, social ou histórico no qual se situa a linguagem. Só dessa forma seria possível compreender a forma como um “ato de fala” (enunciação, autoria, performance de agentes, obras) efetuado em certa linguagem pode atuar sobre ela e introduzir inovações (POCOCK, 2003). A partir dessa constatação, o que se dará a seguir será uma breve tentativa de mapear, minimamente, os idiomas da linguagem diplomática brasileira do período assinalado.

A tradição diplomática, que remonta à perspectiva realista do barão do Rio Branco, durante a Primeira República brasileira, percebia a emergência dos Estados Unidos como polo de poder hemisférico e mundial, que sinalizava a necessidade de estreitamento de laços com a potência norte-americana – a “aliança tácita” com os Estados Unidos. Com o advento da Segunda República, o paradigma americanista, esboçado por Rio Branco, se consolida em duas vertentes: a pragmática, de Osvaldo Aranha, onde a “aliança com Washington



passa a ser vista como instrumento de projeção internacional do país”, um elemento de barganha ao anseio nacional por insumos econômicos ao desenvolvimento; e a ideológica, de João Neves da Fontoura, posição conservadora, que após a II Guerra Mundial internaliza os pressupostos de defesa da civilização ocidental cristã (SILVA, 1995). Enquanto a vertente pragmática prevaleceu durante o Estado Novo de Vargas, que negociou o alinhamento com os Estados Unidos durante a II Guerra Mundial (a “barganha nacionalista”, em que a política externa é, conscientemente, utilizada como instrumento estratégico para financiar a industrialização brasileira), a vertente ideológica, por seu turno, se fez notar durante o governo Dutra, entre 1945-1951 (VIZENTINI, 1994).

O alinhamento à potência hegemônica seria o cerne do debate sobre a PEB, durante a década de 1950, que dividia a opinião de políticos, burocratas e intelectuais em duas vertentes básicas, genericamente classificadas como nacionalista (que buscava maior autonomia decisória no sistema internacional) e americanista (que propugnava maior alinhamento à potência hegemônica). Elementos externos e internos iriam acirrar o debate, fazendo com que, no início dos anos 60, a diplomacia brasileira apresentasse um projeto de política externa de corte nacionalista (a chamada Política Externa Independente, PEI).

No momento em que o Terceiro Mundo (o Sul Global) surgiu como uma força nas relações internacionais, a influenciar os debates nas Assembleias Gerais da ONU – onde o eixo Norte-Sul do sistema internacional se contrapõe à centralidade do conflito Leste-Oeste – a PEB encontrava-se alinhada com a política externa norte-americana. Inseria-se, assim, na lógica do mundo bipolar da Guerra Fria, compondo o bloco ocidental, cuja prioridade era a segurança internacional caracterizada como combate à expansão mundial do comunismo.

O elemento doméstico que canalizou os debates foi a postura nacionalista de Vargas na questão da criação da PETROBRAS, em 1953, indo diretamente contra os interesses do capitalismo internacional, apoiado pelos



setores americanistas da classe política brasileira. Elaborou-se ainda uma posição crítica nos assuntos econômicos, fortemente influenciada pelos debates e teorias econômicas propugnadas pela Comissão Econômica Para a América Latina e Caribe (CEPAL), que elaborou a tese do desenvolvimento industrial voltado para dentro. Data deste momento um esboço de diversificação da agenda externa através da busca de relações com países subdesenvolvidos, através do discurso de apoio aos movimentos de descolonização afro-asiáticos (HIRST, 1996). O suicídio de Vargas, em 1954, e a tentativa de golpe dos setores conservadores, demonstravam a gravidade da situação doméstica.

Em meio a esse processo surgem os dois modelos analíticos que Gelson Fonseca Jr. denominou de: “modelo da nação incompleta”, de corte nacionalista, baseado na teoria do imperialismo e na teoria da dependência da CEPAL, que criticava o alinhamento ideológico aos Estados Unidos (defendido por setores conservadores) e advogava maior proximidade com o terceiro-mundismo e com o não-alinhamento; e o “modelo do Brasil como baluarte do Ocidente”, adotado pelo pensamento geopolítico estratégico, que possui percepção ocidentalista, defendendo o esforço brasileiro na contenção do comunismo e criticando como inviável a postura neutralista em meio à realidade da Guerra Fria (FONSECA JR, 1989). Em vista dessa dualidade interna, a relação do Brasil com o Terceiro Mundo foi ambígua e vacilante, haja vista sua postura no âmbito das Assembleias Gerais da ONU.

Um fenômeno histórico de envergadura foi a conferência de Bandung, onde o ideal do neutralismo e a presença majoritária do Terceiro Mundo nas Assembleias Gerais da ONU, colocaram a temática do subdesenvolvimento na agenda internacional, tendo como resultado direto a criação da UNCTAD (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento, do inglês United Nations Conference on Trade and Development), no seio da qual foi criado o “Grupo dos 77”, nos anos 60 (GONÇALVES, 2000). Nesse aspecto, é importante salientar que a própria percepção brasileira com relação à



Conferência de Bandung foi, a princípio, de desconfiança, apesar da declaração oficial de apoio ao movimento – já que os diplomatas brasileiros que acompanharam o evento (Oswaldo Trigueiro, Ildelfonso Falcão), não apresentaram a mesma interpretação do mesmo<sup>9</sup>. O apoio retórico do Brasil ao processo de descolonização, devido à defesa do direito à autodeterminação dos povos e da crítica ao colonialismo e ao imperialismo, esbarrava no apoio brasileiro ao colonialismo português, que defendia a tese segundo a qual Portugal não tinha colônias na África, mas sim, províncias ultramarinas.

O ponto alto desse processo ocorreu durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-61) e deveu-se à habilidade da diplomacia portuguesa conjugada ao esforço do lobby português, existente no Rio de Janeiro, que exercia forte influência sobre políticos e intelectuais brasileiros. O apoio do governo Kubitschek ao colonialismo português mostra o antagonismo fundamental da PEB de então, de avanços e recuos. Em vista dos limites internos e externos impostos à conjuntura do momento, ao mesmo tempo em que o governo Kubitschek demonstrava protagonismo em nível hemisférico através da OPA (Operação Pan-Americana), lançada em 1958 (o que era um avanço em nível de autonomia e pragmatismo), apresentou, no entanto, nítido retrocesso na ONU, ao votar contra a autodeterminação da Argélia (de 1954 até 1959, a favor da França) e apoiar constantemente a política portuguesa na África, com base na argumentação dos “laços afetivos” que uniam brasileiros e portugueses (MOURA, 1991).

Essa dualidade se deve, em grande medida, à ambiguidade existente dentro do governo, como reflexo da divergência entre nacionalistas e americanistas vigente na sociedade brasileira de um modo geral. Ao longo de sua gestão presidencial, Kubitschek procurou manobrar os interesses de ambos

---

<sup>9</sup> Enquanto Oswaldo Trigueiro teceu críticas ao discurso dado pelo primeiro ministro indiano, Jawaharlal Nehru (caracterizado como “pessoa de trato difícil”) salientando que a Conferência havia repelido o neutralismo indiano, Ildelfonso Falcão interpretou a fala de Nehru de forma cautelosa, em termos de seu significado histórico enquanto representante de uma nova proposta em relações internacionais (KOCHER, 2008).



os setores de seu governo (nacionalistas desenvolvimentistas, cuja expressão intelectual era o ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros; e ocidentalistas, fundamentados nos pressupostos geopolíticos da ESG – Escola Superior de Guerra), procurando ora agradar os interesses de um, ora de outro grupo, o que explica o caráter dúbio da conduta internacional brasileira no período. De acordo com Williams Gonçalves, no Itamaraty predominava o ocidentalismo (ou americanismo), em vista do jurisdicismo e conservadorismo dos diplomatas que apoiavam as relações luso-brasileiras, já que “interpretavam os nacionalismos e a descolonização como veículo de esquerdização e traição à aliança ocidental” (GONÇALVES, 2003).

Apesar da predominância da perspectiva ocidentalista no interior do Itamaraty, Gonçalves indica que o setor nacionalista “era representado pelos elementos mais jovens e em fase ascensional na carreira” dentro do MRE. Devido à sensação de mudança no cenário internacional, esse grupo começava a ansiar por um novo programa de política externa para o Brasil, que contemplasse “o rompimento da política de alinhamento automático com os Estados Unidos e, fundamentalmente, o engajamento brasileiro na luta pela descolonização” (GONÇALVES, 2003, p. 245-246). Conforme salienta Pio Penna Filho, o apoio irrestrito ao colonialismo português, aliado à completa falta de conhecimento da realidade africana, fez com que a aproximação efetiva com a África negra, e a proposição de ações concretas pró-África, tardassem a ser implementadas. Esse fato, porém, não deve obscurecer a atuação pró-ativa das chamadas “vozes dissidentes” (Adolpho Justo Bezerra de Menezes, Osvaldo Aranha e Álvaro Lins) que, desde o período do governo Kubitschek, propunham uma posição anti-colonialista, terceiro-mundista e voltada para o mundo afro-asiático (PENNA FILHO, e LESSA 2007), que só se concretizou na conjuntura da década de 1970.

O desconhecimento da realidade afro-asiática e a ausência de alguma política definida com relação aos países recém independentes que emergiam no



sistema internacional fica patente pela postura brasileira de assistir passivamente ao processo de descolonização afro-asiático e apoiar os anseios colonialistas de Portugal (no caso de Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Guiné Bissau e Cabo Verde) e França (caso argelino). Apenas em 1957 surgiria um memorando do diplomata Sérgio Corrêa do Lago, indagando sobre as implicações para o Brasil da questão da descolonização africana e asiática. Em 1959, o embaixador do Brasil na Índia, José Cochrane de Alencar, escreveu um memorando ao ministro Negrão de Lima, no qual sugeria a formulação de uma política que atendesse às aspirações dos povos afro-asiáticos, pois entendia que o advento da descolonização figurava como oportunidade para a projeção internacional do Brasil no mundo.

No mesmo ano, o diplomata brasileiro Jorge Paes de Carvalho (que havia servido na embaixada brasileira em Lisboa, junto a Álvaro Lins), registrou a necessidade de o Brasil apresentar postura mais assertiva com relação aos movimentos de descolonização africanos. Na condição de observador do governo do Brasil na I Sessão da Comissão Econômica para a África (CEA), realizada em Adis Abeba, Carvalho, em seu relatório ao ministro Negrão de Lima, constatou o crescimento em importância da África no sistema internacional, ao qual o Brasil não poderia ficar alheio e deveria, portanto, ficar atento à necessidade de aproximar-se dos países africanos, em vista de sua articulação em termos de política internacional na ONU (PENNA FILHO e LESSA, 2007).

A percepção da importância do Terceiro Mundo no sistema internacional, e do fato de que o Brasil poderia, através de uma aproximação com os movimentos de independência que surgiam (principalmente dos países africanos), alcançar proeminente projeção internacional, logo esbarraria no apoio ao colonialismo português. O embaixador brasileiro em Portugal durante o governo Kubitschek, Álvaro Lins, foi um dos expoentes a criticar as relações privilegiadas entre Brasil e Portugal, dadas pelo discurso dos laços fraternais,



que só traziam benefícios para o lado português em detrimento dos interesses nacionais do Brasil. Essa postura de Álvaro Lins se deu após desentendimento com o governo português, por oferecer asilo político ao general português Humberto Delgado, na embaixada do Brasil em Lisboa.

Em 1958, o embaixador Osvaldo Aranha, em entrevista concedida ao jornal "Última Hora", alertava para o fato de que a posição brasileira de apoiar o colonialismo francês (Argélia) e português na ONU era contrária ao seu passado histórico e gerava uma imagem negativa de desconfiança frente aos novos estados que surgiam na ONU (GONÇALVES, 2003), o que traria prejuízo de longo prazo para o prestígio internacional do país (SILVA, 1995, p. 107). Desenvolvia-se, no interior do corpo diplomático brasileiro, a tese de que a defesa dos interesses nacionais seria melhor encaminhada por maior aproximação com o Terceiro Mundo, no qual, no que tange ao continente africano, o Brasil deveria adotar postura anti-colonialista, inclusive contra os interesses portugueses.

Percebe-se nesse momento, que emergia um embate epistemológico que se travava no interior do Itamaraty, que era não apenas um reflexo do choque entre percepções americanistas (ou ocidentalistas) e nacionalistas (ou autonomistas) próprias da comunidade política brasileira do período, mas também resultante direto do impacto do terceiro-mundismo e do neutralismo do Movimento dos Não-alinhados, para a visão estratégica da diplomacia brasileira. O que estava em questão era a percepção, então arraigada nos quadros no MRE, do "Brasil como baluarte do Ocidente" em vista da inescapável realidade da Guerra Fria e da iminente preocupação com a segurança nacional (leia-se combate ao comunismo e apoio à hegemonia norte-americana). Alie-se a este fator, o discurso sedutor e atraente com que a diplomacia portuguesa envolvia a diplomacia brasileira, através do ideal da afetividade luso-brasileira (ancorada sobre a tese de Gilberto Freyre acerca do sucesso e originalidade da mestiçagem da nação brasileira orquestrada pelo domínio português, que



fundiu o branco e o negro), utilizado para que Portugal garantisse o apoio (e articulação diplomática) do Brasil ao colonialismo português na África, no âmbito da ONU.

Em linhas gerais, esse é o contexto em que se delimitava a linguagem diplomática do período, na qual emergiu o discurso de defesa das relações Sul-Sul do Brasil (ou, em termos da época, um diálogo e engajamento junto ao mundo afro-asiático). Essa percepção surgiu em oposição ao estabelecido, mas dialogando com ele. Isso porque, conforme Pocock, as intenções são articuladas e enunciadas por meio de uma linguagem (historicamente determinada) que possui limites (que funcionam como condicionantes), mas, ao mesmo tempo em que a linguagem determina o que pode ser dito, ela pode ser modificada pelo que nela é dito (numa articulação constante entre atos de fala/discurso/parole e linguagem/langue), ampliando os horizontes de ação (POCOCK, 2003). Esse é o caso, por exemplo, do pensamento de Adolpho Justo Bezerra de Menezes, um dos primeiros diplomatas brasileiros a pensar em uma ação política coerente com o interesse nacional e pragmática com relação ao mundo afro-asiático e que expressou sua percepção a respeito do tema através da publicação das obras "O Brasil e o mundo ágio-africano" (1956) e "Ásia, África e a Política Independente do Brasil" (1961).

### **Adolpho Justo Bezerra de Menezes e o mundo afro-asiático**

Tendo nascido em 1910, no Rio de Janeiro (e iniciado sua carreira diplomática durante a II Guerra Mundial, em 1943), no ano de sua morte, em 2006, Adolpho Justo Bezerra de Menezes seria caracterizado pela Associação dos Diplomatas Brasileiros por seu "olhar pioneiro aos novos mercados" no Oriente Médio, África e Ásia. Isso devido ao seu trabalho "O Brasil e o mundo ágio-africano", que se somou ao momento em que "começava a crescer uma percepção nova do Brasil e do direcionamento de suas relações com os países que emergiam da luta contra o colonialismo" (PORTELLA, 2006, p. 05). Essa obra, que começou a ser escrita durante o período em que serviu no posto



diplomático de Jacarta, na Indonésia, em 1954, certamente também foi influenciada pelo impacto gerado por sua presença na Conferência de Bandung, como observador do Brasil. O próprio autor caracterizou este momento da seguinte forma:

Este livro foi idealizado em fins de 1954. Nessa época mais encarniçada ia a Guerra Fria e o Departamento de Estado se obsecava em pôr em prática, no continente asiático, uma política essencialmente militar de contenção do comunismo. No que tange à nossa política externa, vivíamos no mais completo conformismo de uma posição eternamente apagada. O Brasil era acólito dócil, o ventríloco fiel, o comparsa quase sempre mudo (MENEZES, 1960, p. 09).

A crítica acintosa de Bezerra de Menezes à política externa norte-americana, e aos setores americanistas do Brasil, é reconhecida pelo próprio como fruto de seu patriotismo e percepção da iminência do crescimento hegemônico do Brasil no cenário internacional. Tanto que seu trabalho inicia com a seguinte questão: "O Brasil será dentro de um século a potência mundial ou uma das potências mundiais?", ao que o próprio responde: "Se, como tudo aponta [...] a resposta for positiva, o Brasil deve começar imediatamente a traçar e pôr em execução uma política internacional de escopo mundial". Em outras palavras, seria a constatação de que o Brasil possui as condições de compor o centro hegemônico do poder mundial, devendo para tanto se credenciar para alcançar o status almejado, por meio de estratégia política adequada, que inclui, entre outras coisas:

ganhar as boas graças, a admiração mesmo, dos povos orientais e africanos, os quais fatal e inexoravelmente, terão de pesar fortemente na balança mundial, em meados do século XXI, quando começarmos a figurar como grande país nos quadros mundiais (MENEZES, 1960, p. 07).

Em síntese, são três as proposições gerais apresentadas por Bezerra de Menezes: a) a crescente importância na balança internacional das nações africanas e asiáticas recém independentes; b) a necessidade de o Brasil elaborar uma política externa mais independente e ativa; c) a constatação de que o Brasil possui qualificações para o exercício da liderança junto aos países africanos e



asiáticos na arena internacional. Neste último aspecto reside, talvez, a maior contribuição de Bezerra de Menezes. Invertendo a lógica do pensamento vigente nos setores conservadores da comunidade política brasileira da época (caracterizados por sua francofilia e europeísmo em termos de cultura, ou americanismo em termos de interesses econômicos e comerciais), o autor advoga que o Brasil assumira sua identidade de integrante do mundo em desenvolvimento.

Nesse aspecto, é importante a percepção particular de Bezerra de Menezes acerca da realidade afro-asiática no período. Em suas memórias acerca de sua experiência diplomática na Indonésia, escritas 40 anos depois do ocorrido, Bezerra de Menezes descreve dois relatos interessantes. Primeiramente, sua percepção sobre certo amadorismo dos diplomatas dos países recém independentes de África, Ásia e Oriente Médio, os quais, segundo ele: "ainda não tinham quadros tradicionais de diplomatas de carreira, mandavam amiúde diplomatas completamente inexperientes, os quais, não poucas vezes, cometiam certas gafes que muito divertiam ou irritavam seus veteranos colegas ocidentais" (MENEZES, 1997, p. 39). Em segundo lugar, um episódio em específico por que passou no momento em que já estava de partida de Jacarta, mas, por infelicidade, acabou atropelando um cidadão local e quase foi linchado pela população que pensou ser ele algum representante diplomático do governo holandês (antigos colonizadores da região) e, só escapou ao se identificar como "Brasíliah" (brasileiro) e, conforme o próprio descreveu: "por milagre, o companheiro do rapaz ferido era um universitário que sabia perfeitamente diferenciar um cidadão colonizador de outro pertencente a um país subdesenvolvido como o nosso naquela época" (MENEZES, 1997, p. 49-53).

Suas impressões sobre a estadia diplomática na Indonésia são também reveladoras, visto que afirma que ajudaram a ter "revigorado certas virtudes cívicas que eu e a maioria dos meus concidadãos tanto carecemos", elogiando a



região como “terra de homens idealistas, patrióticos, cheios de civismo” (MENEZES, 1997, p. 56). O convívio com o nacionalismo indonésio, e com o ambiente em que circulava a defesa de posições neutralistas em relações internacionais, talvez tenha contribuído para sua percepção de que este deveria ser o caminho a ser adotado pela PEB. A compreensão de que o Brasil possui corpo diplomático com expertise articuladora na arena internacional seria também um ganho, já que novos países carentes de know how diplomático, certamente buscariam apoio em países também subdesenvolvidos, mas com maior espaço de manobra em política externa, como era o caso do Brasil. É nesse âmbito que o Brasil construiria a posição de liderança internacional: como articulador.

Conforme Bezerra de Menezes, em termos políticos e de projeção internacional, o Brasil deveria assumir a posição de mediador, de “defesa dos fracos e oprimidos da Ásia e da África”, que desejam garantir suas necessidades e aspirações frente ao sistema hegemônico das grandes potências, no qual “a África é atualmente o seu principal campo de experimentação”, sendo o Brasil, em vista de seu passado colonial e sua imagem anti-imperialista e anti-racista, o país indicado “para constituir-se em propulsor e advogado das idéias de u’a [sic] moralização das relações internacionais”. O destino brasileiro, pela perspectiva de Menezes, seria a de “conciliador internacional”, para o qual “precisa projetar-se inteiramente, de corpo e alma, em política internacional; não como acólito, mas como mestre de orquestra” (MENEZES, 1960). Percebe-se, assim, a visão de futuro (positiva), na qual o Brasil estaria fadado a figurar entre os grandes do tabuleiro internacional, devendo, para isso, projetar-se como liderança junto aos países subdesenvolvidos. Assim, Bezerra de Menezes defende a idéia da neutralidade positiva:

A mais consentânea [linha de ação a ser adotada pelo Brasil] com o nosso evidente destino de grande potência seria aquela de uma neutralidade positiva que nos permitiria uma inteira liberdade em política externa. Nossa diplomacia poderia então lutar pelos lídimos interesses da Nação sem que se visse obrigada a toda sorte de



tergiversações e paradoxos, a fim de fazê-los coincidir com aqueles dos Estados Unidos (MENEZES, 1960, p. 361).

Essa “neutralidade positiva” seria a postura de defesa dos interesses dos países subdesenvolvidos, por uma questão de identidade e estratégia de inserção internacional, devido à percepção de que a projeção do Brasil na África e Ásia tornaria sua diplomacia respeitada no mundo, inclusive na Europa e nos Estados Unidos. Surge então, como nos escritos e proposições de Menezes (e em meio ao processo de descolonização afro-asiático e configuração do Terceiro Mundo), a percepção diplomática brasileira em relação aos países subdesenvolvidos que acompanharia o imaginário da PEB acerca das relações Sul-Sul: um elemento a favorecer a consecução do destino de potência do Brasil no cenário internacional, em termos políticos e econômicos. Os primeiros passos nesse sentido seriam ensaiados pela PEI<sup>10</sup>, dos anos 60. É exatamente com a PEI (e em defesa dela) que dialoga a segunda obra de Bezerra de Menezes “Ásia, África e a Política Independente do Brasil”, escrita em 1961, à guisa de resposta a seus críticos.

A PEI, inaugurada durante a presidência de Jânio Quadros (tendo Afonso Arinos como ministro das Relações Exteriores) e continuada pela presidência de João Goulart (com San Tiago Dantas à frente do Itamaraty) foi um ponto de inflexão na história da PEB. Suas proposições, conceitos, interpretação do sistema internacional e posicionamento do Brasil frente ao mesmo, seriam o substrato da ação diplomática brasileira, tanto durante os governos militares a

---

<sup>10</sup> A PEI foi uma reformulação da “barganha nacionalista” (presente no “americanismo pragmático”), dos governos Vargas, frente à nova conjuntura internacional dos anos 50 e 60: a recuperação econômica da Europa Ocidental e do Japão, o descaso dos Estados Unidos com o desenvolvimento econômico latino-americano e a relação de dependência existente, a descolonização afro-asiática, a consolidação do socialismo e da condição de potência da União Soviética, o Movimento dos Países Não-Alinhados e a Revolução Cubana. Em meio a essa conjuntura, a PEI se fundamentava em cinco princípios básicos: 1. ampliação do mercado interno; 2. formulação autônoma dos planos de desenvolvimento econômicos; 3. manutenção da paz pela coexistência pacífica e desarmamento geral; 4. defesa dos princípios da autodeterminação dos povos, não-intervenção nos assuntos internos de outros países e primado do Direito Internacional; 5. emancipação colonial – que, ao arrefecer a competitividade no mercado europeu com a África, favoreceria a exportação brasileira à Europa, além de contribuir para assentar a condição brasileira de liderança política mundial na posição de intermediário entre o Primeiro e o Terceiro Mundo (VIZENTINI, 1994, p. 24-36).



partir da década de 1970 (em vista do interregno ideológico entre 1964-1969), quanto em tempos recentes.

O ministro San Tiago Dantas, à época, definiu que a PEI tinha por base a aspiração nacional “ao desenvolvimento e à emancipação econômica” e, também, “à conciliação histórica entre o regime democrático representativo e uma reforma social capaz de suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária”, ou seja, se fundamentava na defesa dos interesses do Povo/Nação brasileiro e não de setores específicos (elite conservadora). Em relações internacionais, essa perspectiva seria sistematizada pelos cinco princípios da PEI. Dentre estes princípios, podemos ressaltar o de “apoio à emancipação dos territórios não autônomos, seja qual for a forma jurídica utilizada para sua sujeição à metrópole”, visto que, pela ótica de Dantas, “a posição anti-colonialista sempre esteve implícita na conduta internacional do Brasil, por motivos éticos e econômicos” (DANTAS, 1962, p. 05-12).

O papel internacional do Brasil nessa conjuntura, seria o de mediar os interesses dos países do Terceiro Mundo frente às potências capitalistas, no sentido de que, ao prestar apoio ao anti-colonialismo, garantiria que os novos Estados firmassem seus laços com o Ocidente (em especial, a África portuguesa). Isso porque o princípio articulado pela PEI era de que o interesse nacional se ligava ao desenvolvimento econômico brasileiro, cujo bom encaminhamento deveria estar atento às oportunidades abertas pelas transformações do sistema internacional. De fato, com a PEI, a política externa do Brasil deixa de ser hemisférica e passa a ser mundial. A PEI, apesar de não ter logrado mudar radicalmente as relações do Brasil com a África (em vista do entrave que eram os laços com Portugal), demonstrou que, mais importante, a região afro-asiática era vista de forma diferente pela diplomacia nacional, em termos econômicos e estratégicos. A defesa de Bezerra de Menezes às ações e propostas da PEI demonstra isso.



Ao escrever o livro “Ásia, África e a Política Independente do Brasil”, Bezerra de Menezes reforçava o tom de suas críticas aos setores americanistas da classe política brasileira, a começar pela questão da identificação do Brasil como pertencente ao bloco ocidental, ao que enfatiza que “se há um bloco a que possamos dentro de certos limites pertencer, é aquele dos subdesenvolvidos”, e acrescenta:

as ressalvas citadas não impedirão que futuramente possamos fazer parte de um Ocidente verdadeiramente civilizado, não dilapidador das riquezas dos mais fracos” e, em seu prognóstico “esse Ocidente emergirá mais depressa à proporção que países chave, países massa, como o Brasil, adotem uma política independente, justa, moral (MENEZES, 1961, p. 11-10).

O prognóstico de Bezerra de Menezes acerca da balança de poder mundial se fazia sentir no âmbito da ONU e a almejada formulação de uma política externa independente se esboçou no início dos anos 60, durante os curtos governos de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-64) no Brasil. O problema, para Bezerra de Menezes, consistia na dificuldade de compreensão e aceitação da condição brasileira de liderança frente ao bloco afro-asiático, devido àquilo que ele denominou de “visão deturpada do panorama econômico”, de um “setor de nossa elite, setor europeizado por tradição ou por esnobismo, que confunde a brancura de suas peles, o conservadorismo de suas idéias, com as da maioria da população do país”. Esse grupo político conservador, com laços afetivos e ideológicos com a Europa, se juntaria àquele ligado aos interesses financeiros dos Estados Unidos, que “interpreta qualquer atitude mais independente de caráter internacional como sendo um descambar para o comunismo e para a dependência soviética” – tratava-se da “minoría filofrancesa e filo-americana” (MENEZES, 1961, p. 72-74).

O tom sarcástico da crítica de Menezes (fruto de seu posicionamento nacionalista) se deve à percepção de que a aproximação com o Terceiro Mundo geraria ganhos econômicos e comerciais que se perderiam em vista de um posicionamento conservador anacrônico. Bezerra de Menezes visualizava, então,



que na África negra “encontraríamos um mercado para os produtos manufaturados e de indústria média, que nosso parque industrial já poderá suprir”, alcançando a posição privilegiada de “vendedores primários à Europa e de manufaturados à África”, em um esquema no qual a “África continuaria vendendo, mas dentro de um regime de cotas e de fixação de preços, em harmonia conosco” (MENEZES, 1961, p. 109-112). Infere-se desta assertiva a possibilidade de uma articulação multilateral entre os países do Terceiro Mundo, a fim de tornar o comércio internacional favorável aos seus interesses, em vez de ser benéfico apenas aos anseios das grandes potências. Nesse aspecto, uma política externa de aproximação aos países afro-asiáticos e de defesa de seus interesses, poderia auferir ganhos não apenas em termos de projeção política, mas também no que diz respeito a ganhos econômicos.

Muito mais do que as críticas e proposições de Bezerra de Menezes, uma das características que conferem valor e densidade às opiniões que publicou é o conhecimento detalhado e profundo das questões afro-asiáticas do período, que recolheu in loco enquanto diplomata. Este fator, inclusive, fez com que seu primeiro livro ensejasse uma emenda ao orçamento do MRE, proposto pelos deputados Joaquim Duval (PSD) e Newton Carneiro (UDN) em 1957, objetivando fornecer subsídios ao serviço de propaganda nacional no mundo asiático. Outro fator curioso é que, uma edição recente dessa mesma obra (em 2012, pela Editora Funag), contém uma carta prefácio de João Neves da Fontoura (que representa o conservadorismo do chamado americanismo ideológico), que elogia a acuidade intelectual da obra e sua importância para a reflexão acerca do tema do colonialismo e do papel do Brasil em relação ao mundo afro-asiático, mas não deixa de apontar dois aspectos. Primeiro, nas palavras do próprio: “o Brasil sabe distinguir entre o ideal humano de liberdade de todos os povos e a exploração comunista que transformou a questão do colonialismo em arma de propaganda contra as nações ocidentais” (MENEZES, 2012, p. 15-17).



Nesse particular, o próprio Bezerra de Menezes, posteriormente, iria pontuar essa questão em específico, na obra "Subdesenvolvimento e Política Internacional" (1963), em que defende a tese do neutralismo positivo em oposição ao "parasitismo internacional", praticado tanto por potências ocidentais (nesse caso, exploração/colonialismo econômico) quanto pela potência comunista soviética (que seria o parasitismo político/estratégico e ideológico), e tece críticas àqueles que "inconscientemente se deixam envolver pela aspereza da atual rivalidade internacional; aqueles que não conseguem pensar além da fase de desafio dos dois superestados", pois, conforme Bezerra de Menezes, "o que interessa não é apreciar se capitalismo ou comunismo é melhor ou pior no que respeita às várias formas de exploração da humanidade" (MENEZES, 1963, p. 55-73). Na verdade, ambos seriam prejudiciais à humanidade, já que manteriam sistemas de dominação (parasitismo internacional) que opõe exploradores (desenvolvidos) e explorados (subdesenvolvidos). Portanto, o eixo Norte-Sul deveria ser o modo de atuação prioritário em termos de política internacional, ao invés do conflito Leste-Oeste.

Outro aspecto interessante é que em sua leitura, João Neves da Fontoura encontra na obra de Bezerra de Menezes uma espécie de elogio ao Império Lusitano que originou uma sociedade brasileira miscigenada, graças ao gênio do colonizador europeu e sua capacidade de mistura das raças. De fato, Bezerra de Menezes toca na questão, mas, em sentido inverso, para demonstrar a superioridade do tipo de sociedade desenvolvida no Brasil em comparação com o ideal colonizador português. Conforme Bezerra de Menezes,

[...] o futuro do "homo brasilliensis" levará maior vantagem para convencer, para aproximar, para estabelecer duradouras pontes de entendimento pelo corpo e pelo espírito, que o próprio "homo portucalensis" luso-tropicalista de Gilberto Freyre. Enquanto o português contribui apenas com seu plasma, com a matéria prima biológica, o brasileiro pode ostentar ao mundo um tipo já formado. Enquanto o português leva à África e à Ásia o exemplo do homem branco, do europeu sem preconceitos, nós já poderemos levar e exibir o indivíduo que, por sua formação étnico-moral, nunca poderá visualizar a existência de tais sentimentos (MENEZES, 1960, p. 309).



De fato, apesar de reconhecer que a origem luso-tropicalista gerou as misturas étnico-raciais que geram sentido de identidade com o mundo afro-asiático, ele pondera que “se bem que o colonialato português no Brasil tenha sido dos mais brandos e patriarcais em seus aspectos sociais, no lado político e econômico foi dos mais ríspidos e sufocantes” (MENEZES, 1960, p. 316). Afora isso, ainda tece críticas ao apoio diplomático brasileiro ao colonialismo português na África à época, que se ancorava na tese do luso-tropicalismo de Gilberto Freyre e dos “laços sentimentais” que ligavam Brasil e Portugal. Para Bezerra de Menezes, seria suicídio diplomático o apoio ao colonialismo português, que terminaria por “amarrar-nos, ladeira abaixo, na carreta de um colonialismo e de um imperialismo em vias de ser sepultado”, arriscando-se ainda a “incorrermos gratuitamente, e devido a causa injusta, no ódio e no desprezo de milhões de africanos e asiáticos” (MENEZES, 1960, p. 355). Seria exatamente essa percepção, quase tardia, que o corpo diplomático brasileiro teve na década de 1970, ao ser impulsionado a apoiar o movimento independentista angolano, que se apresentou como condição para a sobrevivência de qualquer política em relação à África de então.

Portanto, a obra de Bezerra de Menezes se alinhava a dois elementos discursivos que exerceram influxo sobre a política diplomática brasileira para o mundo afro-asiático, que veio a emergir então: o discurso culturalista, no qual o Brasil se apresentava como uma democracia racial<sup>11</sup>, e a questão econômica que envolvia a articulação diplomática com países da África e Ásia, na luta contra o subdesenvolvimento. Nesse ponto em particular, Bezerra de Menezes se utilizou da linguagem do luso-tropicalismo para defender o abandono da defesa do

---

<sup>11</sup> A ideia de que o Brasil é uma democracia racial advém da tese de Gilberto Freyre acerca da “afirmação da personalidade mestiça da nação brasileira”, contida na obra “Casa Grande e Senzala”, de 1933, em que procurou reverter o pessimismo da intelectualidade brasileira acerca da mistura de raças da qual emergiu o povo brasileiro, procurando exaltar as vantagens da mestiçagem. Por essa perspectiva, a capacidade portuguesa de “interpenetração” (sexual e cultural) com africanos e índios, realizada no Brasil, fez com que surgisse nos trópicos uma civilização original, fruto da mistura racial, que contribuiria de forma única para a cultura ocidental: a miscigenação ocorrida no Brasil era uma vantagem, e não uma debilidade (GONÇALVES, 2003, p. 92).



colonialismo português e, ainda mais importante, a idéia do neutralismo positivo. Este último termo seria o ponto central de sua análise. Nele se critica exatamente a postura de alinhamento ideológico (americanismo) que se traduz na ideia de “Brasil como baluarte do Ocidente”. Ao criticar a própria noção de alinhamento ao bloco ocidental (em plena Guerra Fria), o autor propõe a construção de um novo Ocidente, ou de uma nova cultura política e diplomática ocidental, que, na verdade, não seja de fato ocidental e/ou capitalista e/ou comunista, mas universal, justa, calcada na solidariedade entre os povos e não no parasitismo internacional (sempre travestido de alguma roupagem ideológica).

Sua percepção permaneceu mesmo depois do fim da Guerra Fria, momento em que publicou alguns artigos de opinião, invariavelmente combatendo a postura governista neoliberal da década de 1990, e seus reflexos em política externa, em que direcionava críticas àqueles que continuavam a confundir “a nossa Segurança Nacional com a Segurança Nacional dos Estados Unidos da América” (MENEZES, 1997, p. 72). Para além disso, sua perspectiva nacionalista de defesa de um posicionamento independente (ou autonomista) pela PEB, direcionando o eixo de articulação diplomática pela perspectiva Norte-Sul ao invés do conflito Leste-Oeste (o neutralismo positivo) por meio da adoção de uma postura de articulador frente ao mundo afro-asiático (valorização das relações Sul-Sul) como estratégia para tornar possível a concretização do tão almejado destino de potência brasileiro. Todos esses fatores se tornaram idiomas da linguagem política da diplomacia brasileira.

A continuidade e a influência deste tipo de percepção (que emergiu na conjuntura de meados do século XX) na classe política brasileira, talvez se explique pelo fato de que, ao se configurar em linguagem política no âmbito do pensamento estratégico brasileiro, passou a conformar certo *habitus*<sup>12</sup> da

---

<sup>12</sup> Conforme Bourdieu, o *habitus* (gostos, preferências) seria a unidade de estilo que vincula práticas e bens de agentes públicos e/ou grupos, e atua como elemento gerador e unificador que ressignifica experiências, normas e percepções, gerando um conjunto unívoco de práticas e, nesse sentido, são diferenciados e



diplomacia brasileira. Nesse sentido, o Itamaraty seria um espaço social formador de um *habitus* favorável à cooperação Sul-Sul. A contribuição da obra de Bezerra de Menezes, neste sentido, foi relevante, já que seu discurso se apresenta como ato de fala que se articula com a linguagem política existente, no intuito de mudar substancialmente o próprio conteúdo da linguagem política a que se direciona.

Um ponto importante com relação ao pensamento de Bezerra de Menezes é que, enquanto seus colegas de ofício e percepção política diplomática se articularam dentro do Itamaraty (ou eventualmente publicaram algum artigo ou nota à imprensa), ele sistematizou as proposições dessa corrente em obras que foram publicadas para o fomento do debate, contribuindo diretamente para o momento de transformação por que passava a linguagem política da diplomacia brasileira no período. Sua obra, nesse sentido, pode ser entendida como aquilo que Pocock chama de *performance*: um ato de fala que inova dentro de um contexto linguístico, contribuindo para várias linguagens em interação (POCOCK, 2003). No caso específico de sua obra, não pelas inovações que eventualmente viesse a gerar, mas por conter e condensar embates e percepções existentes, trazendo ao debate público interpretações que destoavam do senso comum à época.

## CONCLUSÃO

Ao longo do presente trabalho procuramos apresentar a cooperação Sul-Sul enquanto linguagem política geradora de determinada proposta de ação no sistema internacional. Nesse aspecto, a cooperação Sul-Sul apresenta pluralidade epistemológica cuja compreensão deve ser avaliada caso a caso. Ao tratarmos do caso do Brasil procuramos demonstrar que, para além da

---

diferenciadores, ou seja, são princípios geradores de práticas distintas e distintivas. Portanto, o *habitus* seria um tipo de percepção (específica e/ou compartilhada), resultante da confluência de princípios e experiências, que gera certas práticas e orienta (ou determina) escolhas. Um elemento importante para a conformação do *habitus* é o espaço social, que funciona enquanto “realidade primeira e última já que comanda até as representações que os agentes sociais podem ter dele” (Cf. BOURDIEU, 2001, p. 18-64).



conjuntura do século XXI (no qual emerge o discurso da cooperação Sul-Sul como resposta às assimetrias da globalização), perceber a cooperação Sul-Sul como linguagem política (o idioma político referente à discussão acerca da relevância estratégica do Sul Global para o Brasil), implica em compreender seu desenvolvimento cognitivo no tempo. A seguinte questão permeou a análise proposta: em qual momento, e por que, o discurso de valorização estratégica das relações Sul-Sul passou a fazer parte do pensamento diplomático brasileiro? Se o momento foi o período situado entre as décadas de 1950-60, os porquês podem ser vários, mas dentre eles destaquemos o fato de que nesse período a PEB passou a formular (e adotar) nova linguagem política, em especial no quadro da PEI. A apresentação da obra de Adolpho Justo Bezerra de Menezes serviu apenas para exemplificar o ocorrido.

Por fim, em tom de justificativa, cabe ressaltar que a proposta, aqui, é de fornecer elementos para e não induzir a reflexão, em uma comparação, conforme Skinner, ao esforço do arqueólogo que traz de volta à superfície tesouros intelectuais enterrados, com o fito de ir além do estabelecido, revelando debates esquecidos e identificando alternativas históricas propostas (SKINNER, 1999). O que se justifica, conforme Pocock, devido ao fato de que “pode-se aprender muito sobre a cultura política de uma determinada sociedade nos diversos momentos de sua história, observando-se que linguagens assim originadas foram sancionadas como legítimas integrantes do universo do discurso político” (POCOCK, 2003, p. 31). Logicamente que a referência à Skinner e Pocock é uma inspiração, já que sua proposição teórica exige um programa de pesquisa abrangente, que incluiria a abordagem de correntes de pensamento político e agentes históricos em interação e transformação recíproca. Assim mesmo, este modesto trabalho pode contribuir para a compreensão das bases epistemológicas que sustentam o discurso da cooperação Sul-Sul na PEB.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOURDIEU, Pierre. 2001. **Razões práticas. Sobre teoria e ação.** Campinas: Papyrus.

CASTRO, Flávio M. de O. **1983. História da Organização do Ministério das Relações Exteriores.** Brasília: Ed. UnB.

CERVO, Amado L. 2007. **O final do século XX e o início do XXI:** dificuldade para construção de uma ordem global. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). História das relações internacionais: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, p. 315-340.

DANTAS, San Tiago. 1962. **Política Externa Independente.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

DINIZ, Eli. 2007. **O pós-Consenso de Washington:** globalização, Estado e governabilidade reexaminados. In: DINI, Eli (org.). Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: FGV, p. 19-61.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. 2004. **Globalização, neoliberalismo e a estratégia do poder:** os jogos não estão feitos. In: SANTOS, Theotonio dos (coord.). Globalização – dimensões e alternativas: hegemonia e contra-hegemonia (vol. 2). RJ: Ed. PUC-Rio, p. 243-261.

FONSECA JR., Gelson. 1989. **Estudos sobre a Política Externa do Brasil:** os tempos recentes (1950-1980). In: FONSECA JR., Gelson; LEÃO, Vasco Carneiro. Temas da Política Externa Brasileira. Brasília, FUNAG/IPRI, p. 275-283.

GONÇALVES, Williams da Silva. 2003. **O realismo da fraternidade:** Brasil-Portugal. Portugal/Lisboa: ICS.

\_\_\_\_\_. 2000. Sobre a política externa do Brasil. In: LUCAS, Fábio; BELUZZO, Luiz Gonzaga (org.). **A Guerra do Brasil:** a reconquista do Estado brasileiro: um conjunto de propostas para inserir o Brasil na luta contra o sistema mundial de dominação. São Paulo: Textonovo, p. 214-216.

HIRST, Mônica. 1996. A política externa do segundo governo Vargas. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990):** volume I: crescimento, modernização e política externa. São Paulo: Cultura editores associados, p. 211-229.



JARDIM, Marcelo G. 2005. História dos conceitos e teoria política e social: referências preliminares, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 20, nº 57, p. 27-38, Fev.

KENNEDY, Paul. 1989. **Ascensão e queda das grandes potências: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000**. Rio de Janeiro: Campus.

KISSINGER, Henry. 1997. **Diplomacia**. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora.

KOCHER, Bernardo. 2008. **O Brasil no Terceiro Mundo: Análise da Política Externa Brasileira entre 1955 e 1964**. Anais do XIII Encontro de História da ANPUH-Rio – Identidades, Rio de Janeiro, Agosto. Disponível em: <http://encontro2008.rj.anpuh.org/site/anaiscomplementares>. Acesso em: 03 abr. 2011.

LEITE, Patrícia Soares. 2011. **O Brasil e a cooperação Sul-Sul em três momentos: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Funag.

LIMA, Maria Regina Soares de. 2005. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 48, nº 01, p. 24-59.

MENEZES, Adolpho Justo Bezerra de. 1961. **Ásia, África e a política Independente do Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Ed.

\_\_\_\_\_. 1997. **Livro I: um diplomata no Oriente**. Rio de Janeiro: Ed. Ágora.

\_\_\_\_\_. 1997. **Livro II: Brasil – subida ou descida para o século XXI** (artigos publicados na imprensa). Rio de Janeiro: Ed. Ágora.

\_\_\_\_\_. 1960. **O Brasil e o mundo Ásio-Africano**. Rio de Janeiro: GRD.

\_\_\_\_\_. 2012. **O Brasil e o mundo ázio-africano**. Brasília: FUNAG.

\_\_\_\_\_. 1963. **Subdesenvolvimento e Política Internacional**. Rio de Janeiro: GRD.

MOURA, Gerson. 1991. **“Avanços e recuos: a política exterior de JK”**. In: GOMES, A. de C. (org.), **O Brasil de JK**. Rio de Janeiro: Editora FGV.



PENNA FILHO, Pio; LESSA, Antônio Carlos. 2007. **“O Itamaraty e a África: as origens da política africana do Brasil”**. Estudos Históricos, Rio de Janeiro, v. 39, p. 57-81.

PINHEIRO, Leticia. 2004. **Política Externa Brasileira (1889-2002)**. Rio de Janeiro: Zahar.

POCOCK, John. 2003. **Linguagens do ideário político**. São Paulo: Edusp.

PORTELLA, Annamaria A. M. 2006. **“Olhar pioneiro aos novos mercados”**, Boletim da Associação dos Diplomatas Brasileiros, seção “Homenagem”, ano XII, nº 54, p. 05, jul-set. Disponível em: [www.adb.org.br/boletim/ADB-54.pdf](http://www.adb.org.br/boletim/ADB-54.pdf) Acesso em: 03 jun. 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. 1995. **Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition**. New York: Routledge.

SARAIVA, Miriam Gomes. 2007. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional** ano 50, n.2. Brasília, Ibri, p. 42-59. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 03 abr. 2011.

SEGRERA, Francisco López. 2003. Raízes, conseqüências e propostas alternativas à hegemonia unipolar e à globalização. In: SANTOS, Theotonio dos (coord.). **Os impasses da globalização: hegemonia e contra-hegemonia** (vol. 1). RJ: Ed. PUC-Rio, p. 123-172.

SILVA, Alexandra de Mello e. 1995. O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea. **Estudos Históricos** vol.8 n.15. Rio de Janeiro, p. 95-118.

SKINNER, Quentin. 1999. **Liberdade antes do liberalismo**. São Paulo: UNESP.

VIZENTINI, Paulo F. 2004. **O descompasso entre as nações**. Rio de Janeiro: Record.

\_\_\_\_\_. 2005. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). **Civitas**, vol. 05, nº 02. Porto Alegre, p. 381-397, jul-dez.

\_\_\_\_\_. 1994. O Nacionalismo Desenvolvimentista e a Política Externa Independente. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 37, n.1, Brasília, Ibri, p. 24-36, jan-jul. Disponível em <http://ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/rbpi/1994/114.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2011.



Recebido em: 30/09/2014

Aceito em:04/05/2016

**Sobre o autor:**

**Dhiego de Moura Mapa**

Licenciado e bacharel em História pela UERJ, mestre em Relações Internacionais pelo PGRI/UERJ e doutorando em História, Política e Bens Culturais pelo PPHPBC/CPDOC/FGV.



# EL ROL DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE COOPERACIÓN SUR-SUR EN SEGURIDAD ALIMENTARIA DE BRASIL<sup>1</sup>

Juliana Martínez Nacarato

**RESUMEN:** La proyección internacional de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Brasil colocó en la escena de la cooperación Sur-Sur nuevos actores, mismos que han protagonizado dicha política a nivel doméstico, como los ministerios y otros órganos del gobierno federal responsables por la política alimentaria, pero también la sociedad civil organizada, especialmente la representada en el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA). El Consejo se ha destacado como relevante actor interviniendo activamente en la construcción de la agenda política de cooperación brasileña, lo que se configuró como un aspecto muy innovador y distintivo de este tipo de cooperación. Así, el objetivo de este artículo es aproximarse al novedoso papel que ha desempeñado la sociedad civil, a través del CONSEA, en la agenda de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y nutricional a partir del gobierno de Lula da Silva; para ello hemos analizado documentos y discursos oficiales y también hemos realizado entrevistas personales con representantes del Consejo.

**Palabras-Clave:** política exterior brasileña; cooperación sur-sur al desarrollo; seguridad alimentaria y nutricional.

---

<sup>1</sup> El presente artículo forma parte de los avances de investigación de la tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales.



## INTRODUCCIÓN

Con el ascenso de los temas sociales en la agenda política de Brasil, a partir del gobierno de Lula da Silva, la política externa pasó a expresar nuevas prioridades y también a promover las políticas sociales domésticas. Ello evidencia la intrínseca relación entre la política exterior y las políticas sociales, e igualmente señala la emergencia del fenómeno de internacionalización de las políticas sociales brasileñas (MILANI Y PINHEIRO, 2013).

En ese sentido, el proceso de proyección internacional de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional colocó en la escena de la cooperación Sur-Sur nuevos actores, mismos que protagonizan dicha política a nivel doméstico, como los ministerios y otros órganos del gobierno federal responsables por la política de seguridad alimentaria. En ese sentido es de se señalar el importante rol del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) y del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE) del Ministerio de Educación; pero también de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y de la Coordinación-General de las Acciones Internacionales de Combate al Hambre (CGFOME), ambas dependientes del Ministerio de Relaciones Exteriores como agencias promotoras de la internacionalización de las políticas sociales alimentarias del gobierno.

Sin embargo, es destacable el papel que ha jugado la sociedad civil organizada como relevante actor de la cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y nutricional (en adelante CSS-SAN), un aspecto muy innovador de este tipo de cooperación. Especialmente la representada en el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), que ha intervenido activamente en la construcción de la agenda política de cooperación brasileña, buscando orientar las acciones exteriores del gobierno en la temática de seguridad alimentaria. En ese sentido, el CONSEA ha hecho contribuciones significativas a la definición de marcos conceptuales y legales de la CSS-SAN, ha



participando en distintas acciones de CSS implementadas por el gobierno e igualmente, ha actuado en los organismos especializados en el tema en Naciones Unidas incidiendo en las decisiones de la gobernanza global de la SAN junto al gobierno.

Así, para el presente artículo interesa especialmente hacer una aproximación al novedoso papel que ha desempeñado la sociedad civil, a través del CONSEA, en la construcción de la agenda de cooperación Sur-Sur brasileña en seguridad alimentaria y nutricional durante el gobierno de Lula da Silva (2003-2010). Para tal tarea, buscamos identificar las principales características del Consejo, destacando su dimensión internacional y su contribución a la internacionalización de la política doméstica de seguridad alimentaria y nutricional. También, buscamos señalar en qué ámbitos internacionales ha participado, así como examinar cuál ha sido su rol en la definición de agenda de CSS-SAN.

Para la construcción de este artículo fueron utilizadas, por un lado, fuentes secundarias, como documentos oficiales, informes, leyes y publicaciones del gobierno brasileño durante el período 2003-2010; y por otro lado, entrevistas personales que realizamos directamente con dos consejeros representantes de la sociedad civil en el CONSEA (cuando referenciados en el texto, serán denominados "entrevistado 1" y "entrevistado 2"<sup>2</sup>), lo que nos ofreció material empírico que a nuestro entender enriqueció el análisis, ya que pudimos observar los relatos de los actores de la sociedad civil que intervienen directamente en la construcción de la agenda de cooperación en seguridad alimentaria.

De esta manera, el artículo se organiza en cinco partes: esta introducción; un apartado que describe brevemente algunas perspectivas teórico-conceptuales utilizadas en nuestro análisis; luego tratamos de la construcción de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional durante el

---

<sup>2</sup> Aunque hayan autorizado la utilización de sus entrevistas para esta investigación, preferimos preservar su identidad.



gobierno de Lula da Silva; para después analizar el rol del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en relación a los actores involucrados y su incidencia y participación en la agenda de CSS-SAN; para finalmente cerrar el artículo con algunas consideraciones.

### **Apuntes conceptuales**

Para el abordaje analítico del fenómeno de internacionalización de la PNSAN en Brasil se hace necesario comprender la política exterior como política pública, lo que implica percibirla como una política de gobierno, misma que se construye en medio de negociaciones, conflictos y coaliciones entre los diferentes actores que participan en su formulación e implementación – percepción que ablanda la idea tradicional de la política exterior como política de Estado (MILANI Y PINHEIRO, 2013).

Además, a partir del referencial empírico mencionado, la política exterior puede ser comprendida como la sumatoria de las “relaciones oficiales externas” llevadas a cabo por un actor independiente en las relaciones internacionales, según señala Christopher Hill. Sin embargo, cabe destacar que esta definición no limita al Estado como único actor en la política exterior, pues abarca también las ciudades, regiones, ONGs, entre otros como posibles actores que actúan en las RRII –aunque por su capacidad de movilización política, el Estado sigue siendo el actor más relevante (HILL, 2003).

Igualmente, consideramos que para el estudio de los elementos que inciden en la política externa y en las relaciones internacionales, es elemental examinar los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales que la componen (PUTNAM, 1988); como también para el análisis de la construcción de la agenda (*agenda building*) es fundamental reconocer que su naturaleza está fuertemente influenciada por los asuntos que están en disputa y sus definiciones, asimismo por la incidencia generada por los interlocutores que actúan en el proceso (DORANTES, 2008).



De esa manera, en la construcción de la agenda pública, los grupos sociales y gubernamentales que han tenido la capacidad de plantear una propuesta y la definición del problema, son los mismos que inciden en la decisión: "quien define es quien decide". Así, otro elemento crucial es saber "quién es quién en la definición del problema", lo que posibilita conocer los actores que detentan incidencia decisoria en un área de asuntos. Es decir, nos permite observar si los actores que tienen injerencia decisoria poseen un "pensamiento de grupo que analiza o decide de acuerdo con un mapa cognitivo compartido" (AGUILAR VILLANUEVA, 1993, p. 52).

En ese sentido, los abordajes teórico-conceptuales mencionados anteriormente nos ayudan a comprender el fenómeno de la internacionalización de la política de seguridad alimentaria brasilera, con énfasis en la participación de la sociedad civil organizada en la construcción de la agenda de CSS-SAN.

## **1 La Construcción de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional a partir del gobierno de Lula da Silva**

A partir de la llegada al Palacio del Planalto de un partido progresista, el Partido de los Trabajadores, se depositaron muchas expectativas en el gobierno en relación al replanteamiento del rol del Estado, especialmente en relación a las cuestiones sociales y a la participación de la sociedad civil.

Así, con la victoria de Lula a la presidencia, el problema del hambre volvió a la agenda de gobierno y pasó a ser entendido como un tema político y no natural, basándose en la perspectiva de Josué de Castro, el "maestro" inspirador de las políticas alimentarias del país. Su solución estaría en combatir a la miseria y la desigualdad social, con la necesaria construcción de una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) que garantizase el derecho humano a la alimentación y a la soberanía alimentaria de Brasil (MDA, 2010).

En el marco de tal directriz, fue creado el *Fome Zero* que se conformó como una estrategia de combate al hambre que enlazaba diversas acciones del gobierno con cuatro ejes articuladores: a) ampliación del acceso a los alimentos,



b) fortalecimiento de la agricultura familiar, c) promoción de procesos de inserción productiva y generación de renta, y d) articulación, movilización y control social.

De ese modo, la construcción de la institucionalidad de la PNSAN y la implementación de la estrategia *Fome Zero* fueron transformadas a partir de 2003 en la gran bandera del gobierno. Para tal tarea, inicialmente fue creado el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre (MESA), con José Graziano da Silva a la cabeza, que funcionó como instancia temporaria de los programas de seguridad alimentaria y nutricional –luego absorbido por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) en 2004, que pasó a concentrar las políticas sociales de asistencia social y de seguridad alimentaria, lo que permitió una mayor centralización y coordinación de las acciones.

En enero de 2003 fue instituido el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), que antes había sido extinto por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso<sup>3</sup>. Este quedó directamente vinculado a la Presidencia de la República para cumplir un papel consultivo y de asesoría con el mandato de proponer las directrices para la creación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Con una estructura democrática, el CONSEA posee mayoría de 2/3 de representantes de la sociedad civil organizada y 1/3 de representantes de los ministros de Estado, además de miembros observadores (órganos de gobierno y organizaciones internacionales), totalizando cerca de 74 miembros.

La reanudación del CONSEA retomó el proceso interrumpido en el gobierno Cardoso y representó un importante logro de la sociedad civil, por ser

---

<sup>3</sup> El CONSEA fue instituido en 1993 durante el gobierno de Itamar Franco y se formó por nueve ministros de Estado y 21 representantes de la sociedad civil con el mandato de asesorar al gobierno en la formulación e implementación de acciones de combate al hambre y la miseria en Brasil. Las acciones del CONSEA fueron realizadas en conjunto con el movimiento *Ação da Cidadania*, lo que generó una serie de proyectos y acciones, como la realización de la 1ª Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en 1994.



un foro representativo de las reivindicaciones históricas de los movimientos sociales en la lucha contra el hambre y la pobreza en el país. De ese modo, la sociedad civil pasó a participar directa y activamente del proceso de construcción y consolidación de las bases institucionales y jurídicas de la PNSAN y a garantizar el control social de los programas implementados por el gobierno.

En el proceso de institucionalización de la PNSAN, se celebró la 2ª Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del CONSEA, realizada en Olinda en marzo de 2004 –después de un lapso de diez años desde la 1ª Conferencia realizada en 1994. Luego en 2006 se aprobó por unanimidad la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN) N° 11.346 que instituyó el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

La LOSAN representó un avance primordial para la exigibilidad del derecho a la alimentación y fue resultado de las contribuciones aportadas por los movimientos sociales y gobiernos en el proceso de construcción de la PNSAN que se ha gestado en el país desde los años ochenta con el retorno de la democracia.

En el proceso de consolidación de la LOSAN, durante la 3ª Conferencia Nacional del CONSEA realizada en la ciudad de Fortaleza en 2007, se aprobaron las directrices del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN). Su objetivo consistía en asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA) con base en los principios de universalidad, participación social, intersectorialidad y equidad (CONSEA, 2006).

Finalmente, entre los principales hitos en este proceso, cabe señalar que en 2010 fue aprobada la Enmienda Constitucional N° 64 que incluyó en el Artículo 6º de la Constitución Federal brasileña a la palabra “alimentación” como un derecho social. Así, la Enmienda 64 estableció un nuevo nivel institucional para las políticas de seguridad alimentaria en Brasil, consolidó logros y luchas



de las últimas décadas, y se configuró como el principal instrumento jurídico de garantía de todas las acciones integradas por el *Fome Zero* (BELIK, 2012, p. 95).

Así, destacamos que desde su refundación en 2003, el CONSEA ha influenciado en las decisiones relativas a la PNSAN y ha conquistado importantes logros. En ese sentido, la propuesta de la LOSAN encaminada por el Consejo en 2003 y aprobada por el Congreso Nacional en 2006, la aprobación de las directrices del SISAN en 2007, las Conferencias Nacionales del Consejo que se constituyeron como espacio colectivo de debate y control social de la política, como igualmente la promulgación al final del mandato del gobierno de Lula de la Enmienda Constitucional N° 64, fueron propuestas del CONSEA que contaron con apoyo del gobierno, y sin lugar a dudas representan importantes hitos en la construcción de la PNSAN y una marca expresiva de la incidencia de la sociedad civil organizada en dicha política pública.

## **2 El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la agenda de cooperación en seguridad alimentaria**

### **2.1 Dimensión internacional de la composición del CONSEA**

La propia composición del CONSEA es un elemento que ha intensificado el carácter internacional de este órgano. El CONSEA tiene en su mayoría a representantes de la sociedad civil organizada, sumando actualmente 74 consejeros de más de 50 organizaciones<sup>4</sup> de SAN a nivel nacional, desde

---

<sup>4</sup> Las organizaciones de la sociedad civil que componen el CONSEA al año de 2014 eran: pesquisadores de las universidades UNICAMP, IFIBE, UnB, Nova FAPI, UFCE, UFPR, UFF; Pastoral da Criança; Confederação Nacional da Agricultura (CNA); Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva (ABRASCO); Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME); Articulação Nacional de Agroecologia (ANA); Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG); Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN); Rede Evangélica Nacional de Ação Social (RENAS); Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ); Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC); Agentes de Pastoral Negros (APN); Rede de Mulheres Negras para a Segurança Alimentar e Nutricional (Mulheres Negras SAN); Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU); Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (FETRAF); Rede Nacional de Mobilização Social (COEP); Caritas Brasileira; Coordenação Nacional de Pastorais Sociais; Ação da Cidadania; Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB); Articulação dos Povos Indígenas da Região Sul (ARPINSUL); Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão (ASSEMA); Conselho Nacional das Populações Extrativistas; Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN); Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA); Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS); Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC);



movimientos sociales, ONGs, *think-tanks*, sindicatos, universidades, asociaciones, entre otros. Según el relato de los entrevistados, se observó que las organizaciones que participan del Consejo traen en su experiencia individual, en el campo de la SAN, vinculaciones con otras organizaciones en el exterior, construidas a partir de redes internacionales en las que participan, lo que ha facilitado y propiciado la expansión de la dimensión internacional del Consejo.

En ese sentido, de acuerdo al entrevistado 1, algunas organizaciones han tenido mayor peso en el impulso de la agenda internacional del Consejo, uno de los principales actores ha sido el Foro Brasileño de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (FBSSAN), que congrega a más de 17 organizaciones, entre redes, movimientos sociales e instituciones de investigación. Igualmente, otras organizaciones por su perfil global, como las de derechos humanos, tienen gran vinculación internacional por su participación en redes, como el caso de la Red de Acción e Información por el Derecho a la Alimentación (FIAN Brasil<sup>5</sup>) y del Instituto de Estudios Socioeconómicos (INESC)<sup>6</sup>. Inclusive, representantes del FBSSAN y del INESC coordinan la “Comisión Permanente 2 Macro-desafíos Nacionales e Internacionales”, área responsable por las relaciones internacionales del CONSEA.

Además de los representantes de la sociedad civil organizada y de los ministros de Estado, el CONSEA posee miembros observadores. Sus características también contribuyen al carácter internacional del Consejo, pues

---

Instituto Alana; Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH); Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar (FIAN); Articulação no Semi-árido Brasileiro (ASA); Rede Nacional de Religiões Afro-brasileiras e Saúde; Fórum Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de Povos de Terreiro; Comissão Nacional da Rede da Educação Cidadã; Federação Nacional das Associações de Celíacos do Brasil (FENACELBRA); Associação Nacional de Assistência ao Diabético (ANAD); Movimento de Mulheres Camponesas (MMC); Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA); Fórum Brasileiro de Economia Solidária; União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES); Conselho Federal de Nutricionistas (CFN); Associação Brasileira de Nutrição (ASBRAN); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB); Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores (CNPA). Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/consea/>

<sup>5</sup> Vinculada a la *FoodFirst Information and Action Network* (FIAN International).

<sup>6</sup> Además, recientemente hubo un aumento de la participación de algunas organizaciones de agricultores familiares, como la Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura (CONTAG), la FETRAF-CUT, y la Vía Campesina, que han tenido un involucramiento internacional creciente. Las ONGs internacionales Oxfam y ActionAid, que son Miembros Observadores del CONSEA, también son considerados importantes actores inductores de la agenda –de acuerdo al relato del entrevistado 1.



de un total de 33 órganos, 11 son organismos internacionales, a saber: ActionAid; Oxfam Internacional; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) de la Organización de los Estados Americanos (OEA); Organización Panamericana de Salud (OPAS); las siguientes agencias de la ONU: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y Programa Mundial de Alimentos (PMA); *Food Security and Nutrition Network* (FSN) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID); y *Heifer International*<sup>7</sup>.

Esto señala una gran diversidad de organizaciones internacionales actuando en el CONSEA, trayendo hacia al interior del Consejo debates de la agenda internacional, mientras también se da visibilidad internacional de la experiencia recogida de la política de SAN de Brasil –formando una dinámica de dos vías y contribuyendo al debate doméstico-exterior.

Sin embargo, a partir del relato del consejero entrevistado 1, pudimos percibir que los organismos internacionales tienen una participación y una incidencia bien diferenciada. Las principales serían: ActionAid, Oxfam y las agencias de Naciones Unidas, siendo que en el caso de la ONU, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) es una de las más activas, participando con frecuencia de las reuniones, conferencias, aportando conocimiento y también recursos; por otro lado, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) ha tenido participación creciente, principalmente desde la implantación de su Centro de Excelencia de Combate al Hambre, que tiene sede en Brasilia; y el PNUD también ha sido relevante, especialmente por el apoyo a la participación de las organizaciones indígenas que participan del Consejo.

---

<sup>7</sup> CONSEA, "Observadores". Disponible en: <http://www3.planalto.gov.br/consea/quem-e-quem/observadores> (acceso: 21 noviembre 2014).



De tal modo que las organizaciones internacionales han tenido diferentes formas de apoyar, pero sobre todo han sido preponderantes en los períodos en los que se realizan las Conferencias Plenarias que ocurren cerca de seis veces al año, cuando el CONSEA recibe comisiones y delegaciones extranjeras que demandan recursos para su participación.

Ahora bien, respecto a la interacción entre los miembros del CONSEA y la definición de la agenda de cooperación en seguridad alimentaria, dada la diversidad de actores que participan se podría indicar ciertas diferencias. Especialmente en la relación entre los representantes de la sociedad civil y los del gobierno federal, como pudimos inferir a partir del relato del consejero entrevistado 2. En ese sentido, los representantes del gobierno que son consejeros del CONSEA, aunque puedan tener individualmente visiones similares a las de la sociedad civil, finalmente representan al gobierno como institución y su política gubernamental, lo que puede generar divergencias entre las posturas más críticas de las organizaciones civiles.

Por otro lado, también se ha indicado la existencia de disensos entre las mismas organizaciones sociales del Consejo, debido a la propia heterogeneidad existente entre los representantes, que como mencionamos antes, provienen de más de 50 organizaciones distintas. No obstante, en la evaluación de los entrevistados, las cuestiones tratadas en el Consejo sobre la CSS-SAN han tenido consenso por mayoría absoluta, de tal modo que han buscado mediar los intereses y posicionarse en el sentido de garantizar una cooperación internacional que afiance la soberanía de los pueblos con los cuales el país actúa.

## **2.2 Incidencia y participación en la agenda de CSS-SAN**

El CONSEA, desde su formación, ha previsto la participación internacional en la agenda de CSS-SAN, reflejando también las directrices de la gestión del gobierno de Lula para dar visibilidad exterior a las políticas de SAN del



gobierno. En ese sentido, las acciones del Consejo se han dado desde la participación en foros multilaterales que tratan la gobernanza global del combate al hambre, hasta la cooperación Sur-Sur en la materia, participando en misiones del gobierno al extranjero y en la recepción de delegaciones internacionales.

Un ejemplo expresivo de la relación del Consejo con la política exterior brasileña desde el inicio del gobierno de Lula fue la participación del entonces canciller Celso Amorim en la Conferencia Plenaria del CONSEA de 2004. En esa ocasión Amorim destacó las principales iniciativas<sup>8</sup> del país en SAN a nivel global, señaló el papel del CONSEA como órgano fundamental en las tareas futuras de combate al hambre, y subrayó el relevante apoyo de la sociedad civil en la obtención de instrumentos jurídicos específicos para avanzar en la CSS-SAN (AMORIM, 2004).

A partir del relato del entrevistado 1, identificamos dos razones principales por las cuales el Consejo empezó a participar activamente de los temas internacionales. La primera razón sería por la notoriedad internacional adquirida por el *Fome Zero* a partir de sus resultados positivos en el combate al hambre y la pobreza en Brasil, junto al fuerte protagonismo internacional del presidente Lula, que llevó el tema a la arena global. En segundo lugar, estaría la singularidad de la experiencia de participación social que el CONSEA representa, que al inicio del mandato de Lula quizás era única en el mundo por su formato con mayoría representativa de la sociedad civil, misma que tiene la exclusividad de ejercer la presidencia del Consejo.

De esa manera, el CONSEA pasó a ser demandado y a tener su experiencia difundida, tanto para recibir delegaciones, como para participar de eventos internacionales. Igualmente, en su función de monitoreo y control

---

<sup>8</sup> En esa Reunión del CONSEA, el canciller Celso Amorim destacó específicamente los siguientes temas: la Campaña Mundial de Combate al Hambre impulsada por el presidente Lula; la cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria con el Foro IBSA, con un programa conjunto de combate al hambre; la actuación del G-20 en la OMC como referente de combate al hambre y la defensa de los intereses de los agricultores familiares; la actuación del país en Haití; y también las negociaciones internacionales con el ALCA y la Unión Europea (Amorim, 2004 b: 135-138).



social, incorporó la cuestión internacional a su agenda de trabajo, de tal modo que desde el principio, entre sus deliberaciones existen manifestaciones sobre cuestiones internacionales<sup>9</sup>. Según el relato del consejero 1, esto se debió, por un lado, porque interesaba acompañar y monitorear la actuación internacional de Brasil, y por el otro, debido a que la demanda de conocimiento de la experiencia del Consejo estimuló la voluntad de intercambiar con otras redes de la sociedad civil a nivel global.

Siendo así, en su marco legal el CONSEA ha incluido la dimensión internacional. El principal instrumento jurídico en el cual se apoya es la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN) N° 11.346 de 2006, y en sus Artículos 5° y 6° defiende la soberanía alimentaria de los pueblos y la cooperación en seguridad alimentaria y nutricional con otros países (BRASIL-PR, 2006).

Asimismo, la preocupación internacional también está presente en las directrices del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), aprobadas en la 3ª Conferencia del CONSEA en 2007: *“la promoción de la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional en ámbito internacional”*, que establece diversos puntos de actuación del gobierno en temas de negociación comercial; cooperación en seguridad alimentaria; implementación de las Directrices Voluntarias de la FAO en la política nacional; biocombustibles, bioseguridad, patentes, entre otros (CONSEA, 2007).

En el proceso de buscar incidir en la agenda de CSS-SAN y definir los principios y ejes de acción que orientan la actuación internacional del Consejo, y consecuentemente del gobierno brasileño, cabe señalar el documento *“A segurança alimentar e nutricional com base no respeito à soberania alimentar e*

---

<sup>9</sup> Entre las más relevantes están las Exposiciones de Motivos sobre los siguientes temas: la crisis de alimentos en 2008 y el posicionamiento brasileño en la Conferencia de la FAO (E.M. n° 4/2008), y en la Ronda de Doha (E.M. n° 6/2008); la actuación internacional del CONSEA y del gobierno brasileño (E.M. n° 18/2008); el cambio climático y su impacto en el derecho humano a la alimentación (E.M. n° 8/2009), la firma y ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E.M. n° 6/2010); y la volatilidad de los precios de los alimentos (E.M. n° 6/2011). CONSEA Internacional, disponible en: <http://www3.planalto.gov.br/consea/internacional/documentos>



*na promoção do direito humano à alimentação no âmbito internacional: proposta de agenda de atuação para o CONSEA e o Governo brasileiro*”, debatido durante la Conferencia Plenaria de diciembre de 2008 (CONSEA, 2008 a) y presentado oficialmente en el mismo año al presidente a través de la Exposición de Motivos N° 18/2008 (CONSEA, 2008 b).

En este documento que rige las acciones del CONSEA, se señaló la relación entre la SAN y la política exterior brasileña: se establecieron los principios orientadores de la actuación internacional del Consejo, a saber: a) universalidad y equidad en el acceso a una alimentación adecuada y saludable; b) participación social y transparencia; c) respeto a la soberanía alimentaria y realización del derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA) y saludable; y d) solidaridad, complementariedad y cooperación. Dichos principios son orientados por el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA, 2008 a).

Igualmente se establecieron los ejes de acción del CONSEA, orientados por las “Directrices Voluntarias en Apoyo a la Realización Progresiva del Derecho a la Alimentación Adecuada (DHAA) en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional”, aprobadas por el Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en 2004. De acuerdo al relato del entrevistado 1, las Directrices Voluntarias del DHAA de la FAO ha sido el documento de referencia internacional más importante para la actuación del CONSEA. Brasil participó de modo directo en la elaboración de las Directrices, lo que se constituye como un indicador de la importancia que tiene dicho organismo en la agenda del Consejo y del gobierno brasileño. Por otro lado, actualmente la implementación de las Directrices es el gran desafío y tema de debate en el Consejo, en el sentido de internalizar este instrumento internacional del cual Brasil es signatario, por ejemplo, para incorporar el enfoque de derechos humanos en los programas públicos.



Así, basado en las Directrices Voluntarias del DHAA de la FAO, el CONSEA estableció los tres ejes de su acción, que son: a) integración regional, con foco en el MERCOSUR, b) regímenes internacionales, y c) cooperación Sur-Sur y actuación junto a los organismos multilaterales. De tal modo, se basa en la *"perspectiva de difundir o enfoque intersectorial da SAN que vem sendo desenvolvido no Brasil, englobando as diversas dimensões da condição alimentar e nutricional dos indivíduos, das famílias e da sociedade, desde o plantio do alimento até seu consumo"*; como también en la estrecha relación de la SAN con los temas actuales de la agenda global, como el debate sobre agrocombustibles, la crisis alimentaria, cambio climático, reforma agraria, recursos naturales y comercio internacional (CONSEA, 2008 a, p. 5).

En ese sentido, en el primer eje *"integración regional con foco en el MERCOSUR"* se propuso actuar en los siguientes temas: creación de instancias nacionales y regionales de participación en SAN; Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social; Reunión Especializada de la Agricultura Familiar; Plan Estratégico de Acción Social; MERCOSUR Social y Participativo; Parlamento; Sesión Nacional Ampliada del Grupo Mercado Común; Movilización Social por el DHAA y la SAN; UNASUR; y Cumbre América Latina y Caribe (CONSEA, 2008 a, p. 6-14).

El segundo eje *"regímenes internacionales"* abordó los temas de: negociaciones económico-comerciales; reglamentación del Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para Alimentación y Agricultura de la FAO; cambio climático; y acceso a la tierra.

Por último, el tercer eje *"cooperación Sur-Sur y actuación junto a los organismos multilaterales"* trató los temas de: CSS; cooperación técnica internacional; actuación junto al Sistema de las Naciones Unidas; actuación junto a la FAO; Alianza Internacional Contra el Hambre; y asistencia humanitaria (CONSEA, 2008 a, p. 6-14).



De acuerdo a lo indicado en el discurso del Consejo, este documento también busca ser una contribución a la actuación de la sociedad civil en relación al posicionamiento del gobierno brasileño:

Particularmente, a difusão do modelo brasileiro de participação da sociedade civil voltado para conferir prioridade à soberania e segurança alimentar e nutricional e ao direito humano à alimentação nas agendas de governos e da sociedade, como é o caso da instituição do CONSEA que pode constituir-se referência internacional de democracia participativa (CONSEA, 2008 a, p. 14).

Cabe señalar que a fines de 2013 el CONSEA elaboró el documento Exposición de Motivos Nº 7/2013 que fue elevado a la Presidencia con el objetivo de contribuir al debate sobre la institución legal de la política brasileña de cooperación internacional (CONSEA, 2013), haciendo así una relevante colaboración en el esfuerzo de consolidación de una política de cooperación en seguridad alimentaria y nutricional, cuestión señalada por diferentes actores involucrados en la CSS-SAN –tanto de la sociedad civil, como del gobierno-, como una necesidad urgente, dada la actual posición de Brasil como oferente de cooperación.

Los ejemplos mencionados anteriormente demuestran la búsqueda de incidencia y participación en la agenda de CSS-SAN por parte CONSEA, pese al factor limitante de que el Consejo no es un órgano deliberativo, y por tal razón su accionar se limita a recomendaciones y propuestas a la Presidencia de la República, que por no ser vinculantes no siempre son tomadas en consideración por el gobierno.

Siendo así, según evaluación de los consejeros entrevistados, el papel del CONSEA ha sido fundamental en la definición de la agenda de la CSS-SAN y los hechos positivos que han ocurrido en la cooperación tienen vinculación directa con la participación activa del Consejo.

No obstante, se indicó que sectores hegemónicos que conforman las bases del gobierno han tenido mayor influencia en la agenda gubernamental como un todo, y en la política de cooperación específicamente. Este es el caso



del Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento (MAPA) en relación a Itamaraty, que representa los intereses económicos y financieros del modelo agroexportador, gran generador de divisas para el país. Estos intereses también están representados en el Congreso Nacional, en donde la conservadora *Bancada Ruralista* –una de las mayoritarias- defiende el agronegocio y un modelo de desarrollo muy diferente del defendido por los movimientos sociales ambientalistas y de agricultores familiares en Brasil.

Así, a partir de las entrevistas corroboramos que la correlación de fuerzas en el gobierno es muy desfavorable para los que defienden una lógica social y de seguridad alimentaria. Así, el CONSEA ha sido un importante instrumento de construcción de alianzas entre las organizaciones y entes de gobierno que lo conforman, siendo una estrategia para unificar fuerzas entre aquellos que comparten las mismas perspectivas políticas. Lo que de algún modo ha posibilitado una visible y efectiva participación del Consejo en temas relevantes del gobierno.

En esa misma línea, de acuerdo al testimonio del entrevistado 1, la participación del Consejo ha sido muy visible y con incidencia en el sentido de promover espacios de participación en la CSS-SAN. El consejero mencionó el caso de la Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa (CPLP), que con el impulso del gobierno brasileño se creó un consejo de SAN muy similar a partir de la experiencia del CONSEA. Mismo que el CONSEA brasileño ha acompañado directamente participando de sus reuniones.

Igualmente fueron creados en muchos países de América Latina consejos de SAN inspirados en la experiencia brasileña, motivo incluso de un reciente viaje de uno de los consejeros del CONSEA a México, país en el que se deseaba conocer el Consejo para el programa federal Cruzada Nacional Sin Hambre. Además, el CONSEA buscó incidir en la agenda del MERCOSUR, con la propuesta de creación de un Consejo de Seguridad Alimentaria para el bloque,



sin embargo, no hubo mucha recepción y hasta entonces el proyecto no ha prosperado.

Respecto a la incidencia en los proyectos de cooperación, señalamos el ejemplo de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025 (IALCSH), propuesta por el gobierno brasileño y conducida por la Oficina Regional de la FAO, que posee un componente de promoción de la participación social que fue esencialmente inspirado en la experiencia del CONSEA. Entre uno de los ejes de la Iniciativa está el intercambio de experiencias entre los movimientos de agricultores familiares de la región, como también la participación directa de las organizaciones en los proyectos de SAN implementados.

Sobre la actuación en los ámbitos multilaterales, a partir del relato de los entrevistados observamos la importancia de la actuación del Consejo en la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de Naciones Unidas (CSA). La reforma caminó en la dirección de promover la participación social y la creación de un mecanismo de la sociedad civil. En ese sentido, la delegación brasileña junto al CSA fue una de las que más actuantes en la reforma, y la participación del CONSEA fue preponderante en esa oportunidad. Inclusive vale destacar que el expresidente del CONSEA, Renato Maluf, participó directamente en las reuniones y debates del CSA que resultaron en la reforma; y desde aquel entonces el actual consejero es miembro del Comité Directivo del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutricional, del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, junto a otros 14 especialistas de cada región del globo, señalando su importancia como referente nacional e internacional en SAN.

Finalmente, en una evaluación general sobre la incidencia del CONSEA en la agenda de CSS en SAN, el entrevistado 1 señaló: *“a gente tem conseguido de alguma maneira fazer com que o conteúdo da participação social esteja presente nos projetos de cooperação do Brasil”*. Hecho que se ve reflejado en las iniciativas de cooperación brasileña en merienda escolar, que sigue la



experiencia del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), y también sobre compras locales de la agricultura familiar, como el programa *Purchase from Africans for Africa* (PAA África). Dichas iniciativas son, según el consejero, *“portadoras de uma concepção de participação saída daqui, mas nem sempre passíveis de ser implementadas fora”*.

## CONSIDERACIONES FINALES

La internacionalización de la PNSAN en Brasil expresa la cada vez más sinérgica relación entre la política interna y la externa, resultando complicado pensar en políticas domésticas que se originan y se dirigen solamente al plano doméstico, lo mismo en relación a la idea de que la política exterior nace donde termina la política interna. Razón por la cual, a partir del referencial empírico analizado en el caso brasileño, sería más adecuado un enfoque que considere la política doméstica y la exterior como de misma naturaleza, siendo la segunda la proyección internacional de la primera (RENOUVIN Y DUROSELLE, 1967).

Por otro lado, dicho fenómeno expresa la incorporación de temas antes considerados de “baja política” en las agendas exteriores del Estado, irrumpiendo una nueva agenda y nuevos actores en la política exterior. Con el ascenso de los temas sociales en la agenda política nacional desde el gobierno de Lula, la política exterior pasó a reflejar otras prioridades e incluso se convirtió en un medio de promoción de las políticas sociales domésticas (MILANI Y PINHEIRO, 2013, p. 25).

En el presente artículo buscamos aproximarnos al papel que ha desempeñado la sociedad civil, especialmente a través del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en la construcción de la agenda de cooperación Sur-Sur brasileña en seguridad alimentaria y nutricional durante el gobierno de Lula da Silva. Su incidencia directa en la CSS-SAN ha sido un fenómeno novedoso, siendo este uno de los aspectos distintivos que caracterizan la internacionalización de las políticas de combate al hambre de



Brasil, constituida por una miríada de actores no tradicionales que emergieron a la escena de la cooperación.

La reanudación del CONSEA en 2003 representó un logro de la sociedad civil organizada (OSC) en la participación directa de la política nacional de SAN, desde entonces se han gestado importantes avances, como la aprobación de la LOSAN, del SISAN, y la promulgación de la Enmienda Constitucional N° 64, que expresan la incidencia de las OSC en dicha política pública.

Tal incidencia también se ha visto reflejada en los asuntos internacionales y el CONSEA ha logrado participar directamente de la política de cooperación Sur-Sur en SAN. Por un lado, vimos que las organizaciones que conforman el Consejo traen experiencias de vinculación con sus pares en el exterior, como también señalamos la importancia de la participación de organismos internacionales como miembros observadores apoyando las actividades del Consejo –características que han facilitado su dimensión internacional.

Igualmente, destacamos que los principales instrumentos jurídicos de seguridad alimentaria del país, la LOSAN y el SISAN (propuestos por el CONSEA), defienden la soberanía alimentaria de los pueblos y la cooperación en la materia con otros países. Además, el Consejo ha buscado dar lineamientos específicos para la actuación internacional del gobierno, señalando la importancia de la relación entre la SAN y la política exterior. Dos ejemplos en ese sentido son la Exposición de Motivos N° 18/2008 que definió como ejes de actuación la integración regional, los regímenes internacionales, la CSS y actuación junto a los organismos multilaterales; y la Exposición de Motivos N° 7/2013, que contribuyó al debate sobre la institución legal de la política brasileña de cooperación internacional –muestras de la búsqueda de incidencia en la agenda de CSS-SAN.

Por otro lado, el CONSEA ha actuado directa y activamente en los foros de gobernanza global de la SAN. En ese sentido, participó de la elaboración de las Directrices Voluntarias aprobadas por el Consejo de la FAO, documento



internacional clave para los gobiernos incorporaren el DHAA en sus políticas sociales. Otro ejemplo relevante fue la participación En la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de Naciones Unidas (CSA), que contó con la actuación del expresidente y actual consejero del CONSEA, Dr. Renato Maluf, hoy miembro del Comité Directivo del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutricional del CSA.

La incidencia del CONSEA en la agenda de CSS-SAN también se ve reflejada en el hecho de que ha sido “modelo inspirador” para la gestión social de políticas de seguridad alimentaria en otros países en desarrollo, como en America Latina y en la Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa (CPLP), que han creado consejos de SAN similares a la experiencia brasileña.

Además, el Consejo también ha logrado influir en los proyectos de cooperación en SAN impulsados por el gobierno brasileño –como los de alimentación escolar y de compras locales de la agricultura familiar-, igualmente en las iniciativas en el marco del programa de cooperación con la FAO, la IALCSH, que han incluido la sociedad civil en la elaboración e implementación de los proyectos.

Finalmente, cabe considerar que la participación del CONSEA en la agenda de CSS-SAN ha sido un relevante contrapeso para los intereses de otras agencias del gobierno brasileño que han impulsando un otro modelo de cooperación alimentaria, más vinculado al agronegocio, este que muchas veces contradice los principios de la seguridad y soberanía alimentaria de los pueblos y la garantía del derecho a la alimentación adecuada como condición para la conquista de la ciudadanía.

De tal modo, podemos afirmar que el CONSEA ha sido un importante foro de control social de la política alimentaria de Brasil, tanto a nivel nacional como internacional, constituyéndose como un terreno fértil para la formulación e implementación de propuestas de CSS-SAN, forjado un intenso diálogo,



desde la sociedad civil, sobre como el país quiere y debe actuar internacionalmente en la temática de seguridad alimentaria y nutricional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1993). **Problemas Públicos y Agenda de Gobierno**. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa, 284 p.

AMORIM, Celso (2004). Discurso por ocasião da Reunião do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, Brasília, 26 de setembro de 2004. En **Discursos, Palestras e Artigos do Chanceler Celso Amorim 2004**, Ministério das Relações Internacionais, República Federativa do Brasil, Brasília (pp. 135-138).

BELIK, Walter (2012). A Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: concepção e resultados. **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, UNICAMP, Campinas, nº 19, vol. 2, pp. 94-110. Disponível: [http://www.unicamp.br/nepa/arquivo\\_san/volume\\_19\\_2\\_2012/19-2\\_artigo-8.pdf](http://www.unicamp.br/nepa/arquivo_san/volume_19_2_2012/19-2_artigo-8.pdf) (consulta: 22 julho 2014).

BRASIL-PR, Presidência da República (2006). **Lei Nº 11.346, de 15 de Setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.** Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm) (consulta: 21 julho 2014).

CAISAN, Câmara Interministerial de Segurança Alimentar (2009). **Subsídio para Balanço das Ações Governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional e da Implantação do Sistema Nacional**. III Conferência Nacional de SAN, CONAB, 72 p.

CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2006). **Conceitos: Lei Nº 11.346, de 15 de julho de 2006**. Presidência da República, Brasília, 20 p.

CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2007). **III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional**. Relatório Final da III Conferência, 3 a 6 de Julho de 2007, Fortaleza, 91 p.



CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2008 a). **A segurança alimentar e nutricional com base no respeito à soberania alimentar e na promoção do direito humano à alimentação no âmbito internacional: proposta de agenda de atuação para o CONSEA e o Governo Brasileiro.** Documento debatido e aprovado na Plenária de 10 de dezembro de 2008, 15 p.

CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2008 b). Exposição de Motivos nº 18/2008/CONSEA, 12 de dezembro de 2008, Brasília.

CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2013). Exposição de Motivos Nº 7/2013/CONSEA, 05 de dezembro de 2013, Brasília.

DORANTES, Gerardo L. (2008). La construcción de la agenda de poder. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, UNAM, Ciudad de México, vol. L, nº 204, pp. 77-99. Disponible: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=42112044006> (consulta: 03 febrero 2015).

Entrevistas personales realizadas en julio de 2014 con dos consejeros representantes de organizaciones de la sociedad civil en el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), Presidencia de la República de Brasil.

HILL, Christopher (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. New York: Palgrave Macmillan, 376 p.

MDA, Ministério de Desenvolvimento Agrário (2010). **Fome Zero: A experiência brasileira.** Graziano da Silva, J., Del Grossi, M.E., Galvão de França, C. (orgs). Série NEAD Especial, MDA, 362 p.

MILANI, Carlos R.S. y PINHEIRO, Leticia (2013). Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 35, nº 1, pp. 11-41. Disponible: <http://www.scielo.br/pdf/cint/v35n1/a01v35n1.pdf> (consulta: 10 noviembre 2014).

PUTNAM, Robert D. (1988). **Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games.** International Organization, Massachusetts Institute of Technology, vol. 42, nº 3, pp. 427-460.



RENOUVIN, Pierre y DUROSELLE, Jean-Baptiste (1967). **Introdução à História das Relações Internacionais**. São Paulo: Ed. Difusão Européia do Livro, 542 p.

SOARES DE LIMA, Maria Regina (2000). Instituições democráticas e política exterior. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 22, nº 2, pp. 265-303.

SOARES DE LIMA, M.R. y HIRST, M. (2006). Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, nº 82, I, pp. 21-40.

Recebido em: 07/04/2015

Aceito em: 03/06/2016

#### **Sobre a autora:**

##### **Juliana Martínez Nacarato**

Doutoranda em Relações Internacionais na Universidade Nacional de Rosario, Argentina. Mestre em Integração e Cooperação Internacional pela Universidade Nacional de Rosario, Argentina. Mestre em Estudos Latinoamericanos pela Universidade de Salamanca, Espanha. Bacharel em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil.



# DISCURSOS Y PRÁCTICAS DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR BRASILEÑA EN MATERIA AGRÍCOLA EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA: EL CASO DEL PROSAVANA Y DEL PAA ÁFRICA

Maria Eduarda de Andrade e Sousa

**RESUMEN:** Este artículo aborda la Cooperación Sur-Sur (CSS) brasileña en el África Subsahariana, con el objetivo de investigar en qué medida las iniciativas en materia agrícola pueden contribuir a la seguridad alimentaria de la región. Para ello, dos proyectos, el ProSavana y el PAA África, han sido estudiados en detalle a fin de valorar sus potencialidades desde el punto de vista de la seguridad alimentaria y analizar hasta qué punto están en línea con los principios de la cooperación técnica brasileña. El estudio de ellos ha demostrado que dichos proyectos tienen diferentes impactos sobre la seguridad alimentaria y promueven modelos dicotómicos de desarrollo agrario en la región: el agronegocio en el caso del ProSavana y la agricultura familiar en el caso del PAA África.

**Palabras-clave:** Cooperación Sur-Sur; cooperación Brasil-África Subsahariana; seguridad alimentaria.

## INTRODUCCIÓN

El panorama de la cooperación al desarrollo ha experimentado varios cambios en la última década. La cooperación al desarrollo ya no fluye unidireccionalmente desde el Norte industrializado hacia el Sur subdesarrollado, porque el rápido desarrollo de las potencias emergentes y de los países de medio ingreso ha potenciado la intensificación de la Cooperación Sur-Sur (CSS).

La CSS es un tema de gran trascendencia para las relaciones internacionales contemporáneas, que refleja la reestructuración de los polos de poder del sistema internacional en el contexto del surgimiento de las potencias emergentes. El estudio de las iniciativas de CSS brasileñas en el continente



africano también se justifica por la creciente participación brasileña en proyectos de cooperación en la región y por la carencia de literatura especializada sobre el tema.

En este orden de ideas, el objeto de estudio de la investigación es la cooperación agrícola de Brasil con África Subsahariana en el contexto de la persistencia del problema del hambre en África y en el marco de la adopción del discurso de la CSS durante los gobiernos de Lula (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2014). Dos iniciativas serán estudiadas en detalle: el programa ProSavana y el PAA África (Purchase from Africans for Africa). Ambos fueron seleccionados porque representan la multiplicidad de intereses que motivan la CSS brasileña.

El objetivo general de este trabajo es analizar hasta qué punto la CSS brasileña en materia agrícola puede contribuir a la seguridad alimentaria en el África Subsahariana y en qué medida los proyectos seleccionados reflejan, en la práctica, los principios de horizontalidad, ausencia de condicionalidades y enfoque *demand-driven* que inspiran, en teoría, la CSS brasileña.

## **1 Cooperación Sur-Sur: concepto y principios**

La importancia de la CSS es un realidad en las relaciones internacionales contemporáneas y ha sido reconocida diversas veces por los donantes tradicionales, es decir, los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en los documentos oficiales aprobados en los foros de alto nivel para la eficacia de la ayuda al desarrollo.<sup>1</sup>

Con todo, no se trata de un fenómeno nuevo. La CSS nació en el contexto la descolonización y tuvo como punto de partida la Conferencia de Bandung, realizada en 1955 con el objetivo de promover la cooperación afroasiática en oposición a la injerencia de las ex potencias colonizadoras y las

---

<sup>1</sup> Programa de Acción de Accra, de 4 de septiembre de 2008, aprobado en el 3er Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

Alianza de Busán para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, de 1 de diciembre de 2011, aprobada durante el 4º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda.



nuevas superpotencias (FRERES, 2013). En las décadas siguientes, los Estados del Tercer Mundo, presionados por las dos superpotencias para adherir a sus respectivos bloques ideológicos, se articularon políticamente en torno del Grupo de los 77 (G77) y del Movimiento de los Países No Alineados para promover sus intereses comunes e incrementar su poder de negociación (SILVA, 2010).

En el contexto de la distensión de la Guerra Fría, la CSS obtuvo el apoyo de la Asamblea General de Naciones Unidas, que creó en 1972 el grupo de trabajo sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD). El CTPD presentó el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) en 1978, "uno de los documentos de referencia más importantes de la Cooperación Sur-Sur" (FRERES, 2010, p. 137). El PABA define la CTPD como un medio para construir canales de comunicación entre países en desarrollo y promover la cooperación entre los países en desarrollo mediante el intercambio de tecnologías y experiencias, obteniendo el beneficio mutuo y preservando la independencia nacional. Además, el PABA reconoce que la CTPD no debe ser vista como un sustituto a la ayuda ofrecida por los países desarrollados, no debiendo minimizar, en ninguna circunstancia, la responsabilidad de dichos países de prestar asistencia a los países en desarrollo (CTPD, 1978).

Aunque el PABA haya sentado las bases del concepto de CTPD, el concepto de lo que se conoce hoy como la CSS ha ido evolucionando desde la década de 1970 e incorporando nuevas características. Si bien no existe un consenso internacional acerca del concepto, la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC) define la CSS de la siguiente manera:

South-South cooperation is a broad framework for collaboration among countries of the South in the political, economic, social, cultural, environmental and technical domains [...] Developing countries share knowledge, skills, expertise and resources to meet their development goals through concerted efforts. Recent developments in South-South cooperation have taken the form of increased volume of South-South trade, South-South flows of foreign direct investment, movements towards regional integration,



technology transfers, sharing of solutions and experts, and other forms of exchanges.<sup>2</sup>

Como se puede observar en la definición de la UNOSSC, la CSS va más allá de la tradicional ayuda exterior, incluyendo otras modalidades como el fomento del comercio entre países en desarrollo y de la inversión extranjera directa Sur-Sur, aparte de iniciativas de integración regional y transferencia tecnológica.

La CSS también tiene sus propios principios rectores. El Marco de Directrices Operacionales para el Apoyo de las Naciones Unidas a la CSS y la cooperación triangular, de 2012, define la CSS como un esfuerzo común de los pueblos y países del Sur y establece los principios rectores de la CSS, que incluyen los principios normativos de (i) respeto a la soberanía nacional y apropiación; (ii) asociación entre iguales; (iii) ausencia de condicionalidades; (iv) no injerencia en los asuntos domésticos; y (v) beneficio mutuo; así como los principios operacionales de (i) rendición de cuentas mutua y transparencia; (ii) eficacia del desarrollo; (iii) coordinación de iniciativas basadas en resultados y en la evidencia; y (iv) enfoque multi-actores (ONU, 2012).

Tales principios son también las grandes ventajas de la CSS respecto a la Cooperación Norte-Sur (CNS) ofrecida por los miembros del CAD/OCDE, ya que los donantes del Norte suelen imponer una serie de condicionalidades a los receptores de ayuda, lo que demuestra el fuerte carácter vertical de la cooperación Norte-Sur (CNS).

Sin embargo, ello no implica que la CSS sea moralmente superior a la CNS. En efecto, según Ayllón Pino, "no estamos ante modalidades de cooperación mejores o peores, sino diferentes" (2011, p. 276). Ambos enfoques tienen sus inconvenientes una vez que la CSS suele no respetar requisitos sociales y ambientales e ignorar actores locales ajenos a la esfera

---

<sup>2</sup> UNSSCO, "What is South-South Cooperation?" Disponible en: <[http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what\\_is\\_ssc.html](http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html)> Último acceso en: 20 de octubre de 2014



gubernamental, mientras que la CNS suele hacer caso omiso de la apropiación democrática nacional e imponer condiciones (DAVIES, 2010).

En realidad, para comprender la CSS (o cualquier otra modalidad de cooperación) hay que tener en cuenta que no se trata de una expresión de la pura solidaridad desinteresada o de un fin in sí mismo, sino de un instrumento de política exterior al servicio de las estrategias de inserción internacional de los países que brindan sus recursos y conocimientos.

## **2 La cooperación técnica brasileña en África**

El acelerado crecimiento de Brasil durante la primera década del siglo ha otorgado al país un reconocido estatus internacional de potencia emergente. La “diplomacia presidencial” de Luís Inácio Lula da Silva, el ex mandatario brasileño, proporcionó prestigio internacional a Brasil a través de la activa participación en foros multilaterales y del fortalecimiento de las relaciones Sur-Sur. Si por un lado Lula impulsó la CSS los países africanos como plataforma para la inserción internacional de Brasil, por otro, el crecimiento económico y el éxito de las políticas públicas sociales durante su gobierno hicieron de Brasil una referencia para los países africanos.

El acercamiento Brasil-África se ha dado sobre las bases del discurso de la solidaridad entre las naciones del Atlántico Sur y de la deuda histórica de Brasil con el continente africano. Así, la CSS se presenta como una especie de compensación por los males infligidos a los pueblos africanos a través del empleo de mano de obra esclava durante siglos en Brasil (SARAIVA, 2012).

Más allá del discurso de la deuda histórica, las autoridades brasileñas también han hecho hincapié en la identidad compartida entre Brasil y África, destacando las similitudes agroclimáticas, los vínculos históricos, raciales, sociales y, en el caso de los PALOP, la identidad lingüística. No obstante, según Lidia Cabral (2011), las presuntas identidades compartidas suelen ser sobrevaloradas, ignorando la reducida influencia de los afro descendientes brasileños en las instituciones políticas del país y la falta de conocimientos



sobre el continente africano, dada la reducida presencia de los estudios africanos en el sector académico brasileño.

Según el discurso oficial<sup>3</sup>, la cooperación técnica brasileña está basada en los principios de *horizontalidad*, *ausencia de condicionalidades* y *lógica demand-driven*. La cooperación técnica brasileña se caracteriza por la *horizontalidad*, ya que ambos socios son países en desarrollo que enfrentan problemas similares, y por la *ausencia de condicionalidades y no-injerencia en los asuntos internos*, porque las instituciones brasileñas no condicionan la ayuda la adopción de determinadas medidas políticas o económicas. La cooperación técnica brasileña se enmarca en la llamada *lógica demand-driven*, puesto que son los países beneficiarios los que determinan la agenda de la cooperación. Además, las autoridades brasileñas afirman que la cooperación técnica brasileña tampoco tiene intereses comerciales.

No obstante, aunque las autoridades brasileñas afirmen que la cooperación técnica brasileña no tiene intereses comerciales, hay que recalcar que la CSS no está exenta de intereses políticos y económicos. Según Ayllón Pino (2010), la CSS brasileña no se resume al propósito de contribuir al desarrollo de sus socios, sino que funciona como instrumento de la política exterior y desempeña las funciones de *preservación* del interés nacional, *competición por mercados* y *obtención de prestigio*. Desde luego, el hecho de ser coordinada por una agencia subordinada al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) es una evidencia de que la CSS está concebida por Brasil como un instrumento de política exterior para promoción de los intereses brasileños en el extranjero.

Si bien el objeto de estudio de ese artículo sean los instrumentos cooperación técnica, puede resultar engañoso reducir la CSS brasileña a la cooperación técnica, puesto que la última representa tan solo una fracción reducida de la primera. Efectivamente, entre 2005 y 2009, la ayuda canalizada

---

<sup>3</sup> Ministério das Relações Exteriores (MRE). Disponible en: <<http://www.itamaraty.gov.br/>> Acceso en 30 de octubre de 2014.



vía cooperación técnica fue responsable por tan solo 8,5% del presupuesto dedicado a la cooperación internacional para el desarrollo (IPEA/ABC, 2010).

No obstante, la cooperación técnica es la cara más visible y positiva de la CSS brasileña, teniendo en cuenta que es una de las modalidades que más fielmente refleja los principios de horizontalidad, ausencia de condicionalidades, no-injerencia y lógica *demand-driven*. Líneas de crédito concesionales y créditos a la exportación, por otro lado, son modalidades de ayuda ligada que implican la obligación de que los recursos sean utilizados total o parcialmente para comprar bienes e servicios brasileños (PINO, 2010).

## 2.1 Prioridades geográficas

La Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) determina, en teoría, las prioridades regionales de la cooperación técnica brasileña, que incluyen: (i) compromisos asumidos por el Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores durante visitas internacionales; (ii) países Sudamericanos; (iii) Haití; (iv) países africanos, sobre todo los PALOP y Timor Leste; (v) América Latina y el Caribe; CPLP (Comunidad de Países de Lengua Portuguesa); (vi) Cooperación Triangular con países desarrollados y Organizaciones Internacionales.<sup>4</sup>

Sin embargo, el alcance geográfico de la CSS brasileña refleja también la influencia y los intereses de otras instituciones nacionales, sobre todo la Presidencia. Efectivamente, la influencia de Lula da Silva fue decisiva para hacer del continente africano una de las principales prioridades de la ABC. Lula hizo doce viajes a África entre 2003 y 2010, durante los cuales realizó 34 visitas oficiales a 23 países.

El interés del ex presidente por el continente africano queda claramente reflejado en la distribución de recursos para la cooperación entre diferentes regiones del planeta. África fue una de las regiones más beneficiadas por la

---

<sup>4</sup> Ministério das Relações Exteriores (MRE). Disponible en: <<http://www.itamaraty.gov.br/>> Acceso en 30 de octubre de 2014.



cooperación técnica brasileña en 2010, detrás sólo de América Latina y el Caribe, el socio más tradicional de Brasil en el mundo en desarrollo, que recibió más de la mitad de los recursos invertidos por Brasil (53,3%) en la cooperación técnica, frente a los 39,5% absorbidos por el continente africano (IPEA/ABC, 2013).

Los mecanismos de cooperación técnica también incluyen esquemas de cooperación triangular con Organizaciones Internacionales y países desarrollados. Desde luego, según Leite *et al.* (2014), los donantes tradicionales y las organizaciones internacionales han jugado un papel clave no sólo en la promoción de las soluciones de desarrollo brasileñas en el extranjero, sino también han brindado apoyo financiero y logístico a los proyectos brasileños de cooperación en otros países.

## 2.2 Prioridades sectoriales

Los principales sectores de la cooperación técnica brasileña son aquellas áreas en las que Brasil ha desarrollado una reconocida *expertise*, sobre todo agricultura, salud, educación y formación profesional, etc. De acuerdo con la ABC, entre 2003 y 2010, un 22% de los recursos de la cooperación técnica brasileña fueron invertidos en agricultura, un 16% en salud y un 12% en educación y formación profesional. En el continente africano, la agricultura es responsable por un porcentaje aún más alto; en el periodo 2003-2010, el sector respondió por un 26% de los recursos asignados a la cooperación técnica (ABC, 2011).

El protagonismo de dichos sectores es una consecuencia por la creciente participación de la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz) y el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) en la arquitectura de la cooperación técnica brasileña. La EMBRAPA tiene decenas de proyectos en marcha en varios países africanos, mientras que la Fiocruz tiene proyectos de prevención y control de la malaria y combate contra la anemia falciforme en Angola, Gana, Mozambique,



Santo Tomé y Príncipe y Senegal. El más ambicioso de ellos es la construcción de una fábrica en Mozambique para la producción de medicamentos antiretrovirales genéricos. El SENAI, por su parte, mantiene 48 convenios internacionales con 25 países y ya ha ejecutado cinco proyectos en el África Subsahariana (IPEA/Banco Mundial, 2011).

### **2.3 Marco Institucional**

La arquitectura de la CSS brasileña está marcada por la fragmentación e incorpora una gran variedad de actores como instituciones del sector público y privado, organizaciones de la sociedad civil, etc. En lo que se refiere al sistema de cooperación técnica, los principales protagonistas son instituciones vinculadas al gobierno que han llevado a cabo políticas públicas exitosas. Existen más de 170 instituciones federales implicadas en proyectos de cooperación técnica, inclusive ministerios, fundaciones, empresas públicas, etc. (IPEA/ABC, 2013). Las principales instituciones que participan en las iniciativas brasileñas de cooperación serán analizadas en detalle a continuación.

#### **2.3.1 Agencia Brasileña de Cooperación (ABC)**

La ABC, fundada en 1987 bajo el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), tiene el objetivo de coordinar, negociar, aprobar, monitorear y evaluar tanto la ayuda al desarrollo recibida por Brasil como la cooperación técnica brindada por Brasil a otros países en desarrollo. La ABC también es responsable de financiar el diseño del proyecto, así como de enviar misiones técnicas integradas por expertos brasileños para recolectar información y preparar programas de cooperación (IPEA/ABC, 2013).

Aunque la ABC sea la institución competente para formular, coordinar y evaluar los proyectos de cooperación técnica, el poder de la agencia para determinar las prioridades de la agenda de cooperación es cada vez más reducido, puesto que otras instituciones nacionales se han convertido en actores clave en el diseño y ejecución de proyectos que mezclan diferentes



modalidades de cooperación al desarrollo. Iniciativas como el Programa Más Alimentos África (PMA), que combina cooperación técnica y financiera, y el PAA África, que combina cooperación técnica y ayuda humanitaria, son ejemplos de proyectos inspirados por políticas públicas puestas en marcha, respectivamente, por el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) y el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS) (LEITE; SUYAMA; WAISBICH, 2013).

Sin embargo, el último informe COBRADI (IPEA/ABC, 2013) revela que, en 2010, la ABC fue responsable por casi el 80% de los recursos invertidos en cooperación técnica por la administración federal, lo cual reafirma el papel central de la agencia en la cooperación técnica. Por otro lado, cabe mencionar que el presupuesto de la ABC ha sufrido recortes sustanciales a lo largo de la presidencia de Rousseff, bajando de R\$ 52 millones en 2011 a R\$ 36 millones en 2012 y 2013, lo cual demuestra que la cooperación técnica ya no juega el papel estratégico que jugaba en la política exterior brasileña durante el gobierno de su predecesor (LEITE *et al*, 2014).

### **2.3.2 Ministerios**

Aparte del MRE, otros ministerios también son actores clave en la arquitectura de la cooperación técnica brasileña. El éxito de las políticas públicas implementadas por los ministerios en escala nacional, como el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), es el principal motivo del protagonismo de esas instituciones en el sistema de cooperación técnica. Así, aunque la ABC tiene la competencia para diseñar y coordinar las iniciativas, los ministerios participan en arreglos de cooperación técnica autónomamente porque ellos tienen la prerrogativa legal para firmar acuerdos de cooperación y representar el Estado oficialmente en fóruns internacionales (LEITE *et al*, 2014).

El Ministerio de Salud (MS) ha jugado un papel central en la cooperación técnica brasileña desde la década de los 1990, a partir del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Lula (2003-2010) otorgó prioridad a los proyectos de cooperación en los sectores de desarrollo agrícola y seguridad



alimentaria, con lo cual se vio fortalecida la labor del MDA y el MDS. Durante la administración de Dilma Rousseff (2011-2014) las prioridades de la cooperación al desarrollo se trasladaron al Ministerio de Defensa (MD), al Ministerios de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC) y al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MCTI) (IPEA/ABC, 2011).

### **2.3.3 Empresas Públicas y Fundaciones**

Juntamente con la ABC, la presidencia y los ministerios, la EMBRAPA, la Fiocruz y el SENAI son tres instituciones clave en la arquitectura brasileña de cooperación técnica, particularmente porque se dedican a los tres sectores que concentran la mayor parte de los recursos federales invertidos en cooperación técnica (agricultura, salud y educación y formación profesional). Debido a la importancia del desarrollo de la agricultura para el presente trabajo, el papel de la EMBRAPA será analizado en mayor detalle a continuación.

### **2.3.4 Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)**

La EMBRAPA fue fundada en 1973, vinculada al Ministerio de Agricultura Ganadería y Abastecimiento (MAPA), con el objetivo de fomentar el desarrollo de un modelo genuinamente brasileño para agricultura tropical y la ganadería. El principal logro de la organización fue la transformación del Cerrado, una tierra otrora considerada impropia para el cultivo debido a sus altos niveles de acidez, en una región fértil y sumamente productiva<sup>5</sup>.

EMBRAPA ha desarrollado, a lo largo de su historia, reconocida *expertise* en agricultura tropical y ganadería, mediante la realización de estudios y la ejecución de proyectos que se han convertido en modelos para los demás países en desarrollo. En la actualidad, ese reconocimiento internacional se ha traducido en un activo papel de EMBRAPA en la cooperación técnica. En 2010, la EMBRAPA fue la sexta institución federal que más invirtió recursos en la

---

<sup>5</sup> EMBRAPA. Quem somos. Disponible en: <<https://www.embrapa.br/quem-somos>> Acceso en 02 de noviembre de 2014.



cooperación técnica, respondiendo por 1,5% de los gastos federales (IPEA/Banco Mundial, 2011).

La apertura de una oficina de la EMBRAPA el año 2006 en Accra, Ghana, para coordinación de los proyectos ejecutados en África refleja la importancia del continente africano para la organización. La institución tiene un amplio abanico de instrumentos de cooperación técnica, como proyectos estructurantes e puntuales, entre otros. Los Proyectos Estructurantes son diseñados para fortalecer las instituciones de investigación agropecuaria de los países socios, capacitar profesionales y promover la transferencia de tecnología a través de estrategias de largo plazo que demandan muchos recursos así como la presencia permanente de los profesionales de EMBRAPA en el terreno. El Cotton 4 + Togo en Benín, Burkina Faso, Chad, Mali y Togo, el ProSavana en Mozambique y el Proyecto de Apoyo y Desarrollo de la Fisiocultura en Senegal son ejemplos de proyectos estructurantes en marcha en África. Proyectos Puntuales son iniciativas de corto plazo diseñadas para promover la formación profesional en agricultura tropical (IPEA/Banco Mundial, 2011).

### **3 Proyectos de cooperación técnica en materia agrícola**

La agricultura es el sector que absorbe más recursos de la cooperación técnica brasileña en el continente africano. El protagonismo del sector de la agricultura y de las pautas de la seguridad alimentaria en la CSS brasileña se debe a varios factores.

En primer lugar, el combate contra el hambre ha figurado como una de las prioridades de la agenda de la política exterior brasileña desde el primer mandato del ex presidente Lula da Silva. Hasta el año 2003, las operaciones de acción humanitaria del gobierno eran puntuales y la agenda de la lucha contra el hambre no constituía una prioridad para el Itamaraty. Esta situación sólo ha podido ser revertida con la puesta en marcha del Programa Hambre Cero en Brasil en el año 2003 y el establecimiento de la Coordinación General de Acciones Internacionales de Combate al Hambre (CGFome) dentro de la



estructura del Itamaraty el año siguiente, como interface internacional del programa encargada de coordinar la política exterior brasileña en el sector de seguridad alimentaria.

En segundo lugar, la prioridad otorgada a la agricultura y a la seguridad alimentaria en la agenda de la CSS brasileña también refleja el amplio reconocimiento internacional que han recibido las políticas públicas nacionales de combate al hambre y fortalecimiento de la agricultura familiar, las cuales han permitido al Estado cumplir con los compromisos de reducción de la pobreza extrema y del hambre previstos por los ODM antes de la fecha límite (IPEA/ABC, 2010). Este reconocimiento también queda reflejado en la elección del candidato brasileño, Dr. José Graziano da Silva, para el cargo de Director General de la FAO en 2011, con amplio apoyo de los Estados africanos (MILHORANCE, 2013).

El reconocimiento internacional de la política agrícola brasileña también se debe al éxito del modelo del agronegocio brasileño. Brasil ha podido ampliar su frontera agrícola y convertirse en una gran potencia productora de *commodities* agrícolas gracias a los esfuerzos de la EMBRAPA y a la asistencia técnica brindada por Japón en los años 1980. Sin embargo, cabe destacar que desde la última década, la cooperación brasileña en el sector de la agricultura se ha caracterizado por la coexistencia de dos modelos agrarios divergentes, representados por una *compleja matriz institucional*, que incluye, por una parte, los programas de fortalecimiento de la *agricultura familiar* diseñados por el MDA y el MDS y, por otra, la promoción de la *agricultura comercial a gran escala* impulsada por la EMBRAPA y el MAPA (CABRAL, 2011).

Los dos proyectos seleccionados para análisis en el presente trabajo reproducen esa dicotomía entre dos modelos agrarios contrapuestos, representando las diferentes visiones sobre el desarrollo agrícola que emanan de diferentes instituciones nacionales. El ProSavana es una iniciativa de cooperación trilateral entre Brasil, Japón y Mozambique, que pretende exportar



el modelo del agronegocio brasileño a Mozambique, mientras que el PAA África es una iniciativa del MDS en colaboración de la FAO, del PMA y del Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID), que pone énfasis en la agricultura familiar, como será discutido a continuación.

### 3.1 ProSavana

El ProSavana es un programa de cooperación trilateral entre Brasil, representado por la ABC y la EMBRAPA, Japón, representado por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), y Mozambique, representado por el Ministerio de Agricultura (MINAG). Su objetivo es reproducir el éxito del desarrollo agrícola del cerrado brasileño en la región del Corredor de Nacala, en el Norte de Mozambique, con base en las presuntas similitudes agroclimáticas compartidas entre ambas regiones. En efecto, esta iniciativa pretende transferir la tecnología adquirida por la EMBRAPA a través del programa PRODECER (Programa de Desarrollo del Cerrado) puesto en marcha en la región del cerrado brasileño durante los años 1980 gracias a la colaboración de la JICA. El PRODECER ha transformado el cerrado brasileño en el verdadero granero del país, contribuyendo para que Brasil se convirtiera en uno de los mayores productores de soja del mundo.

La misión del programa es modernizar la agricultura de la región con miras al aumento de la productividad, la diversificación de la producción agrícola y la creación de empleo a través de inversiones agrícolas y de la creación de cadenas de valor (ProSAVANA-PD, 2013). Según el discurso oficial,<sup>6</sup> el ProSavana se rige por los principios de diálogo con la sociedad civil, mitigación de los impactos ambientales y sociales, reducción de la pobreza, promoción de la seguridad alimentaria/nutricional y protección de los derechos de tenencia de la tierra en consonancia con los Principios para las inversiones

---

<sup>6</sup> ProSAVANA. O que é o ProSAVANA. Disponible en: <<http://www.prosavana.com/>> Acceso en 25 de noviembre de 2014.



agrícolas responsables y las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques de la FAO.

El ProSavana está compuesto por tres componentes: (i) el ProSavana-PI o "Proyecto de Mejora de la Capacidad de Investigación y Transferencia de Tecnología"; (ii) el ProSavana-PD o "Proyecto de Apoyo al Plan Director con miras al Desarrollo Agrícola en el Corredor de Nacala"; y (iii) el ProSavana-PEM o "Proyecto de Creación de Modelos de Desarrollo Agrícola Comunitarios".

El ProSavana-PI fue puesto en marcha en abril de 2011 y tendrá un horizonte temporal de cinco años. Su objetivo es mejorar la capacidad de investigación y promover el desarrollo y la transferencia de tecnologías agrarias adaptadas a la realidad local de la región del Corredor de Nacala, mediante la cooperación entre la ABC, la JICA, el MINAG y el Instituto de Investigación Agraria e Mozambique (IIAM).

El objetivo del ProSavana-PD es la formular el Plan Director para el Desarrollo Agrícola en el Corredor de Nacala con base en el Plan Estratégico para el Desarrollo del Sector Agrícola 2010-2019 del MINAG. Esta etapa del programa tuvo una duración de aproximadamente dos años, desde marzo de 2012 hasta el primer trimestre de 2014.

El Corredor de Nacala abarca 19 distritos ubicados en las provincias de Nampula, Niassa y Zambézia y comprende una extensión total de 107 mil km<sup>2</sup>, con una población estimada de 4.28 millones de habitantes (PROSAVANA-PD, 2013). El área de estudio del proyecto fue dividida en seis zonas, de acuerdo con la urgencia en la transformación de la agricultura de barbecho, la receptividad de los agricultores locales a las nuevas tecnologías agrícolas y la compatibilidad de la agricultura local con la diversificación de la producción agrícola. En ese sentido, se propone el desarrollo de diferentes clústeres agrícolas en cada una de las zonas identificadas.

Si bien varios de esos clústeres suponen la integración de los pequeños agricultores familiares, no está claro cómo los campesinos mozambiqueños



participarán en la ejecución del programa, sobre todo teniendo en cuenta que la existencia de grandes áreas de concesión de Derechos de Uso y Aprovechamiento de la Tierra (DUATs) en algunas zonas es considerada una amenaza para el proyecto, de acuerdo con la matriz de fortalezas y debilidades del programa (PROSAVANA-PD, 2013).

El ProSavana-PEM tiene el objetivo de aumentar la producción agrícola a través de la adopción de modelos de desarrollo agrario en las áreas de intervención del programa.<sup>7</sup> En otras palabras, se trata de implementar modelos de desarrollo agrícola en el Corredor de Nacala, mediante la puesta en marcha de proyectos piloto en diferentes escalas de producción y la prestación de servicios de extensión agrícola. Se pretende igualmente diseminar modelos de negocios inclusivos liderados por asociaciones de productores (SCHLESINGER, 2013).

Aunque se presente como una iniciativa basada en los principios de diálogo con la sociedad civil, mitigación de los impactos ambientales y sociales, promoción de la seguridad alimentaria y protección de los derechos de tenencia de la tierra, el ProSavana ha sido duramente criticado por organizaciones de la sociedad civil (OSC) en Mozambique y en el extranjero, como la Unión Nacional de Campesinos de Mozambique (UNAC) y el movimiento Internacional La Vía Campesina.

En octubre de 2012, la UNAC hizo un pronunciamiento sobre el ProSavana, en el que condenó el programa, debido a la reducida transparencia y a la exclusión de las OSC en su elaboración. La declaración de la UNAC también destacó que el ProSavana es el resultado de una política de arriba hacia abajo, que no tiene en cuenta las demandas de los campesinos del Corredor de Nacala y que podrá implicar la expropiación de tierras de los campesinos para dar paso a megaproyectos de monocultivo agrícola y a la entrada masiva de

---

<sup>7</sup> ProSavana PD. Elaboração do Plano Director do Desenvolvimento Agrícola no Corredor de Nacala – Nota Conceitual. Septiembre, 2013.



inversores brasileños, convirtiendo los pequeños agricultores mozambiqueños en trabajadores asalariados rurales (UNAC, 2012).

Efectivamente, la realización, en 2011, de seminarios sobre oportunidades de inversión para el agronegocio brasileño en Mozambique y la llegada de misiones empresariales con más de 100 grandes productores brasileños invitados por el MINAG (DURAN; CHICHAVA, 2013) son una evidencia de que los beneficiarios del ProSavana no son los pequeños agricultores mozambiqueños, sino los grandes empresarios que pretenden exportar la agricultura comercial brasileña a Mozambique.

La UNAC también ve con inquietud el hecho de que el ProSavana demanda millones de hectáreas de tierra, mientras que la mayor parte de esas tierras está ocupada por las comunidades rurales locales. Según Lorenzo Cotula, la narrativa de la disponibilidad de "tierra desocupada" (*empty land*) o "tierra ociosa" (*idle land*) es una característica propia del fenómeno de "apropiación de tierras" (*land grab*) presente en el discurso de inversores extranjeros y autoridades gubernamentales nacionales ávidos por expandir la frontera agrícola y ceder espacio a la agricultura comercial en el continente africano (COTULA, 2013).

Para este autor, la legislación nacional en África suele corroborar esta narrativa, en la medida en que en varios países, como por ejemplo en Mozambique, la tierra constituye una propiedad del Estado y la concesión de DUATs está condicionada al uso de la tierra para fines productivos. Como un porcentaje sustancial de las tierras suelen ser utilizadas para pastoreo y barbecho, los campesinos no tienen medios de prueba suficientes para justificar el uso productivo de la tierra y acaban desposeídos sin la debida compensación, contribuyendo al aumento de la pobreza y la inseguridad alimentaria.

La UNAC tampoco considera que el ProSavana pueda llevar a un desarrollo agrícola sostenible, puesto que la agricultura comercial a gran escala implica el uso excesivo de pesticidas y fertilizantes, llevando a la degradación de



los suelos y a la contaminación de los recursos hídricos, como demuestra la experiencia de desarrollo agrario del cerrado brasileño.

En ese sentido, no queda claro cómo el ProSavana podrá contribuir a la seguridad alimentaria en Mozambique, puesto que el desarrollo de la agricultura comercial supone el desalojamiento de una parte importante de la población de la región, que depende de la agricultura para su subsistencia, y no puede absorber toda la mano de obra liberada por las expropiaciones ya que la mecanización es una característica clave del agronegocio. Por otro lado, en los documentos del ProSavana, no queda claro si sus objetivos son la seguridad alimentaria local en Mozambique o la seguridad alimentaria global, mediante la producción masiva de granos para abastecer los grandes mercados de alimentos en los países desarrollados y emergentes.

### **3.2 PAA África**

El Programa PAA África (Purchase from Africans for Africa) es una iniciativa de cooperación brasileña inspirada en el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), puesto en marcha por el gobierno federal desde 2003 en el marco del Programa Hambre Cero. El PAA África ha materializado los compromisos políticos asumidos por el gobierno brasileño durante el foro de alto nivel para el "Diálogo Brasil-África sobre la Seguridad Alimentaria, el Combate al Hambre y el Desarrollo Rural", celebrado en Brasilia el 2010.

A grandes rasgos, el PAA África tiene dos objetivos generales y comprende dos grupos de beneficiarios. Por una parte, busca fortalecer la producción de los pequeños agricultores mediante el establecimiento de canales de intercambio comercial en el sector público y la garantía de acceso a mercados con demanda estable y a precios fijos y rentables (SOUZA, 2012). Por otra, pretende atacar la inseguridad alimentaria en zonas vulnerables a través del abastecimiento de escuelas con los productos alimenticios adquiridos mediante las compras públicas de alimentos producidos por los pequeños agricultores locales.



El PAA África, en marcha desde febrero de 2012, es una iniciativa multi-actores que cuenta con el apoyo de la FAO, del PMA y del Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID). Hasta la fecha, son cinco los países participantes, a saber Etiopía, Malauí, Mozambique, Níger y Senegal. El gobierno brasileño es responsable de la coordinación del programa, bajo los auspicios del CGFome, así como de la provisión de asistencia técnica, a cargo del MDS, ministerio responsable del programa en el territorio brasileño. La FAO también brinda asistencia técnica a las cooperativas agrícolas y a pequeños agricultores, poniendo su *know-how* técnico a disposición de los beneficiarios, mediante la formación de agricultores y trabajadores rurales, la distribución de semillas, herramientas e insumos agrícolas. La gestión del sistema de compras locales de alimentos está a cargo del PMA, responsable de la articulación los pequeños agricultores con las asociaciones de productores apoyadas por el programa P4P (Purchase for Progress) y de la distribución de alimentos a las poblaciones vulnerables mediante el abastecimiento de las escuelas participantes. Y, por fin, el papel del DFID es apoyar el diseño e ejecución del programa, brindar asesoramiento mediante su red internacional de expertos y proveer contribuciones financieras al programa.<sup>8</sup>

En su primera etapa y con un presupuesto de 11 millones de dólares, el PAA África benefició a más de 124 mil estudiantes y a más de 5 mil pequeños agricultores en los cinco países participantes donde se han puesto en marcha proyectos piloto de compras públicas locales para abastecimiento de escuelas (PAA ÁFRICA, 2013a).

A diferencia del ProSavana, el PAA Africa es un programa que va dirigido a los pequeños productores agrícolas y a las personas en situación de inseguridad alimentaria. Se trata de una estrategia innovadora puesto que los alimentos distribuidos en las escuelas participantes son producidos localmente, a diferencia de la mayoría de los programas de asistencia alimentaria, que

---

<sup>8</sup> PAA África. Parceiros no programa. Disponible en: <<http://paa-africa.org/pt/about/programme-partners/>> Acceso en: 25 de noviembre de 2014.



distribuyen los excedentes agrícolas de los países desarrollados y grandes productores de alimentos. Así, se contribuye a la seguridad alimentaria y nutricional de los niños en edad escolar y, a la vez, se fortalece a los pequeños productores locales, que reciben asistencia técnica e insumos agrícolas y pasan a contar con la demanda continuada de las compras públicas para comercializar su producción a precios justos. Además, el programa promueve un modelo de producción agrícola sostenible en la medida en que los alimentos son producidos localmente y su distribución no requiere el transporte a largas distancias.

No obstante, la primera fase del programa ha demostrado una serie de problemas e inconsistencias en la práctica, puesto que los agricultores no cuentan con los insumos necesarios para diversificar su producción y las escuelas no poseen una infraestructura apropiada para almacenar y preparar los alimentos, lo que impide que los alumnos tengan una alimentación adecuada (PAA ÁFRICA, 2013b). Como resultado, la alimentación escolar suele reducirse a las harinas fortificadas con cereales y minerales. Además, el programa no ha contado con la debida participación de las OSC y de los pequeños agricultores, que son considerados meros beneficiarios del programa (SCHESLINGER, 2013).

#### **4 Balance de los proyectos seleccionados**

Una vez revisados desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, los dos proyectos seleccionados serán examinados a partir de los tres principios que fundamentan la CSS – ausencia de condicionalidades, enfoque *demand-driven* y horizontalidad – con el objetivo de evaluar en qué medida la práctica de la CSS brasileña en materia agrícola está en línea con el discurso oficial y con dichos principios.

En primer lugar, la ausencia de condicionalidades suele ser destacada como una de las principales características que distinguen la CSS de la CNS. En el caso del ProSavana, no hay ninguna referencia a cualquier tipo de condicionalidad política o económica en el Plan Director ni tampoco a cualquier



especie de requisito que dé preferencia a los inversores brasileños o japoneses para desarrollo del agronegocio en Mozambique.

Sin embargo, queda claro que el programa no está libre de intereses comerciales, en oposición al espíritu de la CSS brasileña, lo que se evidencia por la llegada masiva de inversores brasileños/japoneses a Mozambique y por la realización de seminarios sobre las oportunidades de negocio en el Corredor de Nacala. Otra evidencia de la existencia de intereses comerciales es la creación del Fondo Corredor de Nacala, una iniciativa trilateral de cooperación entre Brasil, Japón y Mozambique llevada a cabo por la ABC, la FGV Projetos, la JICA, la EMBRAPA, la FAO, la Cámara de Comercio e Industria Brasil-Mozambique, el MINAG y la 41.GREEN, a fin de atraer inversiones privadas para el desarrollo de la producción de alimentos y energía en el Corredor de Nacala.<sup>9</sup> Aunque las contrapartes brasileñas aleguen que no existe ninguna relación oficial entre el Fondo Corredor de Nacala y el ProSavana (NOGUEIRA; OLLINAHO, 2013), el documento de presentación del Fondo elaborado por la FGV Projetos explica que el Fondo Corredor de Nacala está en línea con el ProSavana y cumplirá las directrices de creación de modelos de desarrollo sostenible agrícola establecidas en el Plan Director del programa.<sup>10</sup>

En el caso del PAA África, no se han identificado condicionalidades de carácter político o económico, ni tampoco intereses comerciales. Los intereses de los productores agrícolas brasileños no están presentes en el programa porque las compras públicas de alimentos se hacen en los mercados locales, de manera que los excedentes agrícolas brasileños no tienen cabida en el programa. Si bien no se han identificado intereses comerciales en el PAA África, hay que reconocer que el programa responde a los intereses políticos del gobierno brasileño de mejorar la reputación de Brasil en el extranjero, así como

---

<sup>9</sup> FGV News. FGV Projetos and GVAgro launch the Nacala Fund in Brasilia. Disponible en: <http://fgvnoticias.fgv.br/en/news/fgv-projetos-and-gvagro-launch-nacala-fund-brasil>

<sup>10</sup> FGV Projetos. Nacala Corridor Fund. Disponible en: <http://www.oecd.org/forum/issues/NACALA%20CORRIDOR%20FUND-FGV%20Projetos.pdf>



de granjear el apoyo político de los países africanos a sus posicionamientos en los foros internacionales.

En segundo lugar, el enfoque *demand-driven* parte de la premisa de que los proyectos de cooperación deben estar en línea con las prioridades nacionales de los países beneficiarios y que las iniciativas deben ser propuestas por los mismos y no por los donantes. No obstante, las intervenciones de cooperación técnica brasileña parecen estar lejos de cumplir con este principio.

Si bien el ProSavana está en línea con el Plan Estratégico para el Desarrollo del Sector Agrario (PEDSA 2010-2019) de Mozambique, el programa es fruto del Programa de Parteneriado Brasil-Japón (JBPP), instituido en el año 2000 mediante un acuerdo entre la ABC y la JICA para promover la cooperación triangular en terceros países. El ProSavana fue propuesto en 2009 por la JICA y presentado en la Cumbre del G8 en L'Aquila, mientras que Mozambique fue posteriormente identificado como beneficiario en el marco de la Iniciativa Global de Seguridad Alimentaria de L'Aquila (NOGUEIRA; OLLINAHO, 2013). El diseño del Plan Director del ProSavana tampoco ha contado con la activa participación de las autoridades mozambiqueñas, puesto que ha sido desarrollado por GV Agro, un *think tank* de brasileño, en colaboración con una firma de consultoría japonesa.

El PAA África tampoco es fruto del interés de los países beneficiarios. La replicación de los resultados del PAA en el continente africano fue una propuesta presentada por el gobierno brasileño durante el Foro de Alto Nivel para el "Diálogo Brasil-África sobre la Seguridad Alimentaria, el Combate contra el Hambre y el Desarrollo Rural", celebrado en Brasilia en 2010.

Ambos proyectos demuestran, por tanto, que la práctica de la CSS brasileña no está en línea con el enfoque *demand-driven*, puesto que la concepción y elaboración de los proyectos ha adoptado un enfoque de "afuera hacia adentro" y "arriba hacia abajo", que no ha tomado en consideración las necesidades e intereses locales. Los dos programas fueron iniciativa del



gobierno brasileño (y en el caso del ProSavana, igualmente de Japón), mientras que los países beneficiarios fueron seleccionados *a posteriori* y tuvieron reducida incidencia en la planificación de los proyectos.

Por último, los datos analizados sobre los proyectos seleccionados demuestran que las acciones brasileñas de cooperación técnica en materia agrícola son menos horizontales de lo que afirma el discurso oficial. Tanto el ProSavana como el PAA África fueron presentados oficialmente por las autoridades brasileñas (y también japonesas en el caso del ProSavana) de manera unilateral y no contaron con una intervención activa de las contrapartes africanas y de la sociedad civil local en su diseño. Sin embargo, hay que reconocer que el PAA África tiene un mayor grado de horizontalidad por el hecho de ser una iniciativa multilateral que cuenta con el respaldo de la FAO y del PMA, lo que reduce las asimetrías de poder entre el gobierno brasileño y sus contrapartes africanas. Otra evidencia de la mayor horizontalidad del PAA es la ausencia de intereses comerciales y de condicionalidades, a diferencia del ProSavana, que prevé la reproducción del modelo del agronegocio brasileño y la atracción de inversores extranjeros en el Corredor de Nacala.

## **CONCLUSIONES**

El fortalecimiento de la CSS es un síntoma muy significativo de la democratización del orden internacional. El surgimiento de nuevos polos de poder en el seno de la Sur Global pone de manifiesto la imposibilidad de mantenimiento de un sistema de ayuda sumamente eurocéntrico y la necesidad de acomodar a las potencias medias y emergentes en la arquitectura internacional de la cooperación al desarrollo.

En el caso de la CSS brindada por Brasil a los países de África Subsahariana, se ha identificado una multiplicidad de instituciones que intervienen en la planificación, formulación, ejecución y evaluación de los proyectos y que representan una miríada de intereses. En el sector agrícola esta



fragmentación refleja las tensiones inherentes a la coexistencia de dos modelos de desarrollo agrario dicotómicos: el agronegocio y la agricultura familiar.

Las tensiones resultantes de la dualidad entre los dos modelos de desarrollo serán trasladadas al continente africano a medida que se implementen proyectos brasileños de cooperación tan incompatibles como el ProSavana y el PAA. Eso podría incluso ser el caso en Mozambique, donde se han puesto en marcha tanto el ProSavana como el PAA África. Según Schlesinger (2013), el establecimiento de amplias áreas de monocultivos en Mozambique a través del ProSavana y, por consiguiente, la apropiación de tierras y la contaminación del suelo y del agua, podrán inviabilizar la producción de la agricultura familiar e imposibilitar implementación del PAA África en Mozambique, puesto que en la experiencia brasileña, los municipios ubicados en las zonas dónde más prosperó el modelo del agronegocio son aquellos que no son atendidos por el PAA.

En ese orden de ideas, restará a los países africanos determinar qué tipo de desarrollo agrario buscan promover. Por el momento, los países africanos parecen priorizar la agricultura a larga escala, por considerar la agricultura familiar un sinónimo de retraso económico y subdesarrollo. No obstante, las adquisiciones de grandes extensiones de tierra por parte de los inversores extranjeros para desarrollar el agronegocio en África podrán convertirse en una amenaza a la seguridad alimentaria local, privando a la población rural de sus medios de subsistencia.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CABRAL, L. 2011. **Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: caracterização, tendências e desafios.** Texto Cindes, n. 26, dez.

COTULA, L. 2013. **The great African land grab?** Agricultural Investments and the global food system. Londres, Nova Iorque : Zed Books.



DURAN, J. CHICHAVA, S. 2013. **O Brasil na agricultura moçambicana: parceiro de desenvolvimento ou usurpador de terra? Desafios para Moçambique.**

DAVIES, P. 2010. South-South Cooperation: Moving Towards a New Aid Dynamic. **Poverty in focus**, IPC-IG, n. 20, p. 11-13, abr.

FGV. 2012. **FGV Projetos and GVAgro launch the Nacala Fund in Brasilia.** FGV News. 11 jul. Disponible en: <<http://fgvnoticias.fgv.br/en/news/fgv-projetos-and-gvagro-launch-nacala-fund-brasil>> Último acceso: 25 de noviembre de 2014.

**FGV Projetos. Nacala Corridor Fund.** Disponible en: <<http://www.oecd.org/forum/issues/NACALA%20CORRIDOR%20FUND-FGV%20Projetos.pdf>> Último acceso: 25 de noviembre de 2014.

FRERES, C. 2013. Cooperación Sur-Sur: un elemento clave para el despegue del Atlántico Sur. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, n.102-103, p. 125-146, set.

IPEA/ABC. 2013. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2010.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Agência Brasileira de Cooperação.

IPEA/ABC. 2010 **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada /Agência Brasileira de Cooperação.

IPEA/BANCO MUNDIAL. 2011. **Ponte sobre o Atlântico - Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Banco Mundial.

LEITE, I. C.; SUYAMA, B.; WAISBICH, L. T. 2013. **Para além do tecnicismo: a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional e caminhos para sua efetividade e democratização.** Policy Brief, Institute of Development Studies/Articulação CEBRAP.

LEITE, I. C. *et tal.* 2014 **Brazil's engagement in international development cooperation: the state of the debate.** Rising Powers in International Development, Institute of Development Studies/Articulação CEBRAP.

MILHORANCE, C. 2013. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas



públicas. **Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)**, v. 2, n. 56, p. 5-22.

NACIONES UNIDAS. 1978. **Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD). Plan de Acción de Buenos Aires, endosado por la Asamblea General, Doc. A/RES/33/134, 33º período de sesiones.** Disponible en:

<://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Key%20Policy%20Documents/BA PA.pdf> Último acceso: 30 de marzo de 2015.

NACIONES UNIDAS. 2012. **Comité de Alto Nivel sobre la CSS. Marco de Directrices Operacionales para el Apoyo de las Naciones Unidas a la CSS y la cooperación triangular, Doc. SSC/17/3, 17º período de sesiones.** Disponible en:

<http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/HLC%20Reports/Framework%20of%20Operational%20Guidelines\_all%20languages/SSC%2017\_3S.pdf> Último acceso: 30 de marzo de 2015.

NOGUEIRA, I.; OLLINAHO, O. 2013. **From rhetoric to practice in South-South Development Cooperation:** a case study of Brazilian interventions in the Nacala corridor development program. Working paper, Institute of Socioeconomics, University of Geneva, agosto.

PAA ÁFRICA. **Parceiros no programa.** Disponible en: <http://paa-africa.org/pt/about/programme-partners/> Último acceso: 25 de noviembre de 2014.

PAA ÁFRICA. **Fact sheet, 2013.** Disponible en: <http://paa-africa.org/pt/wp-content/uploads/sites/6/2013/12/PAA-Africa-Fact-Sheet-PT.pdf> Último acceso: 25 de noviembre de 2014.

PAA ÁFRICA. **Workshop de troca de experiências do PAA África: relatório de atividades.** Disponible en: <http://paa-africa.org/pt/wp-content/uploads/sites/6/2013/05/Relato%CC%81rio-de-Atividades.pdf> Último acceso: 25 de noviembre de 2014.

PINO, B. A. 2010. Brasil en la nueva arquitectura de la cooperación internacional: política exterior e intereses nacionales, **Relaciones Internacionales**, n. 38, p. 53-73.



PINO, B. A. 2011. La Cooperación Sur-Sur y triangular: otras formas de cooperar son posibles (y deseables). In: SOTILLO, J. A. **El sistema de cooperación para el desarrollo: Actores, formas y procesos**. Madrid : Catarata, p. 274-280.

PROSAVANA PD. **Elaboração do Plano Director do Desenvolvimento Agrícola no Corredor de Nacala – Nota Conceitual. Septiembre, 2013**. Disponible en: <[http://www.prosavana.com/pdf/note\\_pt.pdf](http://www.prosavana.com/pdf/note_pt.pdf)> Último acceso: 25 de noviembre de 2014.

SARAIVA, F. J. S. 2012. **África parceira do Brasil atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI**. Belo Horizonte : Fino Traço.

SCHESLINGER, S. 2013. **Cooperação e investimentos do Brasil na África: o caso do ProSavana: o caso do ProSavana em Moçambique**. Maputo: Fase.

SILVA, M. M. de S. How did we get here? The pathways of South-South Cooperation. **Poverty in focus**, IPC-IG n. 20, abr. 2010, p. 3-4.

UNAC. **Pronunciamento de la UNAC sobre el ProSavana**. Disponible en: <<http://www.unac.org.mz/index.php/documentos-de-posicao/38-pronunciamento-da-unac-sobre-o-programa-prosavana>> Último acceso: 6 de diciembre de 2014.

UNOSSC, United Nations Office for South-South Cooperation. **“What is South-South Cooperation?”** Disponible en: <[http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what\\_is\\_ssc.html](http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html)> Último acceso: 20 de octubre de 2014.

Recebido em: 03/04/2015

Aceito em:26/05/2016

### **Sobre a autora:**

#### **Maria Eduarda de Andrade e Sousa**

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) desde 2012, Máster en Estudios Internacionales (2014) por la Universitat de Barcelona (UB) y alumna del Máster en Relaciones Internacionales de la UEPB.



## COOPERAÇÃO TÉCNICA SUL-SUL DO BRASIL: UMA GESTÃO DE PROJETOS TECNOSSOCIAL?

Marina Bolfarine Caixeta

**RESUMO:** O atual contexto da cooperação Sul-Sul projeta o Brasil como país de grande experiência em diversos campos do desenvolvimento nacional. Isso tem sido acompanhado por iniciativas propostas pelo Governo Federal como a caracterização da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (CoBraDI) e a adoção do Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul. Contudo, há grandes desafios que se apresentam na gestão dos projetos de cooperação que estejam em consonância com os propósitos da CSS de reformar e inovar a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). À luz da recente discussão que culminou na formulação do Planejamento Estratégico Sociotécnico (Planes), procura-se analisar o atual cenário de gestão da CSS do Brasil, com o fim de contribuir com um modelo de gestão que seja efetivo e, ao mesmo tempo, esteja baseado nas demandas sociais, políticas e econômicas dos povos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão de projetos; cooperação técnica; cooperação Sul-Sul; Brasil; Planejamento Estratégico Sociotecnico (Planes).

### INTRODUÇÃO

Um dos desafios atuais que enfrenta a cooperação Sul-Sul praticada pelo Brasil, na modalidade técnica, está ligado à gestão da sua carteira de projetos. A cooperação horizontal, no eixo Sul-Sul, que assume como lema a inovação, baseada nos princípios de mais solidariedade, de um desenvolvimento mais humano e sustentável, participação e pluralidade com interculturalidade requer abordagens de concepção, de execução e, também, de gestão das iniciativas próprias. Isso é o que esse artigo propõe ao discutir os atuais desafios do Brasil concernentes à coordenação dos projetos de cooperação técnica Sul-Sul à luz da proposta teórica e metodológica da gestão tecnossocial de Lúcio, Daroit e Bessa (2013).



A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) é órgão do poder executivo federal, integrado à estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE), encarregado da coordenação de toda a cooperação do Brasil com outros países e organismos internacionais. Anuncia-se, oficialmente, que a Agência desempenha sua missão orientada pela política externa brasileira (PEB) e, também, pelas prioridades nacionais de desenvolvimento, definidas nos planos e programas setoriais de governo.

Nos últimos anos, assiste-se a um grande amadurecimento do Brasil com seu envolvimento no cenário da cooperação internacional para o desenvolvimento. Vários órgãos do governo federal estão se estruturando, aumentando seus parceiros e aperfeiçoando suas práticas de intercâmbio de experiências com vistas à cooperação técnica Sul-Sul. Além disso, instituições como a ABC e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) estão assumindo a liderança de um processo de sistematização das informações, reflexões contextuais e conceituais, além da caracterização da cooperação Sul-Sul brasileira. Cita-se, para elucidar, os dois levantamentos das despesas públicas do governo executivo federal conhecidos como Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (CoBraDI) relativos aos períodos de 2005-2009 e 2010 (IPEA-ABC, 2010; 2013), o recém-publicado livro “Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento” (IPEA, 2014) e o Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul (ABC, 2013).

Em contraponto, o governo federal enfrenta alguns grandes desafios institucionais, jurídicos e, atualmente, orçamentários que impedem maior avanço dessa atuação brasileira na cooperação Sul-Sul. No cenário interno, isso impacta a gestão das iniciativas que tem sido norteadas pela inovação e por uma nova racionalidade, mais horizontal e participativa. No cenário externo, o Brasil insiste em não adotar as definições, padrões e procedimentos acordados pelos países desenvolvidos no âmbito do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE),



contudo, sem novos parâmetros técnicos para conduzir uma gestão de projetos inovadora.

Nesse estudo, propõe-se a aplicação da gestão tecnossocial, como um marco teórico e prático, à cooperação técnica Sul-Sul. Analisa-se, para tanto, a gestão de projetos, prevista no Manual da ABC à luz do planejamento estratégico da perspectiva das organizações públicas, qual seja: aquela voltada para serviços públicos de boa qualidade, universais e com vistas ao desenvolvimento social, sustentável e solidário, conforme proposta do Planejamento Estratégico Sociotécnico (Planes). Neste caso, extrapola-se o território nacional para ganhar o Sul global e, com isso, os adjetivos “solidários”, “coletivos” e “compartilhados” ganham mais sentido no bojo das atuais propostas da cooperação internacional, em prol do relacionamento horizontal e do desenvolvimento dos povos e para os povos.

## **1 Cooperação Sul-Sul: a experiência brasileira**

A cooperação Sul-Sul (CSS) se apresenta como uma proposta alternativa à cooperação tradicional entre governos (ou Norte-Sul). Ela pretende ser mais adequada às reais demanda de desenvolvimento dos países em desenvolvimento, dos povos do Sul global. A horizontalidade das relações supõe iniciativas sem condicionalidades e sem dependência.

Para tanto, como nova tendência, a CSS objetiva inovar no contexto internacional. Ao estabelecer relacionamentos mais horizontais entre os países-parceiros, no eixo Sul-Sul, almeja construir relacionamentos sem intervenções, imposições de técnicas e visões de mundo e com mais participação da população beneficiária em todo seu processo. Isso está em consonância com as políticas atuais de promoção do desenvolvimento nacional no Brasil, evidenciado nas políticas sociais inclusivas, nos serviços públicos universais, e na busca por maior participação social; além disso, está sintonizado com a agenda



global de desenvolvimento sustentável – haja vista os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

O marco central da CSS está na Conferência de Buenos Aires, realizada em 1978<sup>1</sup>. Ela teve o intuito de reunir esforços e promover a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD). Por meio da resolução 33/183, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou o Plano de Ação de Buenos Aires (PABA). O Plano estabelecia que deveriam ser introduzidas mudanças profundas nos critérios da assistência para o desenvolvimento, dando maior atenção à geração de capacidade nacional e coletiva no grupo de países beneficiários e à utilização de meios próprios para a promoção de vias para o desenvolvimento das nações.

Além das iniciativas de concertações dos países do Sul, o papel da ONU foi decisivo para dar força à CSS. Tanto no Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento do ECOSOC, de 2008, como na Conferência de Alto Nível sobre a Cooperação Sul-Sul, de 2009, comemorando os 30 anos do PABA, a ONU tem colaborado para avanços conceituais e metodológicos da cooperação entre países do Sul global (AYLLÓN, 2014).

O Brasil, juntamente com os demais países emergentes, tem se destacado nesta agenda. Isso em decorrência do crescimento econômico, das políticas de inclusão social, da democracia e de políticas públicas e experiências exitosas do marco do desenvolvimento humano, conforme apontado no último Relatório intitulado “A Ascensão do Sul: progresso humano num mundo diversificado” (PNUD, 2013).

O discurso da atuação brasileira, neste cenário, tem se orientado pelos princípios tradicionais da política externa brasileira - quais sejam: não-

---

<sup>1</sup> Cabe ressaltar aqui que tal marco deveu-se ao auge da CSS nas discussões internacionais, encampadas pela ONU em que se ressaltam duas dimensões, a simbólica e a retórica; no entanto, não se pode deixar de reconhecer o processo de longo curso de surgimento da consciência do Sul, de que fez parte a Conferência de Bandung de 1955, em que alguns princípios já haviam sido elencados, conforme explica Ayllón (2014). Adicionalmente, citam-se os esforços intelectuais das ciências sociais que, desde a década de 1970, discutem teorias sociais originárias do Sul global, como relata Ballestrin (2013).



intervenção, autonomia, pragmatismo, pacifismo e universalismo -, pela construção de uma identidade de pertencimento ao Sul global e por algumas narrativas como: cooperação para o desenvolvimento e não ajuda, afinidades culturais, oposição à ideia de doador-receptor, multisetorialidade e associação de várias instituições, inclusive da sociedade civil, parcerias entre governos do mesmo nível de poder, compartilhamento de iniciativas exitosas, existência de sinergias e aproximações, dentre outras coisas, conforme assinalado por Leite et al. (2014).

Contudo, num recente estudo panorâmico e pormenorizado sobre o estado da arte da cooperação Sul-Sul do Brasil, Leite et al. (2014) apontam algumas limitações no arcabouço institucional, especialmente relacionadas ao planejamento, à coordenação e à utilização sustentável dos recursos disponíveis em iniciativas de impacto estrutural nos países parceiros.

Atualmente, e desde as pesquisas realizadas pelo IPEA citadas, vivencia-se um momento de construção de uma nova orientação e um novo ideal para a CID, o que o Brasil pretende levar como sua contribuição para esse cenário. Soma-se, assim, ao seu intuito de contabilizar gastos e compreender as estruturas e os arranjos institucionais domésticos disponíveis para as iniciativas de CSS, seus esforços com vistas a dar maior transparência às tomadas de decisão e a fornecer elementos para a reflexão junto à população brasileira. Isso se insere nas atuais discussões, políticas e científicas, sobre a existência de uma política pública de cooperação internacional, conforme apontado por Lima, Campos e Júnior (2014)

As experiências acumuladas na identificação, na captura, no registro e na validação de dados primários oficiais relativos à atuação internacional do governo federal seguiram na esteira dos esforços governamentais de tornar acessíveis e transparentes informações de interesse do cidadão. Suas maiores contribuições, porém, são suscitar questões de ordem conceitual e metodológica merecedoras de discussão em âmbito nacional e, ao mesmo tempo, **mobilizar uma ampla rede de pessoas da administração pública com capacitação**



**para o fortalecimento da concepção e da gestão da política brasileira de cooperação internacional.** (LIMA, CAMPOS e JÚNIOR, 2014, p. 488, grifo nosso).

Nesse contexto é que se faz relevante e, ao mesmo tempo oportuno, a presente discussão sobre uma nova gestão pública para as iniciativas de cooperação técnica Sul-Sul, sob coordenação e orientação da Agência Brasileira de Cooperação. Faz-se necessário, para tanto, a concepção e adoção de um modelo que contemple os ideais do Sul global, em busca de uma nova racionalidade para a cooperação entre países e o desenvolvimento dos povos, além dos propósitos racionais da administração pública.

Dessa forma, novos instrumentos que operacionalize a cooperação Sul-Sul suscitam reflexões conceituais e pragmáticas. Uma nova gestão requer a adoção de uma matriz lógica própria e inovadora e, também, uma (re)formulação da política brasileira de cooperação internacional, com forte influência do modelo de desenvolvimento em vigência.

## **2 Gestão da CSS: alguns desafios estruturais e operacionais**

A Agência Brasileira de Cooperação, órgão do Ministério das Relações Exteriores criado em 1987, tem o objetivo de negociar, coordenar, implementar e acompanhar os programas e projetos brasileiros de cooperação técnica, executados com base nos acordos externos firmados pelo Brasil. Assim, as iniciativas de cooperação técnica a seu cargo, atenta ao desenvolvimento dos países, está intimamente ligada não somente aos propósitos do modelo de desenvolvimento nacional, mas também à política externa brasileira.

No âmbito da cooperação técnica, os países transferem técnicas, compartilham experiências e conhecimentos, operam conjuntamente a partir de iniciativas exitosas em bases não comerciais, de forma a promover a autonomia



dos países. O Brasil, em especial, para a modalidade Sul-Sul atua com base na demanda dos países que lhe são feitas<sup>2</sup>.

Segundo a Agência, a cooperação técnica internacional (CTI) é um importante instrumento de desenvolvimento, pois apoia o país-parceiro na promoção de mudanças estruturais nos seus sistemas produtivos e na superação de restrições que dificultem seu crescimento; também se constitui como importante instrumento de política externa, do qual o Brasil tem se servido para assegurar presença positiva e crescente em países e regiões de interesse primordial<sup>3</sup>.

Recentemente, a ABC publicou o Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul sobre o qual o diretor da Agência comenta:

A evolução da cooperação técnica Sul-Sul do Brasil, a partir da criação da ABC [1987], veio atender às expectativas iniciais do Governo brasileiro de dispor de instrumento executivo de adensamento das relações exteriores do País. Ao mesmo tempo, a montagem de uma estrutura dedicada a coordenar, mobilizar e operacionalizar projetos de cooperação técnica com terceiros países trouxe consigo um novo desafio. Essa nova frente de trabalho precisava contar com bases conceituais e gerenciais profissionalizadas e modernas. Nesse sentido, **este Manual foi elaborado para dotar a ABC de orientações abrangentes e padronizadas para a concepção, negociação, aprovação, execução, acompanhamento e avaliação de iniciativas de cooperação técnica Sul-Sul.** O presente esforço fundamentou-se na literatura técnica contemporânea sobre metodologias de gestão da cooperação para o desenvolvimento, bem como na aplicação dos princípios e práticas adotados pelo Brasil na cooperação Sul-Sul. (ABC, 2013, grifo nosso)

A despeito do Manual, que delinea orientações e institui procedimentos padrões e convergentes com os propósitos do Brasil para a CSS, muitos ainda são os desafios da ABC em inovar na metodologia de elaborar o projeto e de gerir todo o ciclo de vida da parceria de cooperação<sup>4</sup>. No presente cenário, em

---

<sup>2</sup> Uma das características da CSS do Brasil é que o país interessado na parceria manifeste oficialmente seu interesse e indique a área da cooperação; isso é de grande relevância, já que o Brasil pretende operar em parcerias horizontais firmadas em base de igualdade e não aceita a denominação de “país doador”, como aqueles que são atribuídos aos países-membros da OCDE.

<sup>3</sup> Informação disponível em <http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Direcao/CGPD> Acesso em março de 2015.

<sup>4</sup> Deve-se considerar, entretanto, que novas dinâmicas irão derivar da utilização do Manual de 2013, o que só poderá ser melhor analisado no futuro.



que se desconsideraram as crises política e econômica do Brasil, denotam-se alguns desafios de ordem estrutural e operacional para a gestão de projetos de CTSS.

Como desafios estruturais, citam-se: a inexistência de uma política de cooperação internacional bem delineada, que dê respaldo legal e político às ações de cooperação e que coordene as instituições envolvidas; que preveja uma linha orçamentária própria para esse tipo de ações (não apenas no MRE, mas em outras instituições que atuam nessa área), que estabeleça e delimite as competências de cada instituição envolvida e que disponha de uma carreira própria de funcionários para a gestão de projetos de cooperação internacional - diferentemente dos atuais profissionais que operam os projetos de CTI, alocados, em grande parte na ABC e provenientes das carreiras do MRE (diplomatas, oficiais e assistentes de chancelaria) e de contratos mais instáveis no bojo dos acordos de cooperação da ABC com o PNUD para fortalecer a cooperação Sul-Sul.<sup>5,6</sup>

Como desafios operacionais, intimamente conectados com os desafios estruturais, tem-se: a ainda fraca cultura organizacional-governamental de monitoramento e avaliação das políticas públicas e projetos/iniciativas de CTSS; a matriz de gestão de projetos ainda muito baseada em técnicas e visões de mundos vindas da cooperação tradicional (baseado no enfoque do marco lógico - EML); o débil elo entre o discurso oficial e a prática das iniciativas, além da falta de clareza do papel da ABC em toda a dimensão do que hoje se

---

<sup>5</sup> A cooperação Sul-Sul é uma das áreas temáticas da parceria com o Brasil, para a atuação do PNUD, o que resulta num projeto para fortalecer a ABC. Diz-se "O escritório do PNUD no Brasil apóia também as ações de cooperação horizontal (Sul-Sul) do Governo brasileiro, com foco na construção de um marco programático e operacional para ampliação e fortalecimento das ações da Agência Brasileira de Cooperação (ABC); dá-se atenção especial ao desenvolvimento e necessidades dos países parceiros. Nesse contexto, as principais ações são: o apoio à rede de cooperação; o desenvolvimento e aplicação para fortalecimento programático; o desenvolvimento de um Banco de Produtos para cooperação horizontal; o fortalecimento da rede de atores; e estratégias de comunicação para disseminar e fortalecer a troca de experiências no âmbito da Cooperação Sul-Sul." Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/pnud/>. Acesso em junho de 2016.

<sup>6</sup> Sabe-se que, muito recentemente, o MPOG aprovou a realização de concurso para 50 profissionais técnicos da Agência, presente na Portaria Interministerial n. 428 de 10/11/2014, que desde então não foi implementada.



concebe como CSS. Sobre este último ponto, nota-se a existência de um direcionamento ainda obscuro quanto à missão da Agência relacionada ao financiamento das iniciativas; ao envolvimento e coordenação das distintas instituições; à busca e articulação de parcerias trilaterais com organismos internacionais e agências de cooperação de outros países; aos treinamentos de recursos humanos do governo federal<sup>7</sup> em relação aos procedimentos e ferramentas de gestão existentes, além da sua baixa capacidade de coordenar e concentrar todas as ações de cooperação descentralizadas (aquelas em que se envolvem os estados e municípios) e de parcerias com organizações da sociedade civil.

Vários estudos (AYLLÓN, 2010; SANTOS, 2013; LETE et al. 2013; CAIXETA, 2014) apontam essas limitações do governo brasileiro em executar efetivamente as demandas provenientes dos países do Sul global no que concerne à cooperação técnica para o desenvolvimento. Ayllón e Leite (2010) comentam:

Em definitivo, os próximos anos serão decisivos para que o Brasil defina um modelo de cooperação em função de seu papel como país emergente e da evolução da arquitetura da ajuda. Nessa definição, **será necessário avançar no aperfeiçoamento interno da gestão e planejamento da CSS brasileira**, melhoria dos aspectos como a profissionalização e subvenção de carências da ABC; inclusão de outros atores nacionais e participação da sociedade civil na definição de prioridades; diminuição da dispersão e fragmentação que se detecta na atuação baseada em projetos; a evidente descoordenação entre Ministérios, Fundações, Agências e a própria ABC, tanto no Brasil como nas ações de campo executadas com outros doadores de projeto de cooperação triangular; o planejamento estratégico e a ausência de um orçamento anual para a cooperação; o estabelecimento de um sistema de informação comum e de metodologias de avaliação ou a definição de um sistema de contabilidade da ajuda oferecida. (AYLLÓN & LEITE, 2010, p. 95, tradução nossa)

---

<sup>7</sup> Sabe-se da realização de Oficina de CTI que abrangeu distintos módulos, por parte da ABC em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e com a agência de cooperação alemã (GIZ) no ano de 2012. Mais detalhes em: [http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1622](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1622) Acesso em março de 2015.



### **3 O Planejamento Estratégico Sociotécnico (Planes): uma contribuição para a Cooperação Técnica Sul-Sul**

Propõe-se, nesse artigo, uma análise dos atuais desafios da cooperação Sul-Sul à luz da proposta teórica do Planes. A instrumentalização do Planes por parte da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) requer a realização de um trabalho empírico com os funcionários e gestores da Agência, o que se distancia das análises de cenário aqui propostas. Assim, focalizar-se-ão os pressupostos teóricos adequados para pensar uma gestão sociotécnica para a cooperação Sul-Sul, em detrimento da realização de um planejamento estratégico para a Agência.

Importante destacar, a título de sugestão para trabalhos futuros, que conforme a experiência relatada pelos autores que conceberam o Planes (LÚCIO, DAROIT & BESSA, 2013), o desenvolvimento de um planejamento estratégico sociotécnico requer uma pesquisa de clima organizacional, uma rodada de oficinas com as distintas divisões da Agência para o levantamento de problemas e a compreensão da filosofia de gestão vigente. A partir disso, estabelecem-se as diretrizes estratégicas e, posteriormente, é feita a definição e proposta de um modelo de gestão. O modelo de gestão reflete a estrutura da organização e a complexa interação entre os elementos administrativos, tecnológicos e seus aspectos sociais.

O Planes agrega a elaboração da filosofia gestonária e dos objetivos estratégicos como forma de superar as limitações atuais da administração pública.

#### **3.1 Pressupostos teóricos da gestão pública sociotécnica**

Primeiramente, parte-se do pressuposto de que a sociedade é um espaço dialógico em que todos os atores (políticos, servidores públicos e cidadãos) discutem questões de interesse comum. Dessa forma, eles dão sentido às suas vidas no processo de construção de um desenvolvimento solidário, coletivo e



compartilhado. As políticas públicas, nesse sentido, são a expressão de uma vontade pública com vistas à realização do interesse nacional.

O Planes é parte de um método alternativo ao planejamento governamental tradicional: o Planejamento Estratégico-Situacional (PES). Segundo o criador desse método (MATUS, 1991 *apud* LÚCIO, DAROIT & BESSA, 2013), um plano é a mediação entre o conhecimento e a ação, é um processo técnico-político resultante do jogo de atores em interação (cooperação ou conflito). Parte da superação entre a divisão do mundo da *politics* e da *policy* para conceber o ambiente político em que surgem as políticas públicas, o que é resultante da complexidade dos processos sociais. Com isso, o político não pode ser reduzido a meros aspectos técnico-operacional e administrativo da instituição, mas deve compreender o caráter situacional, a situação do ator que planeja, e o caráter estratégico, o que deveria possuir o planejamento.

A contribuição dessa proposta teórica no campo da gestão pública está assentada na ideia de que gestão pública se diferencia das demais gestões institucionais. Ela deve focar o valor e a missão do setor público. Sua missão é aquela de ofertar bens e serviços públicos de qualidade e, ao mesmo tempo, de promover e concretizar os direitos sociais, políticos e econômicos previstos na Constituição Federal. Diferentemente do planejamento no setor privado ou do terceiro setor, a administração pública assume essa dupla missão. A pergunta central que o Planes se propõe a responder é: "diante desta realidade indagamos como implantar e manter serviços públicos de boa qualidade, universais e dentro de uma proposta de desenvolvimento social sustentável e solidária?" (LÚCIO, DAROIT & BESSA, 2013, p. 2).

Segundo os autores, o Planes estrutura-se a partir de 4 elementos: 1) a permanente interação entre planejadores e executores do Plano; 2) a capacidade de construção de espaços intersubjetivamente compartilhados; 3) a presença de relações de assimetria de poder e de conflito; e 4) a articulação



entre seus instrumentos e procedimentos no sentido de contribuir para a restauração do espaço da política como um espaço de reconhecimento que envolva os cidadãos na busca do bem comum, da forma de bem viver como realização do conceito grego da *pólis*.

### **3.2 Uma gestão pública sociotécnica para a CSS?**

Desde a edição do Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul (ABC, 2013), muitas orientações vieram compor a prática da gestão dos projetos de cooperação sob responsabilidade da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e demais instituições do governo federal executoras dessas iniciativas. No entanto, muitos dos métodos utilizados são derivados do enfoque do marco lógico que tem guiado a cooperação internacional conduzida pelos países desenvolvidos no Norte.

Tendo em vista isso e, também, os ideais de inovação da prática da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) conforme proposto pelos países do eixo Sul-Sul, pergunta-se se não seria conveniente a adoção de novos modelos gestionários, acompanhados de novos conceitos e instrumentos (técnicas/tecnologias) para a prática de iniciativas mais convenientes e efetivas ao desenvolvimento humano nos países do Sul.

Não se deve esquecer, entretanto, que há duplo objetivo da política externa brasileira, o que motiva parcerias de cooperação Sul-Sul, quais sejam: o desenvolvimento internacional, mais altruísta, e a expansão do poder de influência, ligada ao interesse nacional do país, de cunho mais individualista. Há convergência entre eles, mas também pode haver divergências, o que complexifica a percepção do interesse nacional e definição de uma agenda de governo, que tenha de saber equilibrar e gerir iniciativas que correspondam tanto às prioridades políticas do governo no âmbito interno, quanto no âmbito externo.



Essas divergências aparecem evidentes no próprio sítio eletrônico da ABC<sup>8</sup>, em que consta como diretrizes que orientam a CSS a partir de 2004 “priorizar programas de cooperação técnica que favoreçam a intensificação das relações do Brasil com seus parceiros em desenvolvimento, principalmente com os países de interesse prioritário para a política exterior brasileira”. Aqui o interesse prioritário poderá se dar por distintas razões (comercial, geopolítica, concertações multilaterais, etc), para além das afinidades histórico-culturais, do interesse em contribuir com o desenvolvimento dos povos e das parcerias em termos de políticas públicas inovadoras para a agenda global dos ODS.

Um modelo de gestão deve basear-se em análises profundas da organização, seus objetivos e desafios e, também, nos documentos nacionais de referência para a organização. No caso da cooperação internacional no Brasil, não há documentos de referência nacional, por inexistência de marco legal, que possa orientar uma filosofia de gestão própria na pauta da CSS e que esteja baseada em uma política de Estado delineada pelas prioridades de governo. Contudo, uma análise do atual cenário da CSS, a partir dos elementos estruturadores da gestão sociotécnica, poderá trazer algumas reflexões úteis à adoção de um modelo de gestão para a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (CoBraDI). Os elementos encontram-se comentados e analisados à luz da CSS.

### **3.2.1 Permanente interação entre planejadores-executores do Plano**

Além da íntima interação existente entre as instituições ou órgãos que elaboram os projetos de cooperação e os que os executam, deve haver também maior envolvimento das instituições executoras em todas as fases do ciclo do projeto, especialmente no tocante ao monitoramento e à avaliação deles. Menciona-se a necessidade de se contar com sistemas de informática compartilhados, treinamentos quanto aos princípios, objetivos, formatos dos

---

<sup>8</sup> Informação disponível em: <http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Direcao/CGPD> Acesso em março de 2015.



documentos de projeto e regras operacionais entre os agentes coordenadores e executores dos projetos.

Além disso, nas relações internacionais, acrescenta-se a complexidade de se estar coordenado com as todas as instituições dos países parceiros do Brasil nos projetos de cooperação. Deve haver representantes dos dois governos tanto na elaboração dos projetos, quanto na execução e acompanhamento da cooperação técnica, com base no princípio basilar da horizontalidade e nas distintas e principais fases do ciclo de projeto.

A inclusão das populações diretamente envolvidas com as ações do projeto, no país da intervenção, também deve ser considerada nessa permanente interação. Isso já está previsto dentre os princípios orientadores do ciclo de projeto de CSS, denominado de “participação” ao longo de todas as fases do projeto (negociação, elaboração, execução, monitoramento e avaliação), segundo o Manual da ABC.

O tema se torna mais complexo quando se considera o envolvimento de organizações não-governamentais nas iniciativas de cooperação Sul-Sul. Conforme Santos (2015), no atual cenário de maior envolvimento do Brasil com a CID, abre-se uma oportunidade de participação para a sociedade civil brasileira, na concepção e implementação da política oficial brasileira de cooperação. Entretanto, apesar de haver o reconhecimento das ONGs nesse cenário, surgem algumas restrições quanto a sua capacidade de influência e de poder e o perigo de que interesse privados se sobreponham aos interesses públicos.

Isso é o que Ayllón (2014) tratou como questão central da governança do sistema de cooperarão, a saber: a coordenação dos diferentes esforços de agentes presentes no cenário da CID com a presença de organizações não governamentais (ONG), empresas, fundações filantrópicas e organizações da sociedade civil para aproveitar a vantagem comparativa e complementaridade



dos diversos agentes envolvidos. Pinheiro e Milani (2013) também comentam sobre as implicações da nova configuração do processo de formulação da política externa em que há disputas intra e interburocráticas, na medida em que as questões de política externa não cabem mais em uma rígida categorização por temas e que assumem cada vez mais uma natureza transversal e que requer maior coordenação entre os atores em favor do interesse público.

### **3.2.2 Capacidade de construção de espaços intersubjetivamente compartilhados**

Prioriza-se o entendimento da gestão pública como um espaço dialógico em que todos se comprometem em discutir questões de interesse comum. Neste caso, tanto os atores brasileiros, quanto os atores do país-parceiro constroem esse espaço de interação íntima em que compartilham visões de mundo, experiências próprias com o desenvolvimento nacional e os desafios impostos pelo contexto internacional (dominação política, econômica, científica e tecnológica dos países do Norte).

Isso confere mais sentido ao processo da cooperação internacional. A interculturalidade é um valor muito caro à cooperação Sul-Sul; ela é a construção desses espaços intersubjetivos a partir da coexistência e do respeito à diversidade cultural (CANDAU, 2008). A cultura aparece, ainda que implicitamente, como algo que deve ser respeitado e até mesmo incentivado em vista do pluralismo dos povos e nações. Dentro dos 9 objetivos básicos do Plano de Ação de Buenos Aires, o primeiro deles estabelece:

fomentar a capacidade dos países em desenvolvimento para valer-se dos meios próprios mediante o aumento da sua capacidade criadora para encontrar soluções aos problemas de desenvolvimento em consonância com seus próprios valores, aspirações e necessidades especiais.

Lembra-se que a multiculturalidade e a interculturalidade aparecem como fenômenos inerentes ao processo de globalização. Ambos servem ao propósito de permitir frear a uniformização da globalização cultural em



benefício da liberdade de expressão e do respeito às particularidades de cada localidade. A cooperação Sul-Sul, ao dar a oportunidade de países com visões de mundo/interesses comuns de pensar e construir juntos projetos de desenvolvimento, faz emergir a interculturalidade, o seja o diálogo entre culturas, o respeito às diferenças e a construção de espaços compartilhados. Em detrimento da multiculturalidade, que reivindica a coexistência de distintos grupos étnicos e culturais, a interculturalidade é mais moderna e adota uma perspectiva mais assimilacionista, pois concebe a cultura como processo em contínua elaboração, construção e reconstrução a partir de culturas com raízes híbridas, mas dinâmicas (CANDAU, 2008).

Assim, a cooperação internacional, como uma das numerosas expressões das relações internacionais, permite a convivência entre diferentes grupos culturais que possuem o anseio de colaboração mútua. Especialmente a cooperação técnica e a cooperação Sul-Sul mostram um processo dinâmico e permanente de relação, comunicação e aprendizagem entre culturas em condições de respeito, legitimidade mútua, simetria e igualdade, tal qual definido por Walsh citado por Candau (2008). Assim é que a CSS inova, ao preconizar o progresso dos povos e nações de forma sintonizada com as aspirações dos povos e os contextos locais e, também, em consonância com as metas globais de desenvolvimento.

### **3.2.3 Presença de relações de assimetria de poder e de conflito**

A arena de disputas de interesse (de poder) que resultam em coalisões/cooperação e divergências/conflito deve ser considerada tanto no cenário interno, quanto no cenário externo.

No plano interno, consideram-se dois fenômenos recentes: o da democratização da política externa e o de reivindicações para aumentar a participação social no campo das políticas públicas. Ambos alteram consideravelmente as projeções do cenário da cooperação Sul-Sul do Brasil



para os próximos anos. As discussões entre os distintos grupos de interesse nessa arena da política externa indicarão as relações assimétricas de poder e os conflitos inerentes a todo e qualquer debate de interesse público. Nesse momento, a antiga questão sobre se o Brasil deve ou não direcionar recursos para projetos de desenvolvimento fora do território nacional considerando os graves e numerosos problemas internos deverá emergir deste debate.

No plano internacional, as relações assimétricas de poder se evidenciam no estabelecimento de projetos de cooperação. O Brasil, em suas relações de cooperação no Sul global, se destaca como um país de categoria “emergente”, devido aos expressivos números de crescimento da economia brasileira e, também, à posição de liderança em vários grupos de países (G20, BRICS, IBAS, UNASUL e Mercosul, dentre outros). Isso suscita que, a despeito da horizontalidade das relações muito prezado nesse tipo de parceria, utilize-se em demasia terminologias que indicam posturas desiguais como: país receptor/recipiendário e país ofertante/prestador, sendo que os parceiros do Brasil são considerados beneficiários das iniciativas, e o Brasil, que entra com a grande maioria dos recursos empregados nas iniciativas e com as técnicas e conhecimentos para se concretizar o objeto do projeto, é um país prestador. De todo modo, apesar das assimetrias de poder, não se registra conflito entre os países ou imposição de condicionalidades/métodos/*know how* na cooperação Sul-Sul.

#### **3.2.4 Articulação entre instrumentos e procedimentos para a participação social**

Trata-se da articulação dos instrumentos e procedimentos em prol da restauração do espaço da política como um espaço de reconhecimento que envolve os cidadãos na busca do bem comum, da forma de bem viver como realização do conceito grego da *pólis* (LÚCIO, DAROIT & BESSA, 2013). Esse tema possui alguns avanços recentes, no contexto da política externa brasileira.



Comenta-se que o tema da política externa está assumindo uma projeção pública em meio à população brasileira. Cita-se não apenas a realização da Conferência Nacional “2003-2013: uma nova política externa” em que se discutiu a democratização na formulação de política externa por grupos interessados em influenciar a tomada de decisão no plano internacional, mas também o anúncio do último governo de Dilma Rousseff de que irá criar o Conselho Nacional de Política Externa, como órgão permanente de consulta, participação e diálogo sobre a política externa brasileira, contrariamente ao que ocorria<sup>9</sup>. Conectadas a isso estão algumas produções recentes da literatura científica que concebe a política externa como uma política pública (IPEA, 2014; MILANI & PINHEIRO, 2013) e, conseqüentemente, aberta à participação social e à transparência pública.

Especificamente no tocante à cooperação Sul-Sul, o citado Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul utilizado pela ABC traz a “participação” como um dos dois princípios basilares da cooperação Sul-Sul. Ele deve estar presente ao longo de todo o ciclo de gestão de projetos. Contudo, apesar do tema ser muito caro à população brasileira na atualidade, não há previsão para seu envolvimento nessas iniciativas, a não ser como parte de organizações não-governamentais ou da sociedade civil em parceria com o governo para execução das iniciativas. O Manual explica como medir a participação

**Indicadores de participação** para mensurar grau de envolvimento ativo de beneficiários e de representantes da sociedade civil dos países cooperantes na implantação dos projetos e ações de cooperação técnica Sul-Sul. (ABC, 2013, p. 51)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como podemos ver há muitas reflexões possíveis de serem feitas com vistas a contribuir para a melhoria da gestão da cooperação Sul-Sul. Poderia ser de grande utilidade para esse contexto de mudança a realização de uma análise

---

<sup>9</sup> Ambas as informações estão disponíveis no sítio do Grupo de Reflexões em Relações Internacionais (GRRRI) em: <http://www.conferenciapoliticaexterna.org.br> Acesso em março de 2015. Sabe-se, porém, que o cenário atual de crise política que caracteriza o Brasil deixou em suspenso tais promessas de governo.



mais cuidadosa com vistas a um planejamento estratégico para a ABC. No entanto, não há uma missão claramente definida para a atual ABC, senão aquela vinda dos chanceleres e Presidente da República na sua tentativa de estreitar relacionamentos com determinados países ou regiões, o que torna a postura brasileira muito mais reativa, recebendo demandas e dando prioridade àqueles países que são estratégicos, e pouco ativa, na proposição de uma gestão eficaz das parcerias plasmadas em projetos de cooperação técnica.

Pretende-se aqui, entretanto, uma maior conexão entre os ideais da cooperação Sul-Sul e uma gestão pública governamental mais inovadora e compromissada com o fornecimento de serviços de qualidade e com as demandas sociais por desenvolvimento. Assim, com vistas a subsidiar as reflexões atuais suscitadas a partir da utilização do Manual recém-proposto pela ABC, e amparar a eventual constituição de uma nova Agência Brasileira de Cooperação, o referencial teórico e metodológico proposto pelo Planes (LÚCIO, DAROIT & BESSA, 2013) pode oferecer uma contribuição relevante para alguns delineamentos necessários para inovar neste campo.

Como país de destaque das chamadas “novas potências emergentes”, o Brasil ocupa posição de protagonista junto ao Sul global e possui vasto espaço para propor uma CID mais atenta aos anseios dos povos e países por desenvolvimento. As experiências e técnicas inovadoras brasileiras no tocante ao desenvolvimento social e econômico têm sido notabilizadas internacionalmente e propaladas por distintas agências do sistema Nações Unidas. No entanto, a forma como compartilha essa experiência com seus parceiros do Sul global esbarra em vários obstáculos existentes, especialmente aqueles instrumentos de gestão das iniciativas.

Por último, segundo o marco teórico utilizado, além dos instrumentos de gestão, a tecnologia também pode contribuir com uma tomada de decisão que não esteja somente atenta aos elementos puramente técnicos ou eficientes



economicamente, mas também conectados aos ideais da CID. A tecnologia supõe relações concretas estabelecidas entre elementos imateriais e materiais que dão suporte a uma visão específica de mundo e que constroem novas relações e elementos, que abrem novas possibilidades de desempenho e invenções. Isso porque ela vai além da dimensão técnica e compreende três dimensões: o substrato técnico - conjunto de técnicas, os aspectos materiais e regras mobilizadas -, acrescidos da filosofia de gestão - sistema de conceitos que embasam os objetos e objetivos que constituem os alvos de racionalização, envolve valores, competências, lógicas de realização e racionalização) -, e o modelo organizacional - descreve os papéis e cenas coletivas e a forma de divisão de trabalho no interior de uma organização, expressando as relações sociais construídas na organização. (LEBATUT et al., 2012 *apud* LUCIO, DAROIT & BESSA, 2013).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AYLLÓN, B.; LEITE, I.C. La cooperación Sur-Sur de Brasil. Proyección solidaria y política exterior. In: AYLLÓN, B.; JURASKY, J. (coords.) **La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopia y realidad**. Madrid: IUDC/UCM e Ed. Catarata, 2010. P. 69-101

AYLLÓN, B. Evolução Histórica da Cooperação Sul-Sul (CSS). In: IPEA, **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Brasília [IPEA], 2014.

BALLESTRIN, L. América Latina e o giro decolonial. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 11, 2013. p. 89-117.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE) – ABC. **Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul**. Versão Externa. Brasília: Edição da ABC, novembro de 2013. 1 ed.

\_\_\_\_\_. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) 2005 – 2009**. Brasília: Ipea, 2010.



\_\_\_\_\_. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) 2010**. Brasília: Ipea, 2013.

CAIXETA, M.B. **A Cooperação Sul-Sul como nova tendência da cooperação internacional**: o discurso e a prática da cooperação técnica do Brasil com São Tomé e Príncipe para o combate à tuberculose. 2014. 193 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sociedade e Cooperação Internacional) - Estudos Avançados Multidisciplinares CEAM, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

CANDAU, Vera Maria. Direitos humanos, educação e interculturalidade: as tensões entre igualdade e diferença. **Rev. Brasileira de Educação**, V. 13, n. 37, 2008. p. 45-56.

LEITE I., SUYAMA B., WAISBICH L. e POMEROY, M. **Brazil's engagement in International Development Cooperation: the state of the debate**. 2014. Disponível em: <http://articulacaosul.org/brazils-engagement-in-international-development-cooperation-the-state-of-the-debate>. Acessível em março de 2015.

LIMA, J.B; CAMPOS, R.P & JÚNIOR, J.R.P. A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: elementos para reflexão e prospecção de uma política pública em formação. In: **Brasil em Desenvolvimento 2014: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Vol. 2. Brasília: IPEA, 2014.

LÚCIO, Magda de Lima; DAROIT, Dorian; BESSA, Luiz Fernando Macedo. **Sentidos e significados de se planejar estrategicamente nas organizações públicas – Planejamento Estratégico Sociotécnico (PLANES)**: análise de uma experiência. IV Congresso Internacional Governo, Gestão e Profissionalização em Âmbito Local Frente aos Grandes Desafios do Nosso Tempo, 2013.

MILANI, C.R.S. & PINHEIRO, L. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Revista Contexto Internacional**. Vol. 35, N. 1. Rio de Janeiro, 2013. [ISSN 1982-0240] Disponível em: <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=622&sid=116> Acesso em março de 2015.

ONU. Organização das Nações Unidas. Resolução AG 33/183 "Plano de Ação de Buenos Aires (PABA)".



\_\_\_\_\_. Relatório de Desenvolvimento Humano 2013 **A ascensão do sul:** progresso humano num mundo diversificado.

SANTOS, M.C.R. A **Cooperação Sul-Sul brasileira a partir da análise da cooperação em registro civil de nascimento com Guiné Bissau:** uma aplicação da teoria da policy transfer. 2013. 114 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sociedade e Cooperação Internacional) - Estudos Avançados Multidisciplinares CEAM, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SANTOS, T.C.S.S. A presença das organizações da sociedade civil na cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional em Moçambique: que relações se estabelecem em prol do desenvolvimento? In: **Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais** - Redefinindo a Diplomacia num Mundo em Transformação, 5., 2015. Belo Horizonte. Anais. Disponível em: <http://www.encontronacional2015.abri.org.br> Acesso em Junho de 2016

Recebido em: 23/03/2015

Aceito em: 25/05/2016

#### **Sobre a autora:**

#### **Marina Bolfarine Caixeta**

Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacionail pela Universidade de Brasília (CEAM) e bacharel em Relações Internacionais. Trabalhou com gestão da cooperação Sul-Sul no Ministério da Saúde e no Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), atualmente, é pesquisadora do Observatório Brasil e o Sul.



## CLUSTERS, UMA ALTERNATIVA SOCIOECONÔMICA PARA RORAIMA

Daiane Tretto

**RESUMO:** Com desenvolvimento tardio, o estado de Roraima apresenta ainda no século vigente os impactos da exploração vivenciada por toda região amazônica para atender às necessidades capitalistas do país. A passos lentos, o Estado busca fortalecer uma dinâmica econômica que o desvincule da economia dependente de repasses federais. Por este fator, as aglomerações de microempresas e o processo de cooperação que apresentam tornam-se foco deste estudo por compreendermos a importância destes aglomerados como uma alternativa de desenvolvimento regional sustentável.

**PALAVRAS-CHAVE:** Roraima; região amazônica; Clusters.

### INTRODUÇÃO

O Estado de Roraima pode ser definido, no contexto da região amazônica, como uma região que nas últimas décadas evoluiu de uma situação tipicamente periférica, institucionalmente frágil e dependente, de difícil acessibilidade, muito pouco povoada e atraente para um contexto mais favorável, com notório potencial e maior autonomia, assentado sobre uma nova base política como unidade da Federação.

O processo de ocupação dessa região deu-se por meio dos projetos de desenvolvimento demográfico e econômico. Após a viabilização de uma melhor acessibilidade, o Estado contou com maior poder de atração para pessoas e empreendimentos em diversas áreas, resultando em novas questões que merecem ser aprofundadas.

O contínuo aumento populacional do Estado no plano urbano tem gerado crescentes demandas por habitação, infraestrutura, educação, saúde e emprego favorecendo a expansão de diversos segmentos econômicos. Neste sentido, podemos observar que o isolamento, que até pouco tempo atrás



obstava o desenvolvimento do setor econômico, e de Roraima como um todo, vem sendo paulatinamente vencido.

A partir deste contexto, pretende-se compreender, por meio de bibliografias disponíveis, a formação de *clusters*<sup>1</sup> no Estado de Roraima. Vislumbrar também como a promoção destes aglomerados podem se tornar uma alternativa tanto para áreas rurais como urbanas, na geração de emprego e renda, atendendo às prerrogativas do desenvolvimento sustentável.

Por se compreender que, para se pensar o desenvolvimento de regiões como a que no referimos é imprescindível vislumbrar sua relação com os demais estados da Amazônia Legal e que seu desenvolvimento deve preconizar os princípios de um desenvolvimento sustentável, onde o desenvolvimento é qualitativo e atende no escopo estratégico às premissas da comunidade e da natureza que envolve as organizações.

Portanto, é com o olhar sobre a região amazônica que se desenvolve este artigo. Esta região abriga um manancial de riquezas de imensurável quantificação em sua biodiversidade e sócio diversidade e, por estes fatores, emerge o desejo de contribuir, com o entendimento das políticas públicas para o desenvolvimento dos *clusters* do estado de Roraima.

## 1 Contexto Amazônico

Bem como as demais regiões do país, a Amazônia brasileira é resultado do processo de ocupação oriunda da colonização europeia nos séculos XVI, XVII e XVIII. Possui como forte característica a multidiversidade de povos decorrente deste processo que para Bertha Becker (1990, p.11), "ocorreu em surtos devassadores vinculados à expansão capitalista mundial". Estas particularidades

---

<sup>1</sup> Neste trabalho utiliza-se a concepção mais abrangente de *clusters*, em que não se faz distinção entre distritos industriais e arranjos produtivos locais, sendo todas aglomerações de agentes produtivos em setores similares e na mesma região, com interação ou potencial para interação entre eles, que inclui produtores, pequenas e médias (MPEs). A esse respeito ver: OLIVEIRA, José Antonio Puppim (org). Pequenas empresas, arranjos produtivos locais (APLs) e sustentabilidade. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.



históricas, portanto, podem elucidar a atual conjuntura de desenvolvimento local, pautada na exploração.

A região sofreu e sofre os custos desta exploração desenfreada, com a herança histórica patrimonialista, que no processo de transição do capitalismo competitivo ao monopolista não foi presidida por uma burguesia com forte orientação democrática e nacionalista que preconizasse a construção de um desenvolvimento endógeno do país.

Somente com os projetos desenvolvimentistas as mudanças na Amazônia passam a ser percebidas. Processo que se dá a partir do Governo de Getúlio Vargas e se concretiza com a aprovação da Constituição de 1946, quando o Governo Federal resolveu criar políticas de intervenção na região. Para Brito (1994), essas mudanças fazem da Amazônia espaço para desenvolvimento de projetos que serviriam de plano piloto.

O Plano Amazônia Sustentável (PAS) destaca o quão estes projetos contribuíram para uma infundável deficiência na região. O trecho abaixo reflete a insalubridade de tais projetos, que incentivam multidões a buscar na região benefícios nada condizentes, que provocariam mais problemas agrários ao contrário do almejado:

A urbanização acelerada, associada às deficiências das políticas públicas e dos investimentos relativos à ocupação do solo urbano, abastecimento de água, saneamento básico, gerenciamento de resíduos sólidos e geração de emprego, colocaram milhões de pessoas em habitações insalubres, tanto nas áreas metropolitanas, quanto nas cidades e vilas do interior (BRASIL, 2004, p. 11).

Neste cenário se deu a colonização de Roraima, localizada no extremo norte do país, isolada das demais regiões e com ocupação tardia. Diniz (2003A) destaca que, mesmo com o auge da extração da borracha na Amazônia, o processo de ocupação dessa região foi irrisório frente aos demais estados da região. A política de desenvolvimento foi patrocinada pelo Governo Federal e administrada localmente por seus representantes que, para Barros (1995), promoveu a migração de diversas famílias, principalmente nordestinas.



Neste processo, a doação de terras nestas regiões não pode ser interpretada apenas como ação de caridade e benevolência às famílias sem terras no nordeste, por que estas famílias não deixaram suas terras e resolveram se aventurar em terras amazônicas, mas sim para amenizar o conflito agrário no Nordeste, em especial no Maranhão. Assim, criou-se em direção a Roraima, um corredor de refúgio para estas famílias, deixando satisfeitos os latifundiários nordestinos.

Observando o perfil destes migrantes, pode-se constatar, bem como Aimberê Freitas (1946) que são pessoas descapitalizadas e com pouca ou nenhuma escolaridade. Estes fatores contribuíram, para um empresariado simples, com ínfimas inovações ou práticas criativas que pudessem contribuir para um desenvolvimento qualitativo do comércio ou indústria roraimense que no século XXI, ainda anda a passos lentos.

Freitas (1997) alude que a elevação de Roraima para Território Federal e a implantação das áreas de colonização causaram importantes impactos no crescimento populacional. Ainda assim, conforme Diniz (2003a; 2003b) e Barros (1995), tais políticas não foram suficientes para fazer de Roraima um estado povoado e ligado economicamente com os demais estados.

E isso ocorreu por uma série de fatores, dentre eles o fato de o Estado depender exclusivamente do rio como canal de navegação e transporte de mercadoria. Nada obstante, o Rio Branco só é navegável durante o inverno. Na seca, as corredeiras não permitem a navegação além do município de Caracaraí-RR, de onde o percurso passa ser feito por terra.

Este problema de transporte e locomoção só é resolvido em 1977, ano em que a BR-174, que liga Boa Vista - RR a Manaus – AM, foi terminada. Porém, o objetivo da abertura desta BR não era interligar apenas estas duas capitais, mas abrir caminho para ocupação da faixa de fronteira do país. Segundo os autores, Barros (1995) e Diniz (2002) para cumprir com esse propósito, sua construção segue até chegar à Venezuela, fazendo tronco com a Perimetral



Norte, responsável pela abertura sudoeste do Estado à colonização e com a BR-401, que liga o Brasil à República Cooperativista da Guiana.

Diniz (2002) enfatiza que a abertura dessas estradas se tornou um marco histórico na ocupação humana do Estado, por garantir um processo de locomoção ininterrupto, em qualquer período do ano, contribuindo para a legitimação dos projetos de colonização na região, proteção mais efetiva das fronteiras e expansão comercial, solucionando duas questões emergenciais para o país: resguardar fronteiras e resolver o problema dos nordestinos.

## **2 Âmbito socioeconômico de Roraima**

De acordo com o IBGE (BRASIL, 2010), a população de Roraima é 451.227 mil habitantes. Seu território corresponde a 5,90 % de todo território da Região Norte e a 2,63 % do território nacional, de acordo a SEPLAN/RR<sup>2</sup> ocupando uma área total de 224.301 Km<sup>2</sup>. Deste total, aproximadamente 1.922 quilômetros são de fronteiras com países vizinhos, dos quais 958 quilômetros com a Venezuela e 964 quilômetros com a República Cooperativista da Guiana.

Esta posição geopolítica leva Roraima a uma intensa articulação econômica e cultural com os países vizinhos, tão significantes quanto a sua relação econômica interna, tendo em vista que estes países são importantes parceiros comerciais e representam para o Brasil uma via de transporte tanto em direção ao Caribe como ao Atlântico.

Com relação ao PIB de Roraima, a Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento de Roraima (SEPLAN, 2012) apresenta um ínfimo acréscimo de 7,3% em 2001 para 7,6% em 2008. Dados pouco animadores, tendo em vista o longo período entre os anos apresentados. Ocorre o mesmo ao analisarmos os investimentos públicos do governo de Roraima, que regrediu de 7,1 % em 2001 para 4,2 em 2008. A secretaria de planejamento disponibiliza a seguinte tabela sobre o IDH:

---

<sup>2</sup> Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento de Roraima – SEPLAN, site: <<http://www.seplan.rr.gov.br>>, acesso em 20 de junho de 2012.



### Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano Brasileiro 1990 a 2005

ANO	Expectativa de Vida no nascimento (anos)	Taxa de Alfabetização dos Adultos (% com mais de 15 anos)	Taxa de Matrícula combinada (%)	PIB per capita (2005 PPC US\$)	IDH
1990*	66.1	82.0	67.3	7,219	0.723
1995*	68.2	84.7	74.4	7,798	0.753
2000*	70.3	86.9	90.2	8,085	0.789
2004*	71.5	88.6	87.5	8,325	0.789
2005	71.7	88.6	87.5	8,402	0.800

Fonte: Programa das nações Unidas para o desenvolvimento – PNUD – Acesso [www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br).; Elaboração: SEPLAN-RR/CGEES

\* Estas séries foram ajustadas levando-se em conta as revisões e atualizações das estatísticas esse ano e não necessariamente são iguais aquelas publicadas em RDH (Relatório de Desenvolvimento Humano) anteriores.

Souza (2001, p. 7-8) considera Roraima “[...] um lugar de muitos sujeitos, de múltiplas situações de encontro, da diversidade e da pluralidade social, cultural e étnica. As incessantes relações entre os migrantes e as populações tradicionais (*povos indígenas*) produz uma sociedade profundamente complexa e diversificada”. Essa realidade apresentada pela autora também representa o contexto de Boa Vista, polo receptor, tanto de migrantes de municípios vizinhos e áreas rurais, como de outros estados da federação.

Vale ressaltar que os recursos públicos, especialmente federais, responderam por grande parcela da formação da renda roraimense, mesmo após a mudança de território federal para estado em 1988, até pelo menos, meados da década passada. Quando a iniciativa privada deu início a novas oportunidades de negócios, com destaque para a produção de grãos, criando novas possibilidades econômicas para a região.

Foi neste contexto que surgiram no Brasil, no final dos anos 1990, os *clusters*. O desenvolvimento destes aglomerados teve difusão rápida no país,



substituindo termos afins na grande maioria das agendas de políticas<sup>3</sup>. Desde então, os esforços realizados para o seu entendimento e promoção foram pioneiros e importantes, com um intenso processo de aprendizado e de incorporação de conhecimentos.

### 3 CLUSTERS

Marshall (1985) expõe que empresas tendem a formar distritos industriais em diferentes áreas geográficas, ou seja, um conjunto ou aglomerado de empresas trabalhando em um mesmo segmento industrial de maneira flexível e estreitamente integrado. Segundo Piore e Sabel (1984), os distritos industriais são um aglomerado de pequenas empresas funcionando de maneira flexível, sistema que representa os principais rivais dos modelos tradicionais baseados no modo de organização fordista<sup>4</sup>.

Na definição de Porter (1999, p.211), "um aglomerado ou *cluster* é um agrupamento geograficamente concentrado de empresas inter-relacionadas e instituições correlatas numa determinada área, vinculadas por elementos comuns e complementares". Independente da nomenclatura ou da metáfora que se utilize, parece não haver dúvidas de que, trata-se de um fenômeno identificado com um sistema social de produção, com menor ou maior complexidade, que se reproduz sobre certo território.

Elói Senhoras (2002, p. 2), contribui que,

(...) arranjos produtivos que apresentam, em maior ou menor escala, as seguintes características: forte cooperação entre os agentes; identidade sociocultural; ambiente institucional; atmosfera industrial; apoio das autoridades locais; existência de instituições de coordenação; índice de sobrevivência de empresas; elevado dinamismo e competitividade industrial; fatores locacionais favoráveis (recursos naturais, recursos humanos, logística, infra - estrutura); fortes ligações econômicas entre os agentes.

---

<sup>3</sup> O objetivo principal da política de desenvolvimento regional é o de criar, em cada região problema do país, as bases para um processo de desenvolvimento auto-sustentável, Aimerê Freitas (1946).

<sup>4</sup> Fordismo foi responsável por grandes mudanças após a Segunda Guerra Mundial. O termo foi criado por Antonio Gramsci em 1922, referindo-se aos sistemas de produção em massa, idealizado pelo empresário Henry Ford.



Neste íterim, tal definição indica não apenas as características de um sistema produtivo, mas também os aspectos dinâmicos do mesmo, aspectos esses liberados pelo processo de interação e aprendizagem estabelecidas entre os agentes, caracterizando assim uma capacidade de adaptação organizada e coletiva, seja por grandes ou pequenas empresas.

Destarte, Amaral Filho et al (2002) ressaltam que os *clusters* ou aglomerações geralmente surgem de maneira espontânea. Mas, seu apoio vem sendo fruto de uma nova percepção de políticas públicas de desenvolvimento, em que o local passa a ser visto como um eixo orientador de promoção econômica e social, em consonância com as diretrizes estratégicas do governo, que visam geração de emprego, renda e estímulo às exportações<sup>5</sup>.

É preciso, entretanto, investigar se a estratégia dos *clusters* para o desenvolvimento local de fato se ajusta a políticas públicas condizentes com a realidade amazônica, se prioriza além do desenvolvimento econômico o desenvolvimento qualitativo da população e a preservação dos recursos naturais renováveis e não renováveis, tendo em vista as recorrentes práticas exploratórias destes recursos na Amazônia.

Segundo Lastres, Cassiolato e Maciel (2003) as ideias de políticas para clusters, gradativamente vêm sendo aceitas e propagadas nos países em desenvolvimento e que *a priori* os primeiros conceitos e estudos foram realizados na Itália e *a posteriori* na Alemanha, Inglaterra, Espanha, Estados Unidos e há pouco tempo no Brasil. Neste último, passaram a ser incentivados e difundidos pelas academias efetivamente como alternativa de desenvolvimento econômico na década de noventa.

Como supracitado, no final do século passado, aumenta o número de experiências e iniciativas para impulsionar políticas de apoio às micro e pequenas empresas (MPEs), baseadas na colaboração empresarial, ou seja,

---

<sup>5</sup> A importância dos relacionamentos cooperativos entre firmas, envolvendo a participação de instituições e de instâncias do governo, é bastante enfatizada, sendo que as recomendações de política concentram-se no seu fortalecimento.



políticas que fomentem o desenvolvimento de aglomerados produtivos, fortalecendo a dinâmica produtiva das pequenas e médias empresas de determinada região.

As políticas, neste contexto, são intervenções públicas com múltiplos impactos, quais sejam, atender os desafios produtivos e competitivos, além de fortalecer a atuação dos aglomerados, tornando-os mais eficientes. Ferraro e Stumpo (2010) enfatizam que é importante colocar adiante novos processos de articulação entre setor público e privado, promovendo novos modelos de atuação. Gerando um trabalho em conjunto onde a *sociedade passa a ser a maior beneficiária*<sup>6</sup>.

Igliori (2001) alude que, na maioria dos casos, os clusters de países em desenvolvimento apresentam maiores deficiências relativas à capacidade inovativa, à competitividade de pequenas e médias empresas e à cooperação entre as firmas. Tal constatação pode sugerir que existam maiores dificuldades para o aumento da competitividade em *clusters* presentes nessas regiões.

No entanto, é verificada exígua participação das autoridades públicas no auxílio ao fortalecimento desses arranjos produtivos e pouca utilização de centros de pesquisa e associações já existentes. Igliori (2001), afirma que, dessa forma, pode-se argumentar que políticas públicas específicas e incentivos para maior interação com instituições de pesquisa e associações podem contribuir para a superação dessas deficiências, aproximando esses *clusters* das situações verificadas nos países desenvolvidos.

Em Roraima embora ainda pequenas e incipientes, estas organizações contam com alguns importantes *clusters* com grande potencial de expansão e adensamento, com destaque para movelaria, piscicultura, fruticultura tropical e apicultura. Além dos negócios regionais, com características, padrões de produção e com identidade em plena fase de crescimento, surgindo no

---

<sup>6</sup> Grifos da autora.



mercado de agronegócios produtos específicos por meio de *clusters* eco regionais<sup>7</sup>.

A despeito das potencialidades de cada contexto específico, pode-se mencionar algumas sugestões de caráter geral com relação às políticas públicas mencionadas por Iglioni (2001). Primeiramente, concentrar esforços onde já existam *clusters* ou em formação, respeitando as características da região. No caso amazônico, por exemplo, o incentivo a um *cluster* com alto custo ao meio ambiente seria um risco.

Em segundo lugar, é importante introduzir mecanismos que favoreçam soluções coletivas, estimulando o estabelecimento de relações cooperativas e o aumento da participação integrada dos setores público e privado. Por fim, o autor aconselha que deve-se facilitar a aproximação das firmas com mercados potenciais, desenvolvendo fluxos de informação e auxiliando na implementação de estratégias de marketing.

Atualmente no Estado, são caracterizados pela SEPLAN os seguintes arranjos produtivos: Fruticultura, Pecuária de Corte e Leite, Apicultura, Piscicultura, Madeira (incluindo móveis e artefatos), Grãos, Mandiocultura e derivados. De acordo com a secretaria existem três metas para desenvolvimento desses arranjos produtivos:

Estruturar as Câmaras Setoriais dos Arranjos Produtivos locais de grão fruticultura, apicultura, piscicultura, mandiocultura, Pecuária de corte e leite movelaria, dotado de infraestrutura mínima de escritório e informática; aprimorar os processos de produção e fabricação através da capacitação de técnico e especialista de cada Arranjo Produtivo; e Criação do Fórum das APLs (SEPLAN-RR, 2005).

Neste sentido, a Secretaria de Planejamento de Roraima vislumbra nos *clusters* acima explanados, possíveis alternativas de desenvolvimento. Para Oliveira (2009) são muitas as experiências de sucesso no mundo com fomento de arranjos produtivos locais (APLs), através de aglomerações de micro e

---

<sup>7</sup> A identidade eco regional atua como marca registrada, oferecendo um diferencial de preço que pode incrementar lucros na cadeia produtiva e oferecer novidades para exportação (CGEE, 2002, p. 19).



pequenas empresas (MPEs) voltadas especialmente para a valorização das potencialidades das regiões onde se situam.

De acordo com Senhoras (2002), este caráter sistêmico regional leva a vantagens que as empresas sozinhas não seriam capazes de alcançar, aumentando sua competitividade no mercado. Isso só ocorre através da interação dos produtores especializados, por representar uma forma de obtenção de vantagens competitivas já que a proximidade entre os produtores facilita a obtenção de economias externas provenientes da cooperação.

Portanto, é necessário entender que existem limitações importantes para eficácia de políticas públicas voltadas para a formação e o fortalecimento dos *clusters*. Os atores locais devem levar em conta que as iniciativas de cooperação partem dos seus próprios interesses, somente assim suas práticas serão sustentáveis. Por fim, Iglioni (2001) aconselha ser fundamental que essas políticas articulem-se com políticas de âmbito nacional para evitar o aparecimento de conflitos entre regiões.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Para o Estado de Roraima esse novo paradigma repousa, essencialmente, num modelo de valorização das potencialidades locais, envolvendo ações de natureza ambiental, econômica, social e política. Essas ações devem maximizar as vantagens comparativas regionais do Estado e promover maior justiça no acesso ao mercado e na distribuição da riqueza gerada.

O desempenho econômico e social do Estado dependerá da maturação e dos desdobramentos de iniciativas que incentivem a organização de aglomerados com intuito de criar um setor produtivo sustentável, o que dependerá ainda da implantação de infraestrutura básica que lhe assegure melhores condições de competitividade.

Deve-se levar em consideração que a política econômica em todos os aspectos se sobressai às sociais. A exemplo, as investidas do Estado Nacional e dos governantes locais na efetivação de uma política de ocupação da Amazônia



sem a menor preocupação de incluir mecanismos que pudessem garantir sua continuidade. O que importava era ocupar a todo custo e hoje o estado de Roraima vive em uma situação pouco favorável, com um número considerável de habitantes desempregados.

Mas, este desenvolvimento precisa ser sustentável, pois somente quando todas as necessidades forem atendidas, como infraestrutura, saúde e segurança, as entidades jurídicas vão ter condições de trabalhar proporcionando a comunidade à sua volta, oportunidades de concretizar suas aspirações de uma vida melhor, sem que os recursos naturais sejam degradados, dando assim para as gerações, atuais e futuras uma vida digna.

Concluiu-se que existe uma grande necessidade de um olhar mais atento dos gestores para os *clusters* do Estado, fortalecendo estes arranjos produtivos, o governo tem a oportunidade de desenvolver pequenas e médias empresas através de bases sustentáveis, incentivando os aglomerados a desenvolverem-se nos quesitos de responsabilidade social e ambiental que tanto carecemos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL FILHO, J. do et al. **Núcleos produtivos e arranjos produtivos locais: casos do ceará.** In: **Seminário internacional políticas para sistemas produtivos locais de mpme.** Rio de Janeiro, Mangaratiba: Redesist, 11/13 mar. 2002.

BARROS N. **Roraima, Paisagens e Tempo na Amazônia Setentrional.** Editora Universitária. Recife, UFPE. 1995

BECKER, Bertha K. **Amazônia.** São Paulo: Ática, 1990.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo 2010.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Amazônia Sustentável.** Volume 1. Brasília, 2004.

BRITO, F. R. C. D. **Projeto Autonomia estatal e desenvolvimento regional no Brasil.** Projeto de Tese de Doutorado em Ciência Política. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1994.



CGEE - CENTRO DE GESTÃO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Cenários do ambiente de atuação das organizações públicas de pesquisa, desenvolvimento e inovação para o agronegócio brasileiro – 2002-2012.**

Brasília: EMBRAPA/CGEE, 2002. Disponível em: <http://www.cgee.org.br/atividades/redirect.php?idProduto=1355> . Acesso em: 16 jun. 2013.

DINIZ, A. **Frontier Evolution and Mobility in Volatile Frontier Settlements of the Brazilian Amazon. Doctoral Dissertation.** Arizona State University. 2002.

DINIZ, A. **Migração e Evolução da Fronteira Agrícola.** Geografia. Rio Claro: v.28, n.3, p.363 - 378, 2003A.

DINIZ, A. A dimensão qualitativa da mobilidade humana na fronteira agrícola de Roraima. **Cadernos de Geografia.** Belo Horizonte: v.13, n.21, p.44 - 59, 2003B.

FERRARO, C. e STUMPO, G. (orgs). **Políticas de apoio a las pymes en América Latina.** Entre avances innovadores y desafíos institucionales, Libros de la CEPAL Número 107, Santiago de Chile, 2010.

FREITAS, A. **Geografia e História de Roraima.** GRAFIMA, Manaus. 1997.

FREITAS, A. **Políticas Públicas e administrativas de territórios Federais do Brasil.** (Dissertação de Mestrado), 2º Ed. Corprint. Brasil, 1946.

IGLIORI, D. C. **Economia dos Clusters Industriais e Desenvolvimento.** Iglu: FAPESP. São Paulo, 2001.

LASTRES, Helena M. M.; CASSIOLATO, José E.; MACIEL, Maria Lucia (orgs.). **Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2003.

MARSHALL, A. **Princípios de economia.** 8 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

OLIVEIRA, J. A. P. **Pequenas empresas, arranjos produtivos locais (APLs) e sustentabilidade** – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

PIORE, M., SABEL, C. **The second industrial divide.** Nova York: Basic Books, 1984.

PORTER, M. E. **Competição = On competition:** estratégias competitivas essenciais. Rio de Janeiro: Campus, 1999.



RORAIMA. **Arranjos Produtivos Locais no Estado de Roraima**. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento-SEPLAN/RR. Boa Vista, 2005.

SENHORAS, E. M. **Cluster e desenvolvimento local em Campinas**. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) - Instituto de Economia (IE) Cidade Universitária Zeferino Vaz -Campinas –SP, 2002.

SEPLAN. **Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento de Roraima – SEPLAN**. Disponível em: <http://www.seplan.rr.gov.br>. Acesso em: 20 de jun de 2012.

SOUZA, M. **Breve história da Amazônia**. 2º ed. Rio de Janeiro: Agir, 2001.

Recebido em: 31/08/2014

Aceito em:25/04/2016

#### **Sobre a autora:**

#### **Daiane Tretto**

Graduada em Administração, Pós-graduação lato sensu em Metodologia do Ensino Superior e Gestão de Projetos e Mestre em Sociedade e Fronteiras pela Universidade Federal de Roraima.



# PERFIL SOCIOECONÔMICO E AMBIENTAL DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS AMAZÔNICAS: O CASO DAS COMUNIDADES LIMITANTES À ÁREA DE MANEJO FLORESTAL DA PRECIOUS WOOD AMAZON

Debora Ramos Santiago

**RESUMO:** Este estudo objetiva apresentar o perfil socioeconômico e ambiental das comunidades tradicionais, limitantes à área de manejo florestal da Precious Woods Amazon (PWA), visando verificar a contribuição da PWA, como empresa certificada, para a promoção do desenvolvimento endógeno dessas áreas. Para isso, foram utilizadas as fontes de dados resultantes do levantamento socioeconômico e ambiental da PWA (2012) e do Forest Stewardship Council (FSC). As comunidades analisadas apresentaram precárias condições socioeconômicas relacionadas a habitação, saneamento, educação, emprego e renda. Quanto aos aspectos ambientais, verificaram-se características ecossistêmicas diferenciadas, o que modifica toda a dinâmica produtiva de cada comunidade. A agricultura familiar se revelou como potencial fonte de renda, mas necessita de investimentos e auxílio técnico, o que também ocorre com a pesca e o extrativismo. A PWA exerce significativa influência na promoção do desenvolvimento endógeno dessas comunidades, desenvolvendo diversas ações socioambientais, visando mitigar e compensar os danos causados com as suas atividades de manejo florestal. Muitos são os desafios existentes para a promoção do desenvolvimento endógeno, sendo de extrema importância a compreensão das especificidades socioeconômicas dessas áreas periféricas do interior da Amazônia como fomento para a formulação de políticas públicas que atendam às suas reais demandas vigentes.

**PALAVRAS-CHAVES:** Comunidades tradicionais, desenvolvimento endógeno, *Precious Wood Amazon*.

## INTRODUÇÃO

As comunidades tradicionais amazônicas costumam apresentar características produtivas diferenciadas. Envoltas pela grandiosa biodiversidade



e riquezas naturais, extraem da natureza todo o seu sustento, por meio de técnicas rústicas que, na maioria dos casos, é transmitida de pai para filho, sendo o seu desenvolvimento condicionado a valores locais e culturais, constituídos por tradicionais instituições territoriais.

Esse modelo de desenvolvimento, predominante em comunidades tradicionais, baseia-se na endogenização dos recursos locais, valorizando as potencialidades disponíveis, tais como: as riquezas ambientais, a força de trabalho, o conhecimento tradicional e os modelos produtivos locais, fomentando de dentro para fora todo o processo produtivo (LONG e PLOEG, 1994).

O processo de desenvolvimento endógeno, acentuou-se na economia mundial nas últimas décadas do século XX, simultaneamente ao movimento de articulação econômica (abertura comercial, aumento do volume e circulação mundial do capital, etc.), resultando em uma significativa mudança de perspectiva quanto à organização territorial, tendo maior ênfase industrial (FILHO, 2001).

De acordo com Barquero (2000) esse fenômeno se deve à necessidade de se encontrar uma noção de desenvolvimento que compreenda os efeitos da atuação pública na evolução das localidades e regiões atrasadas, distantes do poder central, incorporando aspectos territoriais referentes a poupança, expansão do conhecimento, inovações tecnológicas, produtividade dos fatores, etc.

Nesta perspectiva, as comunidades locais passaram a ganhar mais evidência nas políticas decisórias, como nova lógica de diversificação e crescimento, constituída "de baixo para cima", tendo como ponto de partida as potencialidades locais, em vez do planejamento externo e intervenção estatal, ampliando-se a capacidade produtiva com a absorção do excedente econômico local, atraindo também excedentes produtivos de outras regiões (RÜCKERT, 2005; OLIVEIRA, 2003; FILHO, 1995).



O desenvolvimento endógeno nas comunidades tradicionais do país, geralmente apresenta critérios e especificidades diferenciados, segundo a localidade a que pertencem. Em muitos casos, todo o seu processo produtivo encontra-se condicionado à presença de grandes empresas no seu território, devendo elas buscar alternativas para mitigar os seus impactos, compensando os grupos locais afetados pelas suas atividades (ARRUDA, 2011).

O fenômeno da venda de terras para instalação de empreendimentos, é definido juridicamente no país como “Regime de Manejo Florestal Sustentável”, regulado pela Lei No 4.771 de 1965, a qual determina que a exploração de florestas, tanto de domínio público quanto privado, dependerá da prévia aprovação do Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFD) pelo órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Esse Plano contém diretrizes e procedimentos para a administração das florestas, visando a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais.<sup>1</sup>

Nesta perspectiva, a empresa de origem suíça *Precious Woods Amazon* (*PWA*), obteve uma parcela de terras amazônicas, por meio da compra de áreas estatais, resguardada pela Lei No 4.771 de 1965, de acordo com os princípios de proteção às florestas, objetivando desenvolver atividades de manejo florestal sustentável, de baixo impacto ambiental. A *PWA* foi a primeira empresa na Amazônia a receber o selo verde *Forest Stewardship Council* (*FSC*), através de rigorosos padrões aplicados pelo Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (*IMAFLORA*)<sup>2</sup>. Obter essa certificação significa que o manejo da empresa é ambientalmente correto, que ela possui uma relação justa entre os funcionários e as comunidades adjacentes à sua área de influência e é economicamente viável.

---

<sup>1</sup> A política de concessão de terras é relativamente recente iniciando-se em 2006, ano em que o governo passou a conceder às empresas e às comunidades o direito de manejar florestas públicas, extrair madeira, produtos não madeireiros e oferecer serviços de turismo. Em contrapartida, os concessionários deveriam pagar ao governo quantias que variam em função da proposta apresentada durante o processo de licitação.

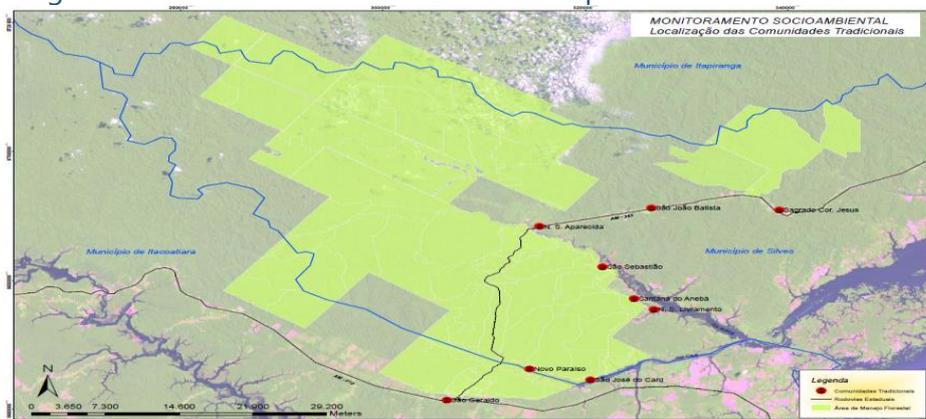
<sup>2</sup> O Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (*Imaflora*) representa uma das instituições do *FSC* no Brasil e realiza anualmente a auditoria de certificação e de monitoramento.



De acordo com Jacobsen (2011), empresas certificadas costumam gerar consequências a longo prazo nos processos de gestão empresarial, pois suas decisões de negócios baseiam-se nos impactos ambientais, sociais e econômicos resultantes de suas atividades produtivas, reconhecendo que as ações prejudiciais à sociedade voltarão como repercussão negativa sobre o seu próprio negócio, ou seja, irão refletir no consumidor, nos funcionários e na sociedade em geral.

Esse estudo buscou evidenciar o perfil socioeconômico e ambiental das comunidades tradicionais limitantes à área de manejo da PWA, revelando, por meio das informações socioeconômicas e ambientais dessas comunidades, os desafios existentes para a promoção do seu desenvolvimento endógeno, enfatizando a contribuição da PWA, como empresa certificada, nesse processo. Os dados utilizados neste artigo são resultantes do levantamento socioeconômico e ambiental realizado nestas comunidades, nos meses de agosto a dezembro de 2012, através de uma parceria entre a Universidade do Estado do Amazonas e a PWA. Ao todo foram investigadas nove comunidades tradicionais, localizadas no município de Silves/AM, ao longo do rio Anebé e Rodovia AM-363, e no município de Itacoatiara/AM, ao longo do Rio Carú e AM-010 (Figura 1).

Figura 1 – Comunidades analisadas na Pesquisa



Fonte: PWA, 2012



As informações levantadas, foram obtidas por meio da aplicação de questionários domiciliares e individuais, cujos quesitos abordaram características socioeconômicas e ambientais das comunidades, assim como os impactos causados pelas práticas do manejo florestal da PWA nessas áreas. Sobretudo, só foram analisadas sete das nove comunidades citadas na Figura 1, devido à ausência de uma amostra representativa nas Comunidades Santana do Anebá e São Sebastião, que apresentavam-se praticamente abandonadas, dada a forte estiagem que enfrentavam nesta época<sup>3</sup>.

Ao todo foram analisados 223 domicílios, abrangendo 261 famílias e 946 comunitários residentes nessas áreas. Para a realização das análises referentes à PWA, foram utilizados os dados do *Forest Stewardship Council* (FSC), assim como importantes referências teóricas disponíveis.

## **2 Considerações teóricas sobre o desenvolvimento endógeno nas comunidades locais e o papel das empresas certificadas nesse processo.**

A teoria do desenvolvimento endógeno foi criada para dar uma maior ênfase aos aspectos locais, considerando as potencialidades territoriais, valorizando os recursos econômicos, humanos, culturais e institucionais existentes, dando uma nova dinâmica à estrutura produtiva das localidades em geral. Originou-se, portanto, da incapacidade das tradicionais teorias de desenvolvimento em considerar as amplas áreas rurais, onde se localizam inúmeras populações em seu interior (BORBA *et.al.*, 2007; STHOR E TAYLOR, 1981).

O modelo de desenvolvimento endógeno possibilita a redução dos desequilíbrios regionais, relacionados às desigualdades de renda e às limitações das comunidades locais, frente às demais localidades mais desenvolvidas. Portanto, ele não condiciona as comunidades locais ao isolamento do mundo exterior e das oportunidades disponíveis, pelo contrário, motiva o

---

<sup>3</sup> Essa forte estiagem fez os comunitários residentes nessas comunidades citadas, deslocarem-se com suas famílias para as cidades mais próximas, com o intuito de fugir da precária situação causada por esse fenômeno natural.



conhecimento de fontes externas, desde que incorporem o conhecimento local. A acumulação de capital e as inovações tecnológicas, não devem ser excluídas nesse processo (BARQUERO, 2002).

O sucesso na promoção do desenvolvimento endógeno nas comunidades locais, depende das mudanças nas práticas comportamentais territoriais, de liderança, diálogos, conhecimento tradicional e dinâmica com os atores externos, devendo ser plena e efetiva, para formular, implementar, monitorar e avaliar todas as outras atividades (BAVIKATTE, 2010).

O processo de desenvolvimento endógeno, vai além dos aspectos ecológicos, sociais e econômicos locais, baseando-se em estratégias, valores, instituições e recursos, de modo que cada comunidade apresenta prioridades, necessidades e critérios próprios para o desenvolvimento. Os conceitos principais, dentro do desenvolvimento endógeno, dizem respeito ao controle territorial, valores culturais, equilíbrio entre o local e o externo, objetivando primordialmente capacitar as comunidades a controlar seu próprio desenvolvimento (HOOFT, 2010).

É importante enfatizar o significativo papel do Estado nesse processo de desenvolvimento local, o qual dispõe tradicionalmente de recursos financeiros, técnicos e institucionais decisivos para a articulação socioeconômica e ambiental dos territórios. Sobretudo, a sua incapacidade de suprir com excelência todos os serviços demandados pela sociedade, revela a necessidade da atuação de outros agentes fundamentais nesse processo de desenvolvimento,, como é o caso da iniciativa empresarial, a qual costuma financiar a infraestrutura, a pesquisa e a prestação de serviços em geral, gerando efeitos multiplicadores a toda a localidade, podendo assegurar mudanças positivas ao viabilizar projetos que não seriam possíveis sem as empresas (BARQUEIRO, 2002; MIRANDA, 2004)

O papel empresarial para a promoção do desenvolvimento endógeno das comunidades locais, é, portanto, de grande importância, sempre que as



suas estratégias produtivas venham a convergir com aquelas definidas no âmbito local (BARQUEIRO, 2002). Desde as últimas décadas do século XX, tem-se verificado uma nova perspectiva produtiva do setor empresarial, o qual tem procurado cada vez mais operar de maneira responsável, com base em princípios e práticas sociais e sustentáveis, obtendo a certificação em resposta às novas exigências globais de consumo consciente e à escassez dos recursos naturais, eliminando desperdícios e emissões, maximizando a eficiência e a produtividade (MAZURKIEWICZ, 2004).

Segundo Sterner e Coria (2012), a evidência empírica tem sido bastante heterogênea quando se trata de desempenho socioambiental das empresas certificadas, indicando que vale a pena ter um comportamento responsável e que essa relação se fortalece com o crescimento do setor industrial, contribuindo também para o desenvolvimento local. Nesta relação entre o setor empresarial e o desenvolvimento local sustentável, o papel do Estado não se limita ao simples apoio e reconhecimento das empresas certificadas, como potenciais promotores do desenvolvimento endógeno, mas atua também por meio de órgãos de controle, fiscalização e execução, os quais visam combater e mitigar os danos ambientais causados pelos agentes externos.

As empresas certificadas têm tido um papel transformador na mudança de atitude da sociedade, pois incorpora na sua atividade produtiva, questões sociais e ambientais, atentando também para as demandas locais vigentes, gerando efeitos multiplicadores, contribuindo para o desenvolvimento endógeno (SACHS, 2005).



### 3 Perfil socioeconômico e ambiental das comunidades tradicionais

#### 3.1 Caracterização geral das comunidades

As comunidades analisadas apresentaram características ecossistêmicas diferenciadas, umas localizadas em áreas de várzea<sup>4</sup>, ao longo dos Rios Anebá e Carú (N.S Livramento, S. J. Carú e Novo Paraíso) e outras em áreas de terra firme<sup>5</sup>, ao longo das Rodovias AM-363 e AM-010 (N.S Aparecida, São João Batista, Sagrado Coração de Jesus e São Geraldo).

Outro aspecto verificado quanto à localização das comunidades é a sua proximidade geográfica com as áreas de manejo da *PWA*, sendo que a maior parte delas se localizam tanto parcialmente (38%), quanto totalmente dentro (27%) das áreas da empresa ou são limitantes com as mesmas (23%), o que revela a forte relação entre elas, de modo que apenas 11% dos entrevistados declarou que suas terras estão totalmente fora das áreas da *PWA*.

#### Condições de habitação

As condições de habitação revelaram-se essencialmente semelhantes entre as comunidades analisadas. A maioria dos entrevistados declarou morar em casas (94%), constituídas de paredes de madeira rústica do tipo tábuas (81%), piso de madeira (68%) e com cobertura de telha do tipo amianto/Brasilit (74%), sendo que cerca de 40% dessas casas apresentavam apenas 1 cômodo (Figura 2).

---

<sup>4</sup> As áreas de várzea possuem vegetação localizada ao longo dos rios e das planícies inundáveis, apresentando menor diversidade do que na terra firme, de modo que as espécies que ela abriga são adaptadas às suas condições hidrológicas (Kalliola, et al., 1993).

<sup>5</sup> Araújo *et. al.* (1986) descreve essas áreas de terra firme como sendo aquelas constituídas por um ecossistema de maior expressividade, complexidade e diversidade de espécies, tendo densa floresta, cujas árvores são bastante elevadas.



Figura 2 - Condições de habitação



Fonte: Santiago, *et. al.*, 2012

### **Situação fundiária**

A maior parte dos comunitários declararam ser posseiros de suas terras (74%) e não possuíam nenhum documento legal da sua propriedade. Apenas 14% responderam ter autorização de ocupação, ou seja, o cadastro do INCRA. Verificaram-se conflitos quanto à posse de terras, os comunitários declararam pressionar a PWA para obter o título de suas terras, mas, segundo eles, a empresa embora já tenha dado início a esse processo de solicitação de títulos, declarou que por burocracias estatais, ainda não conseguiu êxito.

### **Saneamento**

As características de saneamento mostraram-se precárias entre as comunidades. No quesito situação sanitária, cerca de 76% dos entrevistados declararam possuir privadas externas cobertas em seus domicílios, demonstrando preocupação com a saúde em seus lares. Mas ainda se observou significativa presença de domicílios com privadas inapropriadas (24%), ou seja, externas descobertas, localizadas em rios/igarapés, ou em outro sistema dessa natureza.

A origem da água consumida, para cerca de 65% dos comunitários era oriunda de poço/cacimba e para 31% vinha de rios e igarapés, sendo que em muitos desses casos, essa mesma fonte de água era usada como sanitário. Sobretudo, cerca 78% deles declarou tratar da água com cloro, mas ainda foi visto um percentual de 32% que não realizava nenhum tipo de tratamento na



água consumida. No quesito lixo, quase todos os comunitários (90%) declararam queimá-lo e enterrá-lo, descrevendo essa prática como uma alternativa para a ausência do serviço de coleta de lixo por caminhões nessas comunidades.

### **Acesso à energia elétrica**

O acesso à energia elétrica mostrou-se predominante nos domicílios analisados, alcançando cerca de 83% dos lares dos entrevistados. Este fenômeno está associado à universalização do programa “Luz para todos”<sup>6</sup>, que alcançou até as áreas rurais mais isoladas do país. Entretanto, verificou-se ainda um percentual de 17% dos comunitários sem energia elétrica em seus domicílios.

## **3.2 Perfil socioeconômico dos comunitários**

### **Estrutura da população**

Em geral, cerca de 70% da população dessas comunidades encontram-se em idade potencialmente ativa (15 a 64), enquanto que a população considerada inativa (0 a 14 e 65 ou mais) corresponde a pouco mais de 30% da população total das comunidades analisadas. Este fenômeno revela o baixo grau de dependência nessas áreas, uma vez que a sua população produtiva supera a dependente.

### **Acesso ao registro civil**

O acesso ao registro civil alcançou quase todos os comunitários entrevistados (96%), sendo este um dado positivo, considerando a sua importância para assegurar seus direitos de cidadãos, pois a sua ausência

---

<sup>6</sup> O programa Luz para Todos, instituído pelo Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003 e prorrogado pelo Decreto nº 6.442, de 25 de abril de 2008, trouxe essa universalização do serviço público de energia elétrica no País, alcançando as áreas mais isoladas e promovendo uma verdadeira revolução no meio rural brasileiro (CARVALHO, *et. al.* 2009).



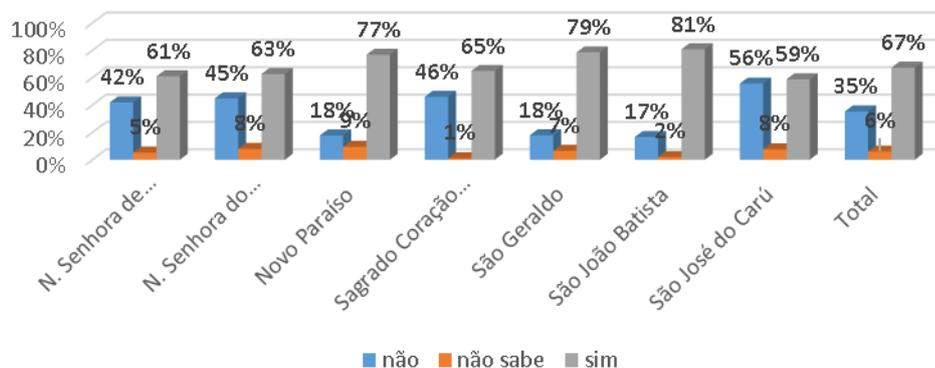
compromete o planejamento de políticas públicas (saúde, educação, assistência social, etc.).

## Educação

As comunidades analisadas apresentaram significativas lacunas educacionais. Embora mais da metade dos comunitários tenham declarado ser alfabetizados (67%), ainda encontrou-se 35% de analfabetos. O Gráfico 1 revela que o maior percentual de analfabetos encontra-se nas comunidades S.J. Carú (56%), Sagrado Coração de Jesus (46%), N. S. do Livramento (45%) e N. S. Aparecida (42%).

A mesma tendência foi verificada no quesito frequência a escolas, onde identificou-se que apenas 35% dos comunitários costumam frequentá-las, sendo que a maioria (64%) declarou cursar o ensino fundamental e somente 16% o ensino médio. Não foi encontrado nenhum comunitário cursando o ensino superior.

Gráfico 1 – Comunitários alfabetizados.



Fonte: Santiago, *et. al.*, 2012

Para os comunitários que já frequentaram escolas, a maior parte deles parou de estudar no ensino fundamental (32%), tendo cursado apenas até a primeira série, de modo que o número médio de estudos corresponde a apenas

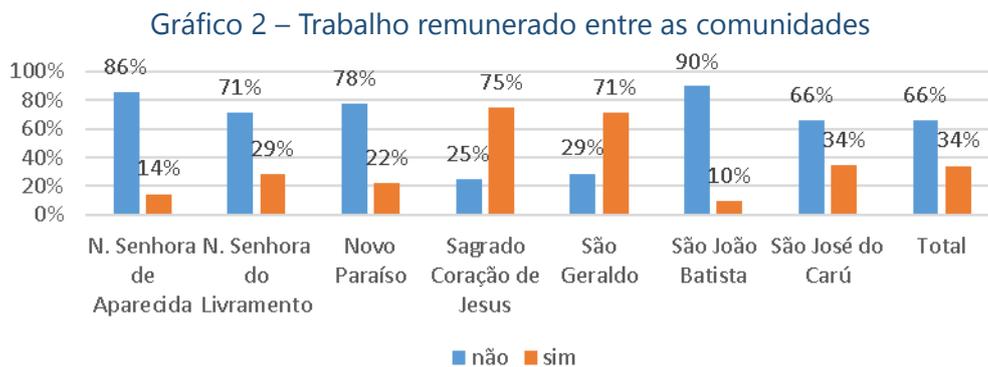


2 anos. Estes dados revelam que a média de anos de estudos<sup>7</sup> entre os comunitários é inferior à média nacional que é de 5,7 anos (IBGE, 2010).

Além disso, somente 23% dos entrevistados declarou ter estudado até o ensino médio. Esses dados revelam as carências educacionais presentes nessas comunidades, necessitando-se de políticas públicas para mitigar tais lacunas.

## Trabalho

A incidência de trabalho remunerado só alcança 34% dos comunitários, sendo que a maior parte destes casos se encontra nas comunidades Sagrado Coração de Jesus e São Geraldo. No restante predomina o trabalho não remunerado. Essa situação é ainda mais crítica em São João Batista e N.S Aparecida onde apenas 10% e 14% declararam receber remuneração por seu trabalho (Gráfico 2).



Fonte: Santiago, *et. al.*, 2012

Entre os comunitários que declararam possuir trabalho remunerado, cerca de 66% responderam ter carteira assinada, entretanto verificou-se 33% de trabalhadores sem acesso à carteira de trabalho. Dado preocupante, pois revela o acentuado trabalho precário nessas áreas. Considerando o local de trabalho, foi verificado que apenas 13% dos comunitários trabalhavam na PWA. A maior parte deles costumava trabalhar em outros locais, tais como: empresas locais, prefeitura, sítios próximos, frigoríficos, escolas, etc. Esse fato revela a baixa

<sup>7</sup> Anos de estudo refere-se ao período estabelecido em função da série e do grau mais elevado alcançado pela pessoa, considerando a última série concluída com aprovação (Censo Demográfico, PNAD, 1991,1992,1993 e 1995).



relação da empresa como potencial geradora de empregos na comunidade, contrariando um dos seus princípios como empresa certificada.

Outro fenômeno importante relacionado ao trabalho dos comunitários é a utilização dos recursos obtidos em seus lotes para a sua subsistência, sendo a agricultura familiar uma potencial fonte de renda para 49% dos entrevistados. Tal atividade produtiva costuma contar com o trabalho de toda a unidade familiar. A farinha de mandioca destaca-se como o principal produto desenvolvido em suas terras, cuja produção abastece não apenas as comunidades locais, mas costuma ser comercializada nas cidades próximas, gerando renda para a população (Figura 3).

Nesta perspectiva Ellis (1998) e Abramovay (1992) enfatizam a importância da agricultura familiar, que não é apenas uma simples alternativa de subsistência, ou um modo de vida nas comunidades, mas uma profissão que contribui para a conservação ambiental e para a promoção do desenvolvimento local.

Figura 3 - Agricultura familiar: Produção da farinha



Fonte: Santiago, *et. al.*, 2012

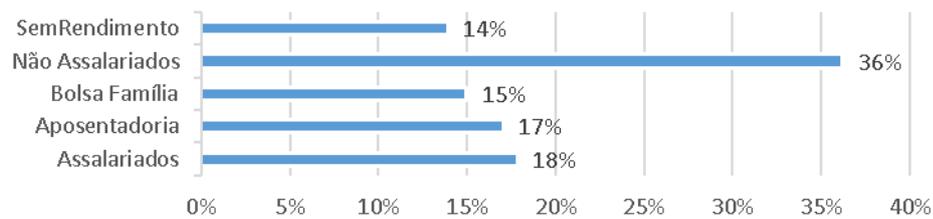
Além da agricultura familiar, cerca de 31% dos comunitários declarou sustentar-se do trabalho em seus lotes, por meio da criação de animais, horta, caça e pesca, revelando a significativa dependência dos recursos locais.

## Renda

A principal fonte da renda dos comunitários provém do trabalho não assalariado (36%), o que revela a predominância do trabalho informal nessas áreas.



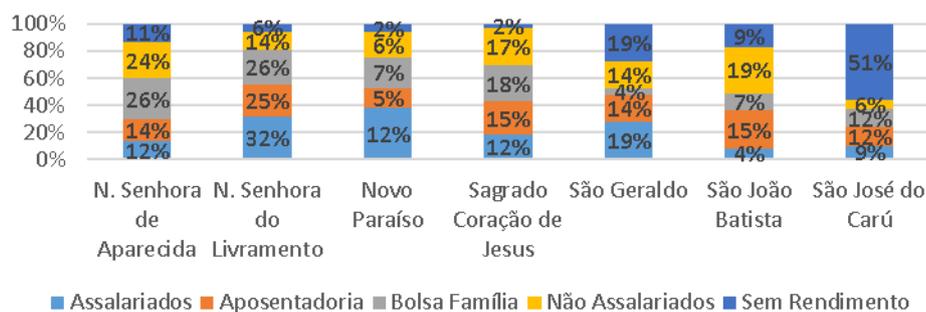
Gráfico 3 - Composição da renda dos chefes de família



Fonte: Santiago, *et. al.*, 2012

O maior índice de trabalhadores assalariados foi encontrado nas comunidades N.S. do Livramento (32%) e em São Geraldo (19%). Em contrapartida, a maior incidência de trabalhadores não assalariados foi vista em N. S Aparecida (24%), São João Batista (19%) e Sagrado Coração de Jesus (17%). Já quanto ao acesso à aposentadoria, a comunidade N. S Aparecida foi a que apresentou os mais elevados percentuais (25%), enquanto que em Novo Paraíso somente 5% declararam receber aposentadoria. O acesso aos benefícios do programa Bolsa Família foi maior nas comunidades de N. S. Aparecida (26%) e N. S. Livramento (26%), enquanto que em São Geraldo e São João Batista os percentuais eram de apenas 4% e 7% respectivamente (Gráfico 4).

Gráfico 4 - Tipos de rendimento por comunidade



Fonte: Santiago, *et. al.*, 2012

Na análise sobre os níveis de renda, verificou-se que a maioria dos comunitários costuma receber apenas até 1 salário mínimo. Para aqueles que declararam receber menos de 1 salário mínimo, estes geralmente vivem do auxílio da Bolsa Família. A mesma tendência é verificada para a aposentadoria, cujos valores recebidos são em maior parte inferiores a 1 salário mínimo, de



modo que apenas 8% dos comunitários recebem acima de 1 salário mínimo e 9% recebem acima de 2 salários mínimos.

É válido destacar que para aqueles que recebem rendimento de trabalhos assalariados foi verificado um percentual significativo de rendimento superior a 1 salário mínimo (44%), revelando níveis de renda maiores que daqueles oriundos do trabalho não assalariado. Esses dados evidenciam o baixo nível de renda dessas comunidades e a necessidade de políticas direcionadas ao mercado de trabalho que possam reduzir o trabalho precário nessas áreas.

### **3.3 Perfil socioambiental das comunidades**

As comunidades analisadas apresentaram significativa dependência dos recursos ambientais para a sua subsistência, por meio da caça, extrativismo, pesca, extraído também matéria-prima necessária para o desenvolvimento da agricultura familiar. Essas populações tradicionais apresentam significativo conhecimento, habilidade, respeito pela natureza e seus ciclos, tendo adquirido tais conhecimentos pela tradição herdada dos mais velhos. O manejo dos recursos naturais está diretamente ligado às regras, valores e conhecimentos que irão definir a forma como esses recursos serão utilizados, sendo esta a essência do desenvolvimento endógeno (CULTIMAR, 2008).

#### **Caça**

A caça representa para as comunidades tradicionais importante fonte de subsistência, sendo praticada por cerca de 47% dos comunitários entrevistados, ocorrendo com mais frequência nas comunidades localizadas em áreas de terra firme, como São Geraldo (75%) e São João Batista (67%) e em menor proporção nas comunidades pertencentes às áreas de várzea, como é o caso de S.J. Carú (42%) e Novo Paraíso (47%).

Esse fenômeno pode ser explicado ao verificar as especificidades ecossistêmicas de cada comunidade, nas de terra firme a caça é mais frequente, dada a distância que se encontram dos leitos dos rios, não tendo outra



alternativa proteica de alimentação, enquanto nas de várzea predomina a pesca (JEROZOLIMSKI E PERES, 2003). Entre as espécies caçadas, destacam-se a paca, cutia, porco espinho, veado, tatu, anta, entre outras típicas da região.

Para cerca de 52% dos comunitários entrevistados, a caça é praticada mensalmente e para 31% semanalmente, dentro e/ou próximo da área de manejo da PWA. Em torno de 38% dos entrevistados declararam que os manejos da PWA têm impactado negativamente a caça, argumentando que o barulho das máquinas afugenta a fauna. Mas para a quase metade deles (49%) nada mudou, com as práticas da PWA.

### **Extrativismo**

A prática do extrativismo nas comunidades tradicionais está arraigada na cultura e na tradição local sendo os produtos ambientais, utilizados como fonte de alimentação e de renda pelas famílias (SOUZA, 2006). Nesta perspectiva, observou-se entre as comunidades analisadas, que o extrativismo tem sido praticado por cerca de 38% dos comunitários, que o realizam tanto para o consumo próprio quanto para o comércio, complementando a sua renda familiar. Essa prática mostrou-se mais acentuada nas comunidades de São Geraldo (82%) e de Sagrado Coração de Jesus (59%), ambas localizadas em áreas de terra firme. As principais espécies extraídas são a castanha e o tucumã, frutos comuns nessas áreas, mas a frequência de extração ocorre anualmente (42%) e mensalmente (36%), pois esses produtos florestais costumam ser encontrados apenas em determinadas épocas do ano, o que limita o desenvolvimento dessa prática (Figura 4). Para 75% dos comunitários, o extrativismo não foi afetado pelo manejo da PWA, mas para cerca de 19% deles, houve uma piora nessa atividade.



Figura 4 - Extração do tucumã



Fonte: Santiago, *et. al.*, 2012.

## **Pesca**

A pesca é tradicionalmente considerada importante fonte de subsistência e de renda das comunidades amazônicas, sendo a região detentora de uma das maiores diversidades ictiológicas do mundo (CASTRO, 2000). Desse modo, verificou-se forte presença desta atividade nas comunidades analisadas, alcançando mais da metade dos comunitários (59%), concentrando-se principalmente em áreas de várzea, como Novo Paraíso (79%) e São José do Carú (71%), sendo realizada, em grande parte, semanalmente (48%), não apenas para o consumo, mas também para a comercialização. Quanto ao seguro defeso<sup>8</sup> somente 32% dos comunitários declararam recebê-lo, enquanto mais da metade deles (68%) declarou não receber auxílio algum para deixar de pescar na época da reprodução das espécies. Em relação ao impacto das atividades da *PWA* na prática da pesca, para 73% dos entrevistados, não houve alteração alguma nesta atividade.

## **Participação em associações comunitárias e acesso a financiamentos**

A participação em associações comunitárias é comum nessas áreas, alcançando mais da metade dos comunitários (64%), gerando melhorias produtivas para 51% deles. Por outro lado, o acesso ao financiamento bancário para o desenvolvimento das atividades produtivas revelou-se bastante reduzido,

---

<sup>8</sup> O Seguro Defeso é uma política de caráter socioambiental, que visa proteger as espécies no período reprodutivo, preservando-as e garantindo o uso sustentável dos recursos naturais. Esse seguro, constitui, portanto, uma indenização no valor de 1 salário mínimo, paga pelo Governo Federal aos pescadores, possibilitando a eles a obtenção de renda nessa época reprodutiva das espécies, a qual não podem exercer suas atividades pesqueiras (BRASIL, 2014).



apenas 30% dos comunitários foram beneficiados e entre eles, somente um terço respondeu ter tido êxito com os recursos obtidos. Para o restante, a produção só foi satisfatória inicialmente e/ou não alcançaram êxito algum e em consequência disso, a maior parte deles, ainda está pagando pelo empréstimo.

### **3.4 Contribuição da PWA para o desenvolvimento endógeno das comunidades**

#### **Características gerais da PWA**

A Precious Woods Amazon (PWA), corresponde a uma empresa de investimentos, corporação de capital aberto, listada na bolsa de valores de Zurique-Suíça, objetivando desenvolver atividades de manejo florestal sustentável, sendo reconhecida mundialmente por suas práticas, baseadas no sistema policíclico denominado *CELOS (Agrucultural University of Wageningen)*, em que a colheita é realizada periodicamente em unidades menores de produção anual (UPA), que uma vez exploradas, só serão exploradas novamente 35 anos após o primeiro ciclo (CLAY & AMARAL, 2002; FSC, 2014).

A PWA atua na Amazônia desde 1994, tendo adaptado seu sistema de manejo à região por meio de pesquisas feitas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e pelo Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia (INPA). Suas atividades vão desde a extração de madeiras, até o seu processamento em sua indústria local. A madeira extraída é serrada e transformada em produtos acabados/semiacabados, destinados à Europa, EUA e Ásia (PWA, 2014).

#### **Benefícios Socioambientais gerados pela PWA**

Desde a sua criação, a PWA desenvolve uma série de ações socioambientais, gerando benefícios para a população local e para a sustentabilidade ambiental (Quadro 1).

Quadro 1 - Algumas ações desenvolvidas pela PWA, características e Benefícios



<b>Ações</b>	<b>Características</b>	<b>Benefícios Gerados</b>
1. Geração de energia para a região	Utiliza resíduos de seu processo produtivo para a geração de energia limpa, em parceria com a BK Energia, queimando-os em um sistema termoelétrico de turbina a vapor, evitando emissões do metano.	Gera energia limpa para cerca de 50% da população de Itacoatiara/AM. Ganhou reconhecimento mundial como primeiro projeto que recebeu créditos de carbono pela utilização da biomassa 100% certificada.
2. Compra de produtos locais oriundos da produção comunitária.	Compra da farinha de mandioca, tucumã, castanha, pupunha, polpa de frutas variadas e legumes, para serem usados nos restaurantes da empresa.	Contribui para o fomento da produção dos agricultores familiares locais, gerando renda às comunidades, colaborando para o desenvolvimento endógeno.
3. Subsidia atividades de extração de produtos locais não madeireiros.	Em parceria com a Associação Viva Verde da Amazônia (AVIVE) fomenta a produção de óleos de copaíba, resinas de Breu, sementes, etc.	Gera renda e emprego para as comunidades, promovendo o desenvolvimento endógeno, por meio dos incentivos à produção artesanal, ao extrativismo e as outras práticas locais.
4. Apoiar pesquisas científicas sobre as potencialidades locais	Fomenta projetos de pesquisas, por meio de convênios entre a Universidade Federal do Amazonas (UFAM), INPA, EMBRAPA, etc. Fazendo da sua área de manejo florestal, um laboratório de pesquisa.	Desenvolve projetos como: 1. Medição de crescimento de árvores e capacidade produtiva da floresta (Convênio com a EMBRAPA); 2. Dinâmica do Carbono da Floresta Amazônia, monitorando-se o sequestro de carbono das florestas (convênio entre o INPA, o Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE) e Universidade de Tóquio,
5. Gera Empregos formais às comunidades locais e municípios próximos,	Segue princípios de trabalho decente, atendendo a capacidade de absorção de empregos por parte da empresa.	Entre 2008 a 2010, a empresa aumentou o seu número de funcionários, de 630 para 707, gerando mais oportunidade de trabalho remunerado e decente para a população local.
6. Capacita Profissionais locais	Para absorver a mão-de-obra local, a empresa fornece capacitação aos moradores locais, junto às outras entidades.	Incentiva o uso sustentável das florestas, proporciona novas fontes de renda, contribui para a promoção desenvolvimento endógeno. Alguns cursos desenvolvidos: - Entalho da madeira (CETAM <sup>9</sup> ); - Capacitação do uso sustentável dos recursos naturais (CETAM e o IDAM <sup>10</sup> ); - Formação profissional e competências para a produção de artesanato (CETAM e o SENAI <sup>11</sup> ).

<sup>9</sup> Centro de Educação Tecnológica do Amazonas,

<sup>10</sup> Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal do Estado do Amazonas.

<sup>11</sup> Serviço Nacional de Aprendizagem Industria.



7. Inibe o desmatamento ilegal	A PWA atua com práticas de manejo florestal cujos princípios e critérios de certificação são cumpridos, inibindo e mitigando atividades ilegais de desmatamento na região.	No período de 2000 a 2014, não houve declínio das áreas preservadas, mas estas cresceram, mesmo em ritmos mais lentos. O que revela que as atividades de manejo da PWA têm contribuído para a manutenção das áreas preservadas da região.
--------------------------------	--	---

Fonte: PWA, 2014.

As informações disponíveis no quadro 1, revelam que as ações desenvolvidas pela PWA como empresa certificada, não se limitam apenas à obtenção de lucro econômico, como ocorre nas empresas tradicionais, mas correspondem a práticas responsáveis e estratégicas quanto ao desenvolvimento local e conservação ambiental. Se estendem desde o fornecimento de energia limpa para as comunidades tradicionais e municípios próximos, até o fomento das atividades produtivas territoriais, valorização dos produtos locais, capacitação profissional dos comunitários, geração de empregos, apoio a pesquisas científicas, redução do desmatamento desenfreado e atividades ilegais na região.

Quanto à opinião dos comunitários sobre a atuação da PWA na região, observou-se que mais da metade deles consideram a PWA uma boa empresa (58%), apenas 18% a acham regular e o restante declarou não ter opinião nenhuma sobre o assunto. O Quadro 2 apresenta as principais ações e benefícios gerados pela empresa, na opinião dos comunitários.

Quadro 2 - Principais ações realizadas pela PWA e benefícios, segundo os Comunitários

<b>Ações</b>	<b>Benefícios para a comunidade</b>
Abertura do Ramal de acesso a BR-363, na comunidade N. S. Livramento.	Acabou com o isolamento da Comunidade, facilitando atividades produtivas e comerciais (escoamento da produção).
Realizou obras de infraestrutura local: ruas, campos de futebol, etc.	Modernizou e urbanizou as comunidades.
Geração de Empregos na PWA	Trouxe novas alternativas de renda para a população local.
Forneceu matérias-primas para a construção de moradias (Madeira Serrada)	Permitiu a construção de moradias aos comunitários.
Ofereceu cursos profissionalizantes locais	Gerou qualificação para inserção no mercado de trabalho
Forneceu equipamentos para a construção de casas da farinha	Fomentou a agricultura familiar com a intensificação da produção da farinha.



Construção de Centros Comunitários	Permitiu a integração entre os comunitários e o planejamento para o seu desenvolvimento
------------------------------------	---

Fonte: Santiago, *et. al.*, 2012

As informações apresentadas no quadro 2, revelam o importante papel que a PWA exerce para a promoção do desenvolvimento endógeno da região, sendo reconhecida pelos próprios comunitários locais por suas ações que contribuem para a modernização e desenvolvimento das comunidades. É válido destacar que a PWA busca desenvolver tais ações voluntariamente, seguindo os rigorosos critérios e princípios de certificação FSC, objetivando promover o manejo responsável, ambientalmente adequado, socialmente benéfico e economicamente viável. O principal interesse em desenvolver atividades com esses princípios, é alcançar vantagem competitiva no mercado externo, que tem demandado cada vez mais produtos com origens limpas e responsáveis.

### **Principais Críticas quanto à atuação da PWA na Amazônia**

A PWA tem recebido uma série de críticas quanto à sua atuação, relacionadas à veracidade das suas práticas de manejo florestal sustentável e responsabilidades socioambientais. Um dos estudos mais relevantes que apontam esses questionamentos é o de Laschefski e Ferris (2001) que avalia se esses critérios e padrões adotados pela empresa são realmente suficientes para proteger as florestas e contribuir para a promoção do desenvolvimento endógeno da região (Quadro 3)

Quadro 3 - Principais críticas à atuação da PWA.

<b>Críticas</b>	<b>Consequências</b>
Compromete a qualidade das árvores, ao realizar testes de verificação comercial. Com a utilização de motosserra verifica-se se a árvore é oca, pois se for, é deixada de pé.	Aumenta a exposição florestal a infecções e doenças. Durante o corte das árvores, ocorre a abertura de 20% do seu dossel.
Estimulam a morte de árvores não comerciais, para que suas folhas e ramos caídos gerem nutrientes para o solo, beneficiando apenas as árvores comerciais.	Gradual destruição das árvores não comerciais, pois o estímulo e controle do crescimento das espécies é direcionado às árvores com valor comercial.
Aberturas de clareiras, combinadas com a secagem florestal, nas atividades de manejo	Comprometem a conservação ambiental, ao exporem as florestas a riscos de incêndios



da empresa aumentam o risco de incêndios	decorrentes de práticas de manejo;
A abertura de estradas, decorrente das atividades de manejo da PWA, expõe as florestas a exploração predatória.	Aumenta a possibilidade da entrada de caçadores ilegais e degradação florestal desordenada. Pois se um dia a empresa deixar de operar, as estradas ficariam abertas.
As atividades de manejo florestal poderão alterar, a longo prazo, a composição das espécies, transformando um tradicional ecossistema natural em numa floresta artificial.	Alterações profundas na composição das espécies florestais: As espécies direcionadas ao comércio, têm a idade determinada pelos ciclos de exploração, ou seja, de 25-30 anos. Desse modo, as florestas artificiais tenderão a tomar o lugar das florestas naturais. O desenvolvimento endógeno dessas áreas, poderá ser seriamente comprometido.
O consumo de madeira com certificação FSC incentiva a exploração de matéria-prima rara.	A tendência de aumento da exploração de matéria-prima rara, por uma multinacional cuja produção é voltada para o mercado externo, pode impactar negativamente o desenvolvimento local.
A presença desses empreendimentos gera a perda de florestas e pouco contribuem para o desenvolvimento local	Não fomenta o desenvolvimento local, compromete a manutenção das florestas em pé. A melhor alternativa seria investir apenas em práticas locais, as quais são menos impactantes.

Fonte: LASCHEFSKI E FERRIS (2001)

As críticas apresentadas no Quadro 3, referem-se principalmente aos riscos ambientais gerados pelas atividades de manejo da PWA, que podem levar a destruição das florestas naturais, perda de espécies, desestímulo e entraves ao desenvolvimento local, etc.

Os comunitários entrevistados, também apresentaram algumas críticas relacionadas à veracidade da responsabilidade socioambiental da PWA. Entre as elas destacam-se: 1) A pouca geração de empregos para as comunidades, alcançando prioritariamente as populações urbanas de cidades próximas, dada a superior qualificação que elas têm. 2) A velocidade dos caminhões que transportam as toras recolhidas nas florestas, colocam em risco a vida da população, principalmente as localizadas ao longo das rodovias. 3) A abertura de ramais e clareiras na floresta afugenta a fauna, gerando desequilíbrios ambientais, prejudicando a tradicional caça de subsistência e outras atividades produtivas em suas terras. 4) Problemas de comunicação com a empresa geram



desconfiança e a falta de compromisso entre as partes. O programa de ouvidoria não alcança a todos.

### **Questionamentos sobre as críticas à PWA e problemas para manter a certificação**

Em resposta a estas críticas, o estudo de Azevedo (2001) destaca que a certificação não deve ser vista como uma panaceia que resolverá todos os problemas regionais, mas deve-se considerar o fato de que as empresas certificadas têm buscado gerenciar as suas atividades de maneira proativa, possibilitando a promoção do desenvolvimento endógeno, ao valorizar e fomentar atividades produtivas locais, operando de maneira sustentável. O fato de possuírem o selo verde, garante esse compromisso, pois são periodicamente auditadas, podendo perder o certificado se descumprirem as diretrizes do selo.

Além disso, Homma (2004) atenta para a necessidade da presença de empresas certificadas na Amazônia, contribuindo para a modernização das atividades locais, pois já foi mais do que provado que não se tem desenvolvimento na região apenas por meio de atividades tradicionais isoladas. As atividades locais necessitam ser fomentadas e modernizadas, deve-se investir em ciência e tecnologia para que os recursos florestais possam ser considerados verdadeiras oportunidades para o desenvolvimento endógeno.

Sobretudo, Bennet (2001) ressalta que adotar esses padrões rigorosos de certificação encarece os produtos, colocando-os em desvantagem no mercado florestal, sendo esse o aspecto talvez mais desanimador da viabilidade dessas práticas de responsabilidade socioambiental das empresas. A saída para essa lacuna, é evidenciada pela PWA (2014), enfatizando a necessidade da divulgação do selo verde como diferencial de consumo, a fiscalização da produção ilegal e redução nos custos de certificação, contribuindo para que os produtos certificados tenham um preço prêmio, que internalizem os seus custos sociais e ambientais, o que é um grande desafio a ser alcançado.



Nesta perspectiva, é válido enfatizar a importância do Estado e de suas agências, pois a certificação não substitui a regulamentação e a fiscalização. Cabe ao Estado atuar como agente regulador e estimulador de práticas de responsabilidade socioambientais das empresas. O Estado deve harmonizar os arranjos participativos, incluindo parcelas da sociedade diretamente afetadas e envolvidas nas atividades florestais, proporcionando um ambiente institucional adequado para que as atividades produtivas locais, tenham condições de incorporar as inovações tecnológicas dessas empresas certificadas (CORIA E STERNER, 2011).

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As informações levantadas neste estudo revelaram o precário perfil socioeconômico das comunidades localizadas em torno da área de manejo florestal da PWA, sendo este um grande desafio para a promoção do desenvolvimento endógeno da região, uma vez que as emergentes necessidades de acesso a condições sociais dignas e de qualidade de vida, tendem a estimular a criatividade humana e as aspirações coletivas, de modo que a ausência delas compromete seriamente o desenvolvimento local (FURTADO, 2004).

Foram evidentes as disparidades produtivas entre as comunidades analisadas, devido aos diferenciais ecossistêmicos de cada uma delas, portanto, as políticas voltadas a essas áreas devem considerar tais especificidades. A agricultura familiar foi identificada como potencial geradora de renda para as comunidades, destacando-se a produção da farinha de mandioca como a principal atividade produtiva desenvolvida, sobretudo, ela necessita de apoio técnico e financiamento bancário. Apenas a minoria dos comunitários declarou recebê-los. O mesmo pode ser verificado para as atividades de pesca e extrativismo.

A PWA tem contribuído significativamente para a promoção do desenvolvimento endógeno da região, pois através das suas práticas de



responsabilidade socioambiental, tem desenvolvido um compromisso em operar de maneira ambientalmente correta, seguindo os rigorosos princípios e critérios da certificação *FSC*. Esse estudo fundamentou tal hipótese ao apresentar dados positivos relacionadas às práticas da empresa na região, tais como: o aumento nas áreas florestais preservadas, fomento das atividades produtivas locais, iniciativas para melhoria na qualidade de vida da população local, etc.

Por outro lado, a empresa tem recebido sérias críticas sobre a veracidade das suas atividades de manejo responsável, atentando para os riscos e as consequências negativas de suas práticas, relacionadas principalmente a alteração e extinção das espécies naturais, degradação florestal, aumento de caçadores ilegais, exploração predatória e a falta de apoio ao desenvolvimento local, o que comprometeria significativamente o desenvolvimento endógeno da região.

Em resposta a essas críticas, o estudo mostrou que mesmo com todas as limitações e problemas enfrentados pela empresa, a *PWA* busca operar de maneira proativa, seguindo todas as suas diretrizes que a tornam uma empresa certificada, mundialmente conhecida por praticar o manejo florestal com responsabilidade socioambiental, podendo perder o título da certificação se descumprir tais diretrizes, com práticas predatórias e ilegais. O que a obriga a operar de maneira limpa e responsável, garantindo o diferencial do seu produto no mercado internacional.

Tais práticas de manejo florestal da *PWA*, têm sido vistas com bons olhos pela maioria dos comunitários, que a consideram uma boa empresa, destacando uma série de benefícios recebidos por ela. Mas, por outro lado, esse estudo mostrou algumas insatisfações dos comunitários quanto à *PWA*, o que pode estar se agravando ainda mais, devido às dificuldades de comunicação entre Empresa/Comunidade, dificultando a sua contribuição de maneira eficaz para a promoção do desenvolvimento local.



Muitos são os desafios socioeconômicos e ambientais existentes para a promoção do desenvolvimento endógeno dessas comunidades. Mesmo com a significativa contribuição da *PWA* nesse processo, esta não deve ser confundida e nem substituir o papel do Estado e instituições. A presença do Estado é fundamental, criando vantagens locacionais, competitividade, infraestrutura básica e serviços de financiamento, que podem auxiliar decisivamente no processo de desenvolvimento.

É necessária a cooperação de todos os agentes envolvidos, atores locais, governos e instituições, sociedade civil, setor privado, etc., pois cada um deles constitui peças fundamentais na definição, execução e controle para a promoção do desenvolvimento endógeno dessas áreas isoladas do interior do Amazonas, uma vez que, a Amazônia representa mundialmente uma verdadeira fonte de riquezas naturais, as quais podem ser sim exploradas de maneira responsável, por empresas certificadas, gerando desenvolvimento verde e socialmente benéfico com efeitos multiplicadores para a região.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Hucitec, Unicamp, 1992.

ARRUDA, M. B. **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Ecosistemas brasileiros**. Brasília: Edições. Ibama. 2001.

ARAÚJO, A. P.; JORDY FILHO, S.; FONSECA, W. N. **A vegetação da Amazônia brasileira**. Belém. Anais. Belém: EMBRAPA-CPATU, 1986.

AZEVEDO, T. Precious Woods Amazon. **Forest Certification: A catalyst for conservation?**. IMAFLORA/PWA, 2001. Disponível em: <http://www.preciouswoods.com/dmdocuments/pdf/imaflora.pdf>. Acesso em: Nov. 2015.

BAVIKATTE, K. Bio-cultural Community Protocols enforce Biodiversity Benefits. In: **How Bio-cultural Community Protocols can empower local communities**. Compas: Endogenous development. Magazine. No 6. AB



Leusden, The Netherlands, 2010. Disponível em: <http://archanth.anu.edu.au/site>. Acesso: Maio de 2016.

BARQUERO, V. Desarrollo endógeno y globalización. **Revista Latino Americana de estudios urbanos regionales**. N. 79. Pontífica Universidad Católica Chile. Santiago, 2000.

BARQUERO, V. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2002.

BAVIKATTE, K., H. **Shifting Sands of ABS Best Practice: Hoodia from the Community Perspective**. United Nations University Traditional Knowledge Initiative. Last accessed August 4, 2010. Disponível em: <http://www.unutki.org>. Acesso: Maio de 2016.

BENNETT, E. **Timber certification**: Where is the voice of the biologist? *Conservation Biology*, 2001, 15(2), 308-310.

BEATTY, W. Natureza e finalidade da educação comunitária. In: HENRY, Nelson B. (Coord.). **Educação comunitária**: princípios e práticas colhidos na experiência através do mundo. RJ. Sociedade Nacional para o Estudo da Educação, 1965.

BRAGA, T. M. Desenvolvimento Local Endógeno. Entre a competitividade e a cidadania. R. B. **Estudos Urbanos Populacionais**. N.5, 2002.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei 4.771 de 1965**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm). Acesso: junho de 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Registro civil de nascimento**. Poder Judiciário. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br> . Acesso em: janeiro de 2014.

\_\_\_\_\_. **Subsídios da CAISAN para a discussão sobre O papel da Pesca Artesanal e da Aquicultura Familiar na Segurança Alimentar e Nutricional** na XIV Plenária do CONSE. Presidência da República. Casa Civil. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2014/>. Acesso em: janeiro de 2016.

BORBA, M. **La Marginalid como potencial para la construcción de otro Desarrollo: El caso de Santana da Boa Vista, Rio Grande do Sul, Brasil**.



Doutorado em Sociologia, Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável. Universidad de Córdoba, 2002.

BORBA, M. *et. al.* **Desenvolvimento endógeno como estratégia para sustentabilidade das áreas marginais**, ITCP: USP, 2007. Disponível: [www.itcp.usp.br/drupal/node/218](http://www.itcp.usp.br/drupal/node/218). Acesso em: Janeiro 2016.

CALDAS, E. L.; MARTINS, R. **Uma análise comparada de experiências de desenvolvimento econômico e local**. São Paulo: 2005, Polis. Disponível em: <http://www.polis.org.br/download/21.pdf>. Acesso em: dez 2016.

CARVALHO, A. **Luz para todos. Um marco histórico: Dez milhões de brasileiros saíram da escuridão**. Ministério das Minas e Energia, 2006. Disponível em: <http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/downloads>. Acesso em: dez. 2013.

CASTRO, F. **Fishing Accords: The Political Ecology of Fishing Intensification in the Amazon**. PhD Dissertation, Indiana University, Bloomington, 2000.

CLAY, J.; AMARAL, P. Madeira tropical sustentável de florestas naturais: o caso da Precious Wood. In: ANDERSON, A.; CLAY, J. (Org.) **Esverdeando a Amazônia**. São Paulo: Peirópolis, IIEB, 2002.

CORIA J., STERNER, T. **Natural Resource Management: Challenges and policy options**. Working papers in economics. University of Gothenburg. No 480. 2011. Disponível em: <https://gupea.ub.gu.se>. Acesso em: jan. 2016.

CULTIMAR. **Recursos naturais na vida caiçara**. Curitiba: Grupo Integrado de Aquicultura e Estudos Ambientais. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2008. HOOFT, V. K. *et. al.* Bio-cultural Community Protocols enforce Biodiversity Benefits. A selection of cases and experiences. Compas: Endogenous development. Magazine. No 6. AB Leusden, The Netherlands, 2010. Disponível em: <http://archanth.anu.edu.au/sites>. Acesso: maio de 2016.

ELLIS, F. **Household strategies and rural livelihood diversification**. Journal of development studies, London, v. 35, n. 1, 1998.

HOMMA, A. **Do extrativismo à domesticação. 60 anos de história**. Mendes, Armando Dias (Org.) ed. 2 rev. Belém: Banco da Amazônia, 2004.

FILHO, J. **A endogenização no desenvolvimento econômico regional e local**. In: Planejamento e políticas públicas. Nº 23, junho 2001. FILHO, J.



Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. In: Planejamento e políticas públicas. Brasília, IPEA, n. 14. dez, 1996.

FURTADO, C. Os desafios da nova geração. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 96, 2004. Disponível:<http://www.centrocelsofurtado.org.br>. Acesso em: maio 2014.

JACOBSEN, J. **Sustainable business and industry: Designing and operating for social and environmental responsibility**. Milwaukee, Wis.: ASQ Quality Press, 2011.FSC BRASIL. Cenário da Madeira 2012-2013. Forest Stewardship Council. São Paulo, 2014. Disponível em: <https://br.fsc.org/preview.livro-cenario-da-madeira-fsc-no-brasil-2012-2013.a-596.pdf>. Acesso em: novembro de 2015.JEROZOLIMSKI, A.

KALLIOLA, R.; PUHAKKA, M.; DANJOY, W. **Amazonia peruana: vegetación húmeda tropical en el llano sudandino**. Finlândia: Gummerus Printing, 1993.

LASCHEFSKI, K.; FERRIS, N. **Saving the Wood from the Trees**. Ecologist. 31(6), 40-44. Academic Search Premier (EBSCO) database, 2001.

LONG, N. PLOEG, J. Heterogeneity, actor and structure: towards a reconstitution of the concept of structure. In.: BOOTH, D. (org) **Rethinking social development: theory, research and practice**. Essex: Longman Scientific and Technical, 1994.

MIRANDA, R.A.C. **Novos formatos na relação Estado e Sociedade e a promoção do desenvolvimento**. Adcontar, Belém, v. 5, n.1., 2004.

OLIVEIRA, G.; LIMA, J. E. S. Elementos endógenos do desenvolvimento regional: Considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. **Revista Fae**, Curitiba v. 6 n. 2.,2003.

OLIVEIRA, S. O; Desenvolvimento Local e organização socioespacial. INTERAÇÕES. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, Campo Grande, v. 4, n. 6,. 2003.

MAZURKIEWICZ P. Corporate self-regulations and Multi-stakeholder Dialogue, in **Handbook of Voluntary Environmental Agreements**, Edoardo Croci, Kluwert Academic Publisher, Dordrecht, 2004.

Peres, C. **Effects of subsistence hunting on vertebrate community structure in Amazonian Forests**. Conservation Biology, v. 14, 2000.



\_\_\_\_\_. **Bringing home the biggest bacon: a cross-site analysis of the structure of hunter-kill profiles in Neotropical forests.** *Biological Conservation*. v. 11. 2003.

PLOEG, J. SACCOMANDI, V. On impact of endogenous development in agriculture. In: van der PLOEG, J.; Van D. (org.). **Beyond modernization.** The impact of endogenous development. Assen: Van Gorcum, 1995.

PWA. Precious Wood Amazon. **Departamento Socioambiental. Mapeamento das comunidades rurais sob a área de influência da PWA.** Precious Wood Amazon. Itacoatiara, 2012.

\_\_\_\_\_. **Resumo Público. Manejo Florestal. Precious Wood Amazon.** Itacoatiara, AM, 2013. Disponível em: <http://www.potencial.inf.br/>. Acesso: fevereiro de 2014.

\_\_\_\_\_. **Departamento Socioambiental da PWA. Gerência de Sustentabilidade.** Itacoatiara, AM, 2012.

RÜCKERT, A. O processo de Reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial.** Brasília, 2005. p. 31-39.

SOUZA, I. **Cadeia produtiva de castanha-do-brasil (*Bertholletia excelsa*) no Estado de Mato Grosso.** UFMT. Dissertação de Mestrado. Campo Grande/MS, 2006.

SANTIAGO, D.; AMBROSIO, D.; FREITAS, R.; SOUZA, M. **Levantamento socioeconômico e ambiental das comunidades localizadas em torno da área de manejo da Precious Woods Amazon.** Precious Woods Amazon. Itacoatiara, Amazonas, 2012.

SACHS, Jeffrey. **The end of poverty.** New York: Penguin, 2005.

STERNER, T.; CORIA, J. **Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management.** New York e London, 2012.

STHOR, W.; TAYLOR, D. **Development from above or below? The dialectics of regional planning in developing countries.** Nova York, John Willey and Sons, 1981.



WONG, L.; CARVALHO, J. O rápido processo de envelhecimento da população do Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**. V. 23. Vol 1. Jan. a Jun. São Paulo, 2006. Disponível: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010230982006000100002&script=sciarttext>. Acesso: março de 2014.

Recebido em: 15/07/2015

Aceito em: 27/05/2016

### **Sobre a autora:**

#### **Debora Ramos Santiago**

Doutoranda em Economia na Universidade de Brasília (Linha de Pesquisa: Economia Agrícola e Meio Ambiente). Atua como Líder da Realidade Climática, desenvolvendo papel de liderança para soluções climáticas (Climate Reality Leadership Corps/2014), além disso, colabora como colunista dos Portais Educação ([www.portaleducacao.com.br](http://www.portaleducacao.com.br)) e Pensamento Verde ([www.pensamentoverde.com.br](http://www.pensamentoverde.com.br)). Possui Mestrado em Desenvolvimento Regional (UFAM/2008-2010) e graduação em Ciências Econômicas (UFAM/2003-2007).



# IMPLEMENTAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NA MICRORREGIÃO DE UBÁ/MG

Leiliane Chaves Mageste de Almeida  
Maria das Dores Saraiva de Loreto  
Karla Maria Damiano Teixeira  
Suely de Fátima Ramos Silveira

**RESUMO:** A avaliação do processo de implementação de políticas públicas possibilita aprimorar e fundamentar as tomadas de decisões pelos seus formuladores e executores. Assim, objetivou-se, por meio de entrevistas e observação direta, analisar o processo de implementação da Proteção Social Básica (PSB), na Microrregião de Ubá/MG, buscando-se examinar as percepções dos executores sobre as potencialidades e desafios desta política, no âmbito dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). As narrativas orais gravadas foram submetidas à análise de conteúdo proposta por Bardin e os dados quantitativos sistematizados e analisados através da estatística descritiva. Os resultados evidenciaram que apesar das potencialidades alcançadas, em termos de redução da vulnerabilidade social, existem, ainda, muitos desafios para a concretização dos CRAS como uma política de direitos, pela limitação de recursos, fragilidade intersetorial e de formação de redes, além de reduzida participação e autonomia familiar. Conclui-se sobre a necessidade de ampliação da legitimidade da PSB, de forma a garantir o acesso aos direitos de cidadania.

**PALAVRAS-CHAVE:** Proteção Social Básica; Implementação; CRAS.

## INTRODUÇÃO

Na década de 1980, um processo democrático, resultante da ação de diversos cidadãos engajados na luta pelos direitos humanos aliado a profissionais do Serviço Social e suas representações profissionais, materializou uma construção da Assistência Social, enquanto Política Pública de Proteção Social, para fazer frente à questão social instalada no país, caracterizada por políticas fragilizadas, compensatórias, clientelistas, desarticuladas e sem uma direção emancipatória (GODINHO, 2012). Em decorrência deste processo a Constituição Federal (CF) de 1988 ao definir um sistema de Seguridade Social, que envolve a Previdência, Saúde e Assistência Social, sinalizou a promessa de



incorporar uma maioria de indivíduos à cidadania, que sempre esteve à margem de qualquer sistema público de proteção social.

Neste campo transitam indivíduos, famílias ou grupos, que por determinadas razões apresentam relações de dependência para melhoria da sua qualidade de vida, entre as quais poderíamos citar: incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos e que independem de sua vontade vulnerabilidade relacionada ao ciclo de vida em que se encontram, como os idosos e crianças, por exemplo; situações de risco decorrentes de acidentes ou invalidez por doenças (CASTRO, 2012). A inclusão da atenção das políticas governamentais a esta parcela de desprotegidos conduz ao enfrentamento da pobreza e coloca em evidência a obrigação do Estado com as questões mínimas para o desenvolvimento social e a implementação de políticas públicas para trabalhar a assistência como um direito social.

Entretanto, apesar dos dispositivos legais da CF, o estudo de Furtado (2013) sobre as vulnerabilidades das famílias, no período de 2000 a 2010 no Brasil, constatou que houve uma melhora considerável delas no período avaliado, mas que este resultado é relativo e heterogêneo na medida em que foram analisadas dimensões distintas da vulnerabilidade e indicadores específicos. As dimensões relacionadas ao trabalho e renda melhoraram proporcionalmente mais que a vulnerabilidade social ou o acesso ao conhecimento. Depreende-se, assim, que ainda persistem condições de vulnerabilidade e risco social no âmbito das famílias no país e que a implementação da política pública de assistência social exige tempo para se concretizar, que este processo enfrenta desafios imprevisíveis em seu cotidiano, uma vez que suas ações podem ou não coincidir com os resultados previstos pela normatização.

Desse modo, a presente pesquisa buscou responder ao seguinte questionamento: Quais os avanços alcançados pelas famílias referenciadas aos



Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e as limitações que as suas equipes enfrentam para efetivar a Proteção Social Básica (PSB), durante a fase de implementação dessa política? Assim, procurou-se a partir do estudo de uma realidade concreta, realizado na microrregião da Zona da Mata de Minas Gerais, especificamente na Microrregião de Ubá, avaliar o processo de implementação da PSB, buscando-se examinar as percepções dos seus executores sobre as potencialidades e desafios desta política, no âmbito dos CRAS.

A revisão de literatura centrou-se na apresentação de estudos sobre a fase de implementação da política pública, ressaltando a importância da avaliação deste processo, que tem como fundamento retirar a política do papel e colocá-la em prática, e a necessidade de compreender o que as equipes de trabalho enfrentam no seu dia a dia. Ainda, segundo normatizações específicas, apresentou-se uma breve caracterização dos objetivos, público-alvo e dinâmica dos serviços a serem desenvolvidos no CRAS, bem como a composição mínima de suas equipes de trabalho.

O desafio proposto foi analisar a realidade da implementação junto às equipes de trabalho do CRAS, com temas referentes às ações usualmente desenvolvidas no local de estudo, bem como à forma como ocorrem as relações e interações estabelecidas com os usuários, demais profissionais da equipe e com profissionais de outras unidades públicas, e também às potencialidades e desafios da PSB.

## **1 REVISÃO DE LITERATURA**

### **1.1 Implementação de Políticas Públicas**

O estudo da implementação de políticas públicas apresenta várias justificativas, segundo Faria (2012, p. 11):

- (a) pelo fato de esse processo frequentemente acarretar alguma forma de frustração para os decisores, muitas vezes eleitos com o propósito de priorizar/solucionar determinadas questões percebidas como problemáticas pelo cidadão/eleitor;
- (b) pelo reconhecimento de que a política não se traduz em prática, e muito menos em resultado bem-sucedido, pela simples disposição de autoridade, autorização e



mobilização de recursos e *expertise*; (c) pela necessidade de se maximizar o impacto do gasto público; (d) pela necessidade de se monitorar o comportamento dos agentes mobilizados para a implementação; (e) para se produzir informações necessárias para que políticas futuras possam ser mais bem sucedidas; e (f) para que a máquina estatal, de complexidade crescente, seja mais amplamente compreendida.

Ao realizar uma revisão de literatura sobre implementação de políticas públicas, Lipsky (1980) ressalta que, muitas vezes, estas análises ficam restritas a como as ações colocadas em curso são diferentes das planejadas, com foco nos erros que acontecem. O autor aponta uma lacuna destas pesquisas ao abordar os burocratas de nível de rua<sup>1</sup>, pois a discussão sobre o seu papel e a sua influência no processo de implementação é central para a compreensão do fato de como as ações são colocadas em prática e quais os fatores que influenciam a tomada de decisões, que, por sua vez, são permeadas por conflitos.

O autor supracitado destaca que estes burocratas é que estão na linha de frente, pressionados de um lado pelas demandas de serviços para aumentar a efetividade e, de outro, pelos cidadãos, para aumentarem a eficiência e a eficácia<sup>2</sup> da política. Há, portanto, uma importância em estudá-los, já que são os responsáveis, na prática, pela mediação das relações entre o Estado e os cidadãos.

Segundo Nogueira (1998), a implementação de projetos e políticas sociais envolve a mobilização de recursos distintos: conhecimento (marco analítico), recursos organizacionais e institucionais (marco organizacional) e estratégias de manutenção ou ampliação da legitimidade da intervenção. O papel da gestão na fase de implementação é combinar e mediar esses diferentes recursos, para transformar intenções em produtos, que estejam

---

<sup>1</sup>Segundo Lipsky (1980), burocratas de nível de rua são funcionários que trabalham diretamente em contato com os usuários dos serviços públicos, como, por exemplo, policiais, professores, profissionais da saúde, entre outros.

<sup>2</sup> Silva (2001) descreve eficiência como sendo a relação entre os custos despendidos e benefícios do programa; eficácia como o grau em que os objetivos e metas são alcançados na população beneficiária, em um determinado período de tempo; enquanto que a efetividade refere-se à relação entre resultados e objetivos, como uma medida de impacto.



condizentes com os resultados esperados pela política. Como analisam Costa e Bronzo (2012), respostas adequadas a problemas complexos, como é o caso das políticas sociais, não vem de certeza técnica, muito menos da vitória de uns sobre os outros, mas da capacidade de troca de pontos de vista, que possibilitem os implementadores atingirem pontos de equilíbrio.

Segundo Pülzl e Treib (2007), de maneira geral, as pesquisas de implementação são subdivididas em três abordagens teóricas distintas: modelos *top-down* (ênfase sobre a capacidade dos tomadores de decisão), *bottom-up* (ênfase nos burocratas locais, como principais agentes da execução da implementação) e híbrido (tenta superar a divisão entre as duas abordagens, incorporando elementos dos dois modelos citados anteriormente e associando outros elementos teóricos, como por exemplo, instrumentos da política e recursos disponíveis para a mudança política, além de identificação da estrutura de incentivos para implementadores e público-alvo). Os autores realizaram um balanço das lições aprendidas com pesquisa sobre implementação no período de 1973 a 2003, ressaltando que das diversas discussões existentes entre as abordagens *top-down* e *bottom-up*, ambos os lados parecem concordar que a implementação é um *continuum* entre a orientação central e a autonomia local e que estes dois aspectos são relevantes para as pesquisas. Os estudiosos do modelo *bottom-up* convenceram a comunidade acadêmica de que a implementação é muito mais do que a execução técnica de ordens políticas de cima para baixo, mas que o processo da política em curso deve ser sempre renovado e redefinido. Entre os estudiosos da *bottom-up* e defensores da teoria híbrida é cada vez mais aceito que a implementação e a formulação de políticas são processos altamente interdependentes, sendo no mínimo necessário considerar o impacto da formulação da política para a implementação. Fatores externos à política, como estilo de desenvolvimento econômico e conjuntura internacional, devem ser levados em consideração, pois a política não deve ser



analisada isoladamente e os países apresentam diferentes estilos de implementação, que merecem ser evidenciados durante a pesquisa.

## **1.2 A Proteção Social Básica no âmbito do CRAS**

Na passagem do século XX para o XXI a economia brasileira cresceu, mas por outro lado a sua população multiplicou-se quase dez vezes, passando de 17 milhões em 1900 para 186,4 milhões de pessoas em 2005. Historicamente o Brasil é palco de uma evolução perversa de distribuição de renda e como a ideia de desenvolvimento econômico está associada às condições de vida da população ou à qualidade de vida dos residentes no país, grande parte da população vive hoje em condições precárias (GREMAUD *et al.*, 2011).

O retrato da família brasileira também mudou substancialmente nos últimos cinquenta anos. Em geral, o seu número de integrantes é menor, seus componentes atingem idade mais avançada, aumentaram o número de famílias chefiadas por mulheres e de pessoas que simplesmente optam por morar sozinhas, sendo que estas mudanças relacionadas, nem sempre estão acompanhadas por um nível elevado de renda (GELINSKI; MOSER, 2015). As questões levantadas colocam em debate a condição emergente da família brasileira em situação de vulnerabilidade social e a necessidade de políticas públicas que atendam de forma concreta à provisão de sua autonomia, que promovam apoio a estas famílias não apenas em relação à renda, mas também em relação ao acesso a bens e serviços sociais; enfim, que lhes conceda proteção social.

Esta situação exige políticas públicas, que propiciem a superação da situação de vulnerabilidade social e garantam os direitos sociais desta população, que segundo Costa e Bronzo (2012), demanda das políticas de proteção a necessidade de um olhar embasado na perspectiva da integralidade e o desenvolvimento de estratégias de promoção, propulsão e proteção, em intervenções articuladas, intensas e abrangentes. Políticas que busquem romper com as tradicionais políticas sociais brasileiras, que segundo Rizzotti (2016),



apresentam como fundamentos: o privatismo, exemplificado pela transferência dos serviços assistenciais para instituições organizadas no interior da sociedade civil; o caráter seletivo das políticas implementadas, destinadas quase que exclusivamente aos segmentos sociais incorporados ao mercado de trabalho e o caráter corporativo, que impunha desigualdades na criação e expansão dos direitos sociais adquiridos pela classe trabalhadora, estabelecendo que os grupos mais numerosos e menos organizados, ficassem sem assistência pública às suas demandas.

Assim, a CF em seu artigo 226 considera a família a base da sociedade e define que o Estado tem que lhe conferir proteção especial, trazendo um novo direcionamento às políticas públicas, em especial a da Assistência (BRASIL, 1988). Para dar materialidade ao texto da Carta Magna, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) definiu que a Assistência Social é organizada em dois tipos de proteção social: a básica e a especial. A unidade pública estatal descentralizada instituída para a oferta da proteção social básica é o CRAS, localizado nos municípios em locais que concentrem maior número de famílias em situação de vulnerabilidade social, seu objetivo é prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidade e riscos sociais nos territórios, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares comunitários, da ampliação do acesso aos direitos da cidadania (BRASIL, 1993).

O CRAS é considerado o *locus* da prestação de serviços de caráter preventivo, protetivo e proativo da proteção básica do SUAS, sendo considerados seus usuários:

[...] famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social residentes nos territórios de abrangência dos CRAS, em especial:

- Famílias beneficiárias de programas de transferência de renda e benefícios assistenciais;
- Famílias que atendem os critérios de elegibilidade a tais programas ou benefícios, mas que ainda não foram contempladas;



- Famílias em situação de vulnerabilidade em decorrência de dificuldades vivenciadas por algum de seus membros;
- Pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas que vivenciam situações de vulnerabilidade e risco social (MDS, 2009a, p. 7).

Os Centros de Referência assumem, assim, dois grandes eixos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): a matricialidade sociofamiliar, que considera a família como núcleo social fundamental de todas as suas ações e serviços; e a territorialização, que considera o território como fator determinante para compreensão das situações de vulnerabilidade e risco social (MDS, 2009b). O desafio fundamental destes Centros é

[...] viabilizar a discussão e disseminação do “direito a ter direito” no campo da assistência social, circunscrevendo-o à luz dos princípios de igualdade, universalidade e respeito à dignidade do cidadão, de modo a configurar-se como espaço de garantia e ampliação dos direitos socioassistenciais, e ser reconhecido enquanto tal pela população (ARAUJO, 2009, p. 76).

A capacidade de atendimento anual do CRAS é definida pelo porte populacional do município e o número de famílias a ele referenciadas (Quadro 1):

Quadro 1 - Capacidade de atendimento anual do CRAS

Famílias referenciadas*	Capacidade de atendimento anual**
Até 2.500	500 famílias
3.500	750 famílias
5.000	1.000 famílias

\* São aquelas que vivem no território de abrangência do CRAS

\*\* Consiste em uma proporção de 20% do número de famílias referenciadas

Fonte: MDS (2009b).

A sua equipe de referência é constituída, também, de acordo com o número de famílias a ele referenciadas (Quadro 2).

Quadro 2 - Composição da Equipe de referência do CRAS

Pequeno Porte I*	Pequeno Porte II**	Médio***, Grande****, Metrópole***** e DF
Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 famílias referenciadas
2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro	3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um



preferencialmente psicólogo.	preferencialmente um psicólogo.	psicólogo e um profissional que compõe o SUAS.
2 técnicos de nível médio	3 técnicos de nível médio	4 técnicos de nível médio

Legenda: \*Pequeno Porte I/SUAS- Município com até 20.000 habitantes

\*\*Pequeno Porte II- Município com 20.001 até 50.000 habitantes

\*\*\*Médio – Município com 50.001 a 100.000 habitantes

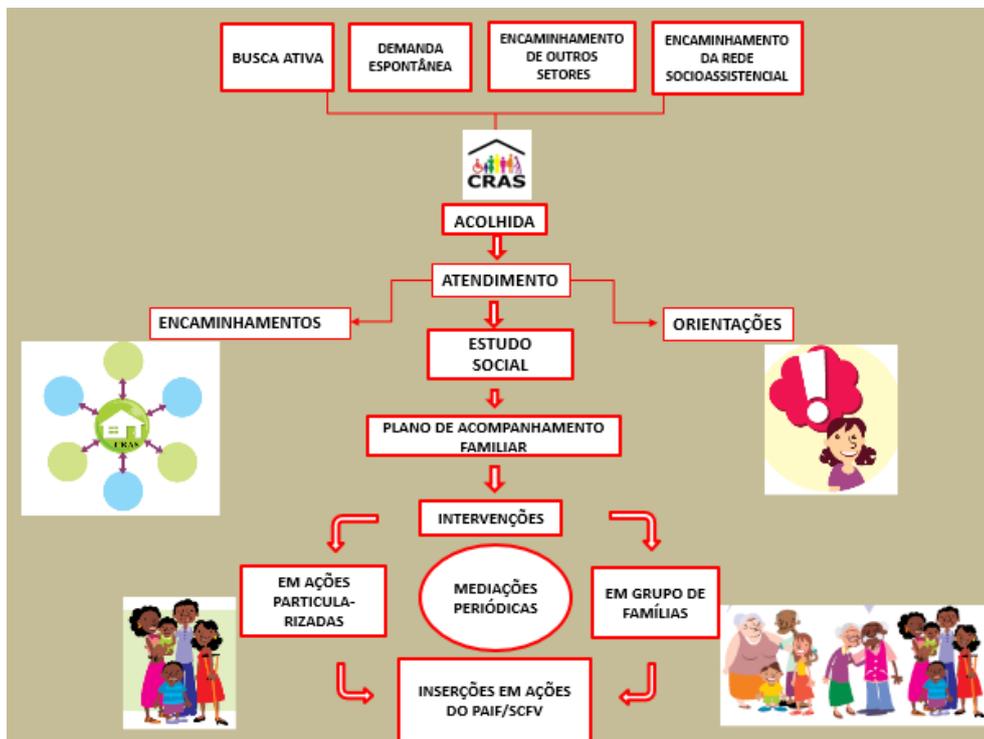
\*\*\*\*Grande - Município com 100.001 até 900.000 habitantes

\*\*\*\*\*Metrópole – Município com mais de 900.000 habitantes

Fonte: Ferreira (2011, p. 30).

Para o trabalho com famílias, o CRAS conta com vários serviços, como o Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF), o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos. O PAIF e o SCFV são serviços complementares entre si, que compõem basicamente a essência da PSB prestada no âmbito dos CRAS (MDS, 2009a). Para uma melhor compreensão da dinâmica operacional desta política de proteção social básica, apresenta-se um desenho, composto por um esquema gráfico, que contribui no sentido de visualizar as principais ações envolvidas no seu processo de implementação.

Figura 1 - Desenho da PSB no âmbito dos CRAS



Fonte: MDS (2012, p. 66), com adaptações.



De acordo com a Figura 1, as famílias/indivíduos chegam ao CRAS, por diversas formas, busca ativa<sup>3</sup>, demanda espontânea e encaminhamentos, são acolhidas e podem, dependendo da vulnerabilidade social vivenciada e de sua vontade, serem acompanhadas pela equipe técnica de nível superior, por meio de um plano de acompanhamento familiar, composto de intervenções em ações particularizadas ou por meio de grupos de família, sob orientação da equipe, buscando-se atingir os objetivos propostos no plano. Outra forma de intervenção é o acompanhamento das famílias inseridas em ações do PAIF e oficinas do SCFV; e, quando a demanda não é de competência do CRAS, realizam-se os encaminhamentos necessários para outras unidades competentes.

O trabalho social a ser desenvolvido com famílias no PAIF define-se, conforme Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), como um

conjunto de procedimentos efetuados a partir de pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo, com a finalidade de contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de um conjunto de pessoas, unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade – que se constitui em um espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, com o objetivo de proteger seus direitos, apoiá-las no desempenho da sua função de proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário, a partir do reconhecimento do papel do Estado na proteção às famílias e aos seus membros mais vulneráveis. Tal objetivo materializa-se a partir do desenvolvimento de ações de caráter “preventivo, protetivo e proativo”, reconhecendo as famílias e seus membros como sujeitos de direitos e tendo por foco as potencialidades e vulnerabilidades presentes no seu território de vivência (MDS, 2012, p. 12).

---

<sup>3</sup> A busca ativa consiste na procura intencional pela equipe de referência das ocorrências que influenciam o modo de vida da população em determinado território, procurando identificar as potencialidades e vulnerabilidades do território, a oferta de serviços setoriais e acessos da população a esses serviços, as redes de apoio informais das famílias e as necessidades de articulação da rede socioassistencial para a efetividade da proteção social (MDS, 2009b).



O SCFV complementa o trabalho social com famílias, prevenindo a ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social, sendo realizado em grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com seu ciclo de vida.

Por outro lado, o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos tem como finalidade

a prevenção de agravos que possam provocar o rompimento de vínculos familiares e sociais dos usuários. Visa a garantia de direitos, o desenvolvimento de mecanismos para a inclusão social, a equiparação de oportunidades e a participação e o desenvolvimento da autonomia das pessoas com deficiência e pessoas idosas, a partir de suas necessidades e potencialidades individuais e sociais, prevenindo situações de risco, a exclusão e o isolamento (MDS, 2009a, p. 16).

## 2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo em questão aprovado pelo Comitê de Ética de Pesquisas com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa (UFV), com parecer consubstanciado da CEP nº 717.891, CAAE - nº 32732014.1.0000.5153, foi desenvolvido com ênfase na abordagem *bottom-up* da implementação da política de PSB, considerando as percepções dos executores diretos desta política, materializada nos CRAS da Microrregião de Ubá/MG, da Zona da Mata Mineira. A pesquisa de abordagem quanti-qualitativa pautou-se em técnicas de coleta de dados na forma de entrevistas com roteiro semiestruturado e observação direta das atividades realizadas nos CRAS, com mais de cinco anos de implantação da Microrregião. Assim, as cidades integrantes do estudo foram Dores do Turvo, Guarani, Mercês, Piraúba, Rio Pomba, Rodeiro, Silveirânia, Tabuleiro, Tocantins, Ubá (2 Centros) e Visconde do Rio Branco, por possuírem unidades de proteção social básica com maior tempo de consolidação na região, representando 57,15% do total de CRAS. Dentre as técnicas de coleta de dados, a observação direta possibilitou a observação do espaço físico, da rotina do Centro, de atividades desenvolvidas pelas equipes e as formas de interação que são estabelecidas entre os profissionais e os usuários. Por outro lado, as



entrevistas evidenciaram as percepções dos executores quanto às potencialidades alcançadas e os desafios a serem enfrentados pelo CRAS, como *locus* da PSB do SUAS na Microrregião.

A pesquisa foi desenvolvida entre os meses de agosto a novembro de 2014, permanecendo a pesquisadora por um período de três dias em cada Centro, totalizando 36 dias de campo.

Desse modo, a amostra do estudo foi composta intencionalmente por todos os componentes da equipe técnica de nível superior (24) e médio (14), que se encontravam em exercício durante a pesquisa, e pelo menos um facilitador de oficina (13) do SCFV dos doze CRAS selecionados, totalizando uma amostra com 51 componentes. Todos os participantes selecionados concordaram em participar da pesquisa e somente foram integrados ao estudo após ciência e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

Considerando as diretrizes do Comitê de Ética quanto ao sigilo sobre a identificação do público pesquisado, optou-se por codificá-los da seguinte forma: equipe técnica de nível superior de A1 a A24; nível médio de B1 a B14; facilitadores de C1 a C13, atribuindo-se a cada um deles o número pela ordem crescente em que foram entrevistados pela pesquisadora.

As categorias de análise das entrevistas direcionadas para a equipe técnica versaram sobre as ações desenvolvidas no CRAS, as relações e interações estabelecidas com os usuários, demais profissionais da equipe e com profissionais de outras unidades públicas e sobre potencialidades e desafios da PSB prestada pelo CRAS. Os facilitadores foram questionados sobre as mesmas questões supracitadas para a equipe técnica, exceto sobre relações estabelecidas com os demais profissionais do CRAS e profissionais de outras unidades públicas porque o facilitador atua mais diretamente com o usuário. As variáveis de análise podem ser visualizadas no Quadro 3.



Quadro 3: Categorias de análise do processo de implementação do CRAS na Microrregião de Ubá/MG.

<b>Temas abordados</b>	<b>Categorias de análise</b>
<b>1-Ações desenvolvidas</b>	Conhecimento dos objetivos da política
	Função desempenhada
	Principais obstáculos
	Divisão do trabalho
	Trabalho com famílias
	Acompanhamento das famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda
	Busca ativa
	Encaminhamentos
	Formas de monitoramento e avaliação
	Formas de divulgação
<b>2-Relações e interações estabelecidas com os usuários, demais profissionais da equipe e com profissionais de outras unidades públicas</b>	Formas de interação e estratégias utilizadas para o estabelecimento de vínculo com o usuário
	Forma de participação social do usuário no CRAS
	Pontos positivos e desafios relativos à participação dos usuários nas atividades do CRAS
	Formas de interação da equipe técnica
	Formas de avaliação e tomada de decisões
	Formas de interação com outras unidades socioassistenciais
	Formação de redes e intersectorialidade
<b>3-Potencialidades e desafios da PSB prestada pelo CRAS</b>	Potencialidades/pontos positivos alcançados na implementação do CRAS
	Pontos positivos da implantação dos CRAS
	Desafios presentes e formas de superação
	Dificuldades pessoais encontradas

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

As narrativas orais gravadas foram posteriormente submetidas à análise de conteúdo, conforme metodologia proposta por Bardin (2011), sendo os dados quantitativos resultantes da análise qualitativa, sistematizados e analisados através da estatística descritiva, o que possibilitou as análises de média, frequência e sua correlação com as variáveis do estudo.

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

#### 3.1. Ações desenvolvidas no CRAS



Em relação às **ações desenvolvidas**, ao serem questionados quanto ao conhecimento dos objetivos do CRAS, os percentuais de respostas que sinalizaram plena ciência dos objetivos da política de PSB foram 91,7% dos técnicos de nível superior, 42,85% dos técnicos de nível médio e 23% dos facilitadores. Assim sendo, as evidências demonstraram que as equipes de nível médio e os facilitadores de oficinas precisam estar mais sintonizados com os objetivos da política, para que possam direcionar melhor suas ações, trazendo à tona o relato das autoras Costa e Bronzo (2012, p. 73) de que “o compartilhamento de objetivos e metas tem que ser efetivo e não retórico”, na prática das políticas públicas.

Quanto ao desempenho de suas atribuições, as atividades relatadas pelos profissionais estavam coerentes com a normatização prevista pelo MDS (2009b) e MDS (2013), com exceção para duas questões. Uma relacionada ao cargo de psicólogo, para o qual a abordagem psicossocial das famílias é a forma eleita pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Alguns profissionais relataram que, mesmo com ciência de suas atribuições específicas, ainda exercem atendimento clínico no CRAS, devido à impossibilidade de referenciar seus usuários. A outra questão, que se apresenta como exceção, está relacionada ao cargo de assistente social, pela realização de acompanhamento de casos de violação de direitos e estudos sociais referentes a demandas específicas de Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), executados por eles, em face à inexistência deste serviço no município. Estas são questões que precisam ser revistas pelos coordenadores dos Centros junto ao poder público municipal, para não sobrecarregar os profissionais do CRAS com demandas de competência de outra política e evitar a ocorrência de desvios no cumprimento da normatização da política de PSB, serviço que se fundamenta na proteção e prevenção da ocorrência de situações de risco social.

Ao serem questionados quanto às barreiras ou obstáculos que o CRAS possui na fase de implementação, as respostas que apresentaram maior



frequência foram: rede de serviços fragilizada; resistência à participação nas ações do CRAS por parte do público prioritário; espaço físico inadequado; recursos humanos e capacitação das equipes existentes insuficiente; falta de veículo próprio em alguns Centros; cultura assistencialista histórica. Essas questões foram muito bem relatadas em seus depoimentos, como exemplificados a seguir:

A tutela não é imposta, ela é requisitada, esta é a cultura dos usuários, com triste pesar. É, em sua grande maioria dos casos. [...] ele vai naquela contrapartida, não quero, não vou, não tenho como, não acredita em si, não tem o mínimo de poder organizacional, eles não se organizam. (Técnico de Nível Superior A5)

Ah! Lá vem a assistente social mandar as coisas aqui prá saúde, sendo que é coisa que é de direito do usuário, entendeu? Então, já fui criticada, mas não deixo de fazer as minhas intervenções à respeito disso, eu continuo orientando os usuários, prá que o direito dele seja garantido. (Técnica de Nível Superior A18)

Eles estavam fazendo muitas perguntas sobre sexualidade, que eu não estava dando conta de trabalhar. O grupo é de meninos com meninas, de onze a treze anos, a gente passa muita dificuldade. (Técnica de Nível Médio B5)

A falta de perspectiva intersetorial, resposta mais frequente, evidencia a urgência do estabelecimento de espaços de diálogo para criar um direcionamento comum de ações em sincronia dentro dos municípios, cuja falta de pactuação entre os diferentes atores do processo de implementação pode conduzir à ineficácia da política. Outra questão relevante detectada na microrregião é a falta de delimitação na prática do que é responsabilidade da proteção básica e da especial, que é algo que precisa ser construído, para que os serviços da assistência tenham uma orientação uniforme sobre essa questão e possam atender de forma adequada seus usuários, conferindo credibilidade no trabalho da assistência. Além disso, pode-se destacar a manutenção de dados das famílias atualizados e se possível sistematizados, que podem levar à produção de dados estatísticos não condizentes com a realidade, como expressa o relato:



A gente tá com um acompanhamento de PAIF errado, [...] a gente tem que corrigir isto. Foi acumulando famílias, famílias foram entrando, famílias foram saindo, mas, na verdade, não é este número. A gente não consegue hoje ver quantos famílias realmente são acompanhadas pelo PAIF. (Técnica de Nível Superior A8)

Em relação à estrutura física, os CRAS da Microrregião de Ubá vêm se adequando às normas operacionais do SUAS, mas ainda apresentam pontos negativos detectados que os colocam em situação fragilizada para a prestação de seus serviços, conforme os seguintes pontos: 50% dos Centros encontravam-se ainda instalados em espaços físicos inadequados, com espaços obrigatórios mínimos fora das condições exigidas; 25% com imóvel compartilhado, e, dentre estes, alguns (15%) com unidades administrativas municipais não permitidas como Secretaria de Assistência Social Municipal; somente 15% apresentavam acessibilidade, conforme as normas da ABNT. É imprescindível que os espaços que compõem os CRAS garantam acessibilidade aos seus usuários, em especial, às pessoas com necessidades especiais e/ou pessoas idosas, pois a acessibilidade constitui um direito delas e representa uma segurança de acolhida e inclusão nas atividades ofertadas. Observou-se como avanço durante a pesquisa que 15% das cidades pesquisadas encontravam-se com sede própria em construção, o que revela uma tendência em procurar adequar estes espaços da política de proteção social.

Quanto à disponibilidade de veículo próprio, visto como essencial para a vigilância socioassistencial e otimização de serviços, verificou-se que apenas 15% dos CRAS possuíam veículo próprio, enquanto 85% apresentavam uso compartilhado com outras políticas municipais.

Para os respondentes, a divisão do trabalho, em geral, entre as diferentes categorias profissionais é boa e deve se pautar em uma ótica interdisciplinar, sendo delimitado pela própria função específica de cada um profissionalmente e pela PNAS. Em menor proporção, os profissionais relataram que não consideram a divisão do trabalho adequada, por falta de ações de



monitoramento e avaliação das atividades por parte da coordenação, questão relacionada no depoimento:

Prá você fazer alguma coisa, você tem que ter um chefe imediato, né? Então aqui se perde muito aí nessas funções, qual é a minha função aqui? Eu sou subordinada a fulano de tal. Chega num estágio em que a gente entra em uma zona de conforto, é preciso que o seu chefe imediato esteja ali te motivando, te norteando, né, (pausa) fiscalizando o trabalho. [...]. Então falta mesmo essa estruturação coordenada, dividida. (Técnica de Nível Superior A12)

Sobre a questão do trabalho na ótica interdisciplinar, a análise das falas corrobora os resultados da pesquisa de Cunha (2006), ao afirmar que, para a otimização dos recursos disponíveis para a implementação, as ações dentro do CRAS devem ser interrelacionadas e complementares, expressando que há necessidade de concentração de esforços neste sentido. Por outro lado, sobre a questão da gestão, corrobora os resultados da pesquisa de Araujo (2009), que aponta que se deve munir a assistência básica de práticas gerenciais, democráticas e participativas, consideradas primordiais para a otimização dos serviços prestados pelo CRAS.

No que concerne à forma de abordagem das famílias, os profissionais relataram que, em geral, a forma individual é a mais usual, ocorrendo durante a acolhida, as visitas domiciliares, em atendimentos particularizados e nas oficinas de atividades do PAIF e SCFV. Por outro lado, a abordagem em grupos para o desenvolvimento de um trabalho social democrático, com temáticas de interesse comum, ocorre de maneira bem menos expressiva. Apenas 25% dos CRAS procuram realizar este tipo de abordagem, utilizando como estratégia, para estimular a participação das famílias, a escolha de temáticas de interesse dos usuários e a realização das reuniões durante ou logo após uma outra atividade bem frequentada do Centro. No entanto, apesar das estratégias utilizadas pelas equipes, constatou-se, por meio de observação direta, que a participação em grupos ainda era pouco expressiva.

Como explicita Araujo (2009), a ênfase em abordagens individuais distancia-se do trabalho socioeducativo, que tem por objetivo a realização do



direito social e ampliação da cidadania. Nessa perspectiva, a baixa incidência de abordagens de famílias em grupo nos CRAS pode significar uma fragilidade perante a perspectiva emancipatória da política de proteção social.

Os profissionais relataram que um acompanhamento mais de perto das famílias beneficiárias de programas de transferência de renda é necessário, mas alegaram que ao lidar com demandas emergenciais provenientes do Ministério Público e do Conselho Tutelar para averiguação de procedência de denúncias de violação de direitos encaminhadas para o CRAS, perdem o foco na proteção básica. Esta realidade é enfrentada no dia a dia dos CRAS dos municípios pesquisados que não apresentam CREAS (72,7%), o que gera uma perspectiva de trabalho emergencial, que sinaliza a urgência de implantação de unidades de CREAS nestes locais.

Quando constatadas irregularidades nas condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF), procura-se lançar mão de visitas domiciliares, chamar a família individualmente para uma orientação, seguida de tentativa de inserção nos grupos do PAIF ou SCFV. Desse modo, no âmbito dos CRAS pesquisados, estas famílias têm sido abordadas principalmente de forma individual, contrapondo-se à perspectiva de inclusão social, que preconiza a ênfase num trabalho socioeducativo com este público, processo que carece de inovação de estratégias de aproximação com o usuário.

Os profissionais têm procurado realizar a busca ativa das famílias nos territórios, por meio de visitas domiciliares e do CRAS na comunidade<sup>4</sup>, e referenciar seus usuários aos serviços competentes de maneira formal, por encaminhamento escrito ou digitalizado e, de maneira informal, por telefone ou por orientação ao usuário, a quem ele deve procurar nos serviços competentes.

---

<sup>4</sup> Segundo dados da pesquisa (2014), o CRAS na comunidade é uma estratégia de busca ativa, utilizada no município de Ubá, em que os profissionais do CRAS se dirigem a um local público da sua área de abrangência, de maior circulação de pessoas, que pode ser, por exemplo, próximo de uma escola, para divulgar os serviços que são ofertados no CRAS, fornecer orientações sobre CadÚnico, benefícios previdenciários, dentre outros, utilizando como atrativo a apresentação de alguma das modalidades de oficinas ofertadas no CRAS.



A análise do discurso e a observação das atividades mostraram que o planejamento anual de atividades dos CRAS, referido nos depoimentos da equipe técnica, muitas vezes estava relacionado com o calendário de atividades a serem executadas durante o ano, considerando as datas comemorativas mais importantes e as respectivas temáticas a serem trabalhadas pelas equipes nas oficinas. Apesar de sua importância, ele não é um planejamento voltado para a melhoria de desempenho das ações da proteção social básica, como vigilância socioassistencial, formação de redes e intersetorialidade, entre outras, especificando metas e pactuando ações a serem cumpridas por todos os profissionais do CRAS. Em geral, os relatórios mensais de atividades da equipe técnica apresentavam dados quantitativos para preenchimento dos formulários do MDS ou da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE). Observou-se que, mesmo nos CRAS que apresentam planejamentos anuais mais consistentes, a preocupação com o quantitativo é maior do que com o qualitativo, devido à prestação de contas rotineira para obtenção de recursos financeiros, que posterga a prática de reuniões periódicas, de monitoramento e avaliação de ações dessas equipes.

As formas de divulgação das ações do CRAS na Microrregião mais citadas foram as redes sociais, cartazes em locais de maior acesso ao público, rádio, *site* da prefeitura, carros de som. Entre as respostas menos frequentes verificou-se, respectivamente, boca a boca, panfletos, busca ativa, folders. Nota-se que a busca ativa está entre as respostas menos frequentes dos profissionais, podendo-se inferir que na realidade esta ação essencial à inclusão das famílias mais vulneráveis ainda é pouco expressiva na região.

### **3.2 Relações e interações estabelecidas pelo CRAS**

Com respeito ao bloco de perguntas sobre como são estabelecidas as **relações e interações com os usuários**, os profissionais do CRAS procuram realizar uma boa acolhida, estabelecer uma relação de empatia, promover o



diálogo por meio do tratamento das pessoas com respeito, igualdade, sem preconceito, simpatia, carinho e cordialidade, buscando promover uma relação de maior confiança com o usuário, procurando traduzir as intenções da política de forma compreensiva com um vocabulário mais simples e claro, como expresso na fala:

Eu igualo a eles, eu vou lá, eu sinto a dor deles, eu falo a língua deles. Se eles falam errado, eu falo errado também. Hoje, você tá me vendo, eu tô com roupa de visita, [...] porque cada ocasião é uma ocasião, como é que eu vou chegar na casa deles de salto. [...] Eu não sei se eu vou ter que subir barranco, se eu vou ter que pular a cerca. Então, né, (pausa) e outra, eu não quero intimidá-los. Então, eu acho que é a humildade, você não pode achar que você é melhor, porque, senão, eu já criei uma barreira. Então, é isso, é o olhar, o tom de voz, é tudo, é o seu jeito de vestir, o jeito como você chega, o jeito que você fala o bom dia, é o jeito como você olha, o jeito como você cumprimenta, é o sorriso. (Técnica de Nível Superior A21)

A confiança básica é como um casulo protetor que os indivíduos carregam como meio de prosseguir em seus assuntos cotidianos e, conforme Giddens (2002, p.53, grifo do autor), "a confiança, relações interpessoais e uma convicção da *realidade* das coisas andam de mãos dadas nos ambientes sociais da vida adulta", estabelecendo-se uma ordem constante. Entretanto, um olhar diferente, uma inflexão de voz, uma mudança de expressão facial ou dos gestos do corpo podem a qualquer momento ameaçá-la. O autor ressalta como é tênue a linha da confiança, vista como essencial às relações estabelecidas entre os profissionais do CRAS e seus usuários, principalmente quando se trata da resolução de questões complexas, como as demandas sociais. Nessa perspectiva, o depoimento reforça o posicionamento dos implementadores da PSB, em termos de valorização de formas de relação e comunicação com o usuário, para que se alcance a confiança e para que o vínculo já estabelecido seja fortalecido.

Ao serem questionados se existem formas de participação efetiva da população na gestão do CRAS, responderam que reuniões com grupos específicos para este fim não ocorrem no âmbito dos Centros. O que existe,



com pouca frequência, são a busca de sugestões das famílias por meio de questionários aplicados de forma escrita nos finais das oficinas, reuniões com os pais ou responsáveis pelas crianças e adolescentes e, com maior frequência, anotações em cadernos na recepção, com sugestões apresentadas para cursos, palestras e oficinas a serem desenvolvidos no CRAS. Conclui-se, pois, que oficinas que propiciem a problematização e a reflexão crítica das situações vivenciadas pelas famílias em seus territórios, com propostas democráticas de ações para a gestão do CRAS, são inexistentes nos CRAS pesquisados, o que prejudica a promoção da cidadania e impede novas conquistas para as famílias referenciadas, fundamentadas em suas reais demandas.

No que diz respeito à presença de dispositivos explícitos para o desenvolvimento de valores nas oficinas, grupos e palestras, foram nomeados assuntos relacionados ao trato com os semelhantes e com a natureza e temáticas, como cidadania, consciência negra, direitos sociais, desenvolvimento sustentável, prevenção de uso de drogas, dentre outras, como relatado:

A gente sempre trabalha com eles dinâmica, questões de valores, questão de convivência dentro do CRAS e fora dele. [...] Prá essas crianças serem inseridas lá fora e saberem lidar com todas as diferenças. (Facilitador C2)

Quanto aos dispositivos para o empoderamento das famílias, foram citadas as oficinas de inserção produtiva, com vias à inclusão dos usuários no mercado de trabalho, como especificado na fala:

Tem jovem trabalhando na confecção, que aprendeu dentro do CRAS. Pessoas que hoje sabem consertar uma máquina, sabem fazer uma parte elétrica, fazer uma unha, porque aprenderam no CRAS. (Facilitadora C6)

Como pontos positivos da participação dos usuários nos serviços ofertados no Centro, relataram o reconhecimento do CRAS como ponto de referência de acolhida e orientação municipal, além de ser um espaço que proporciona uma maior proximidade com o usuário, como expresso na fala:

Só o fato deles terem um lugar, uma referência prá buscar, prá conversar, prá rir, prá chorar, falar de seus medos, eu acho que eles se



sentem mais seguros, de terem um lugar que eles possam contar.  
(Técnica de Nível Superior A6)

Por outro lado, citaram que ainda enfrentam desafios com relação à participação, tais como: a visão persistente assistencialista da proteção social por parte da gestão municipal e dos usuários; a distância do CRAS à residência de alguns usuários; a inserção de adolescentes nas oficinas; a falta de comprometimento dos pais em exigir dos filhos a frequência de participação nas atividades; uma necessidade de maior conscientização da importância das ações do CRAS pelos gestores do PBF aos seus beneficiários; a baixa autoestima e interesse das famílias consideradas grupos prioritários da política pelas ações do CRAS, como pode ser observado no seguinte relato:

Só falta interesse da população[...] geralmente os beneficiários do Bolsa Família são os que mais precisam, mas eles mesmos não querem não, a gente vai até na casa oferecer, buscar, eles não querem. Por quê? A gente não entende. [...] Sempre quem desisti é quem mais precisa. (Facilitadora C3)

A falta de acompanhamento de grupos de maior exclusão social pelas equipes do CRAS, como é o caso dos beneficiários do PBF, gera uma controvérsia que precisa ser colocada em pauta entre gestores da assistência, implementadores e formuladores da proteção básica, público que, com receio de perder o benefício, reluta em participar das atividades e acompanhamento familiar no Centro de Referência, justamente o local que foi idealizado e concebido para trabalhar o empoderamento das famílias para sair da condição de dependência dos programas de transferência de renda.

Quanto à forma de **interação e fortalecimento de vínculos dos profissionais do CRAS entre si**, em geral, a grande maioria dos trabalhadores relatou que as interações são estabelecidas gradativamente durante o trabalho, na troca de ideias, discussões de caso que realizam em conjunto, no bate-papo nos horários de lanche, em reuniões e em discussões sobre o desempenho das atividades. E, apesar de ressaltarem que as decisões devam ser tomadas em uma ótica interdisciplinar, a maioria dos CRAS não realiza reuniões com toda a



equipe técnica para este fim, o que pode estar relacionado à dificuldade de reunir toda a equipe que alguns Centros apresentam, revelando realidades distintas na Microrregião, como expresso nas falas:

Eu fui muito surpreendida com a equipe daqui, pelo menos aqui a gente sempre tem essa troca, se eu preciso de algum auxílio, em algum caso, sento com a assistente social, com a coordenadora, e a gente sempre discute os casos e vê a melhor forma de intervir. (Técnica de Nível Superior A15)

Aí a gente senta, às vezes, mas nem toda a equipe. (Técnica de Nível Médio B6)

Neste ponto, coloca-se em evidência a necessidade de abrir espaços de diálogo para reflexão como ponto crucial de todo o processo de gestão social. Se não houver interação da equipe, como resolver conflitos sociais? É necessário reflexão coletiva da equipe para dar suporte à ações de reflexão coletiva dos usuários, para o empoderamento das famílias.

No que tange às formas de **interação da equipe do CRAS com profissionais de outras unidades públicas**, em geral as interações não são muito consolidadas, sendo as práticas mais frequentes as trocas de informações e solicitações entre os profissionais por telefone e, em alguns casos esporádicos, pessoalmente. Em casos mais graves e complexos, há bem poucos relatos de estudos de caso em conjunto, deixando evidente que esta prática não é rotineira. Nesse sentido, a formação de redes está em processo inicial de expansão, encontrando-se bem fragilizada ainda, como pode-se constatar pelo depoimento:

Há uma falta de cooperação, de comunicação, que dificulta os trabalhos, o vínculo poderia ser melhor. (Técnica de Nível Médio B4)

Para otimizar o diálogo entre os serviços, alguns municípios iniciaram algumas experiências de reuniões da rede socioassistencial, com o objetivo de conhecer melhor os profissionais e os outros serviços para os quais realizam seus encaminhamentos. Outro município está com uma comissão de estudo implantada para otimizar o fluxo da rede, por meio de prontuários eletrônicos



unificados a serem utilizados por todos os serviços socioassistenciais do município, como expresso na fala:

A gente tem uma equipe, um representante de cada serviço, [...] A gente tá planejando fazer um prontuário eletrônico, que todo mundo tenha uma senha, um acesso prá saber se aquela pessoa já foi atendida pelo outro; o que é que o outro fez. Aí, agora no final do ano, a gente vai passar esta proposta para a Secretária, em dezembro. (Técnica de Nível Superior A14)

Desse modo, já podem ser identificadas tentativas de melhorar o fluxo das redes em alguns municípios, buscando soluções, como ressalta Araujo (2009, p.172, grifo do autor) de “superação da assistência social como *instrumento de passagem* para outras políticas”, buscando-se superar esta questão histórica e integrar a assistência, de fato, no seu lugar, como política integrante do sistema de seguridade social.

Nesse contexto, de rede em construção, o acompanhamento da trajetória do usuário não flui de maneira sistemática e usual, quando ocorre é por iniciativa de alguns profissionais do CRAS, por insistência em saber de seu usuário. Esta constitui uma realidade preocupante, porque a falta de fluxo de informações e de cooperação entre os serviços inviabiliza a resolução das questões sociais, que muitas vezes exige a mobilização de várias políticas para a sua concretização.

### **3.3. Potencialidades e desafios do CRAS**

No bloco de questões sobre as **potencialidades e desafios da PSB prestada pelo CRAS**, foram identificados alguns pontos, como potencialidades alcançadas para as famílias de seu território de abrangência: acesso a um espaço de socialização para as famílias, de reflexão, desenvolvimento de práticas de valores, de fortalecimento de vínculos, de compartilhamento de experiências, de orientações de direitos, de empoderamento e melhoria da qualidade de vida. Nesse sentido, o depoimento de um trabalhador do CRAS, ilustra bem as potencialidades alcançadas por meio da PSB, em sua própria vida:



Bom, eu posso falar, que eu...eu...quando eu comecei a minha família era uma família vulnerável, então você vê que foi importante prá mim. [...] Quando veio o CRAS prá cá, eu participei do Projovem, eu participei de um grupo de teatro, eu participei do grupo de artesanato; então, foram atividades que prá mim foram muito importantes, por quê? Porque eu comecei como usuário, depois eu fui voluntário, depois eu fui chamado prá trabalhar aqui. Então, tem toda uma história, entendeu? Eu sou um exemplo do que o CRAS pode proporcionar para uma pessoa. (Facilitador C2)

O exemplo supracitado demonstra que a inserção e permanência do usuário no CRAS confirma que este equipamento é capaz de conceder ao seu usuário as aquisições previstas dentro da PSB, conforme prevê o MDS (2009b), em termos de segurança de acolhida, convívio familiar e comunitário, bem como desenvolvimento da autonomia. Entretanto, esta realidade não se apresenta como uma regra, pois encontrar indivíduos que frequentam estes Centros por um período longo e contínuo é pouco frequente.

Ao serem questionados se acreditam que as ações do CRAS proporcionam uma redução da vulnerabilidade social das famílias alguns responderam que sim, com ressalvas (84,3%), expressando: que a abrangência da política ao seu público referenciado ainda é insuficiente; citando casos de maior complexidade que não conseguem solucionar e se sentem impotentes; que os beneficiários de programas de transferência de renda, apesar de serem público-alvo da política se esquivam das atividades ofertadas; que a proporção do que é realizado é menor do que desejam; que existem famílias em vulnerabilidade em regiões de difícil acesso como a zona rural que precisam de maior atenção. Outros responderam que em parte (15,7%), deixando claro que ainda é preciso aprimorar as ações do CRAS, sob muitos aspectos, de forma a otimizar os recursos disponíveis, para que seu trabalho de prevenção de vulnerabilidade social seja efetivo e abranja todas as famílias dos seus territórios. Esta realidade corrobora com o que ressalta Zola (2015, p. 88) que as políticas públicas de proteção social "nem sempre são adequadas ou suficientes para intervir nas diversificadas manifestações da questão cultural".



Os desafios relatados a serem enfrentados pelo CRAS foram: ampliar a consciência sobre a importância da PSB, como política pública de direito junto às famílias e ao poder público municipal; aumentar a participação social e a formação de redes; melhorar o planejamento das ações, com atualização sistemática de dados das famílias cadastradas no CRAS; conseguir a contratação de mais recursos humanos e capacitação das equipes existentes; proporcionar a manutenção do vínculo estabelecido com as famílias; conquista de unidade própria com a otimização da administração dos recursos; aumentar a participação do público prioritário; atingir mais o público da zona rural; incrementar a efetivação dos vínculos empregatícios da equipe; incluir a participação no CRAS como condicionalidade do PBF.

Na Microrregião de Ubá os vínculos não permanentes correspondiam, para os cargos de coordenação e equipe técnica de nível superior a 75% e para a equipe de nível médio, a 57,1% do total de trabalhadores. Além disso, a rotatividade no cargo de coordenação era bastante elevada, ao constatar-se que 58,3% dos profissionais possuíam até um ano de exercício na função, sendo que destes 57% tinham menos de 4 meses no cargo.

Do total de coordenadores, 75% exerciam exclusivamente esta função, enquanto 25% acumulavam as funções de coordenador e técnico de nível superior do CRAS. No entanto, pela observação direta da realidade cotidiana dos CRAS, apurou-se que um maior número de coordenadores acabava por exercer outras funções além de sua competência, para suprir a ausência de profissionais que precisariam ser admitidos para integrar as suas equipes ou, por outras vezes, pelo acúmulo de competências resultante de um limitado processo de gestão.

Em consonância com os desafios apresentados, a presente pesquisa corrobora com os resultados da pesquisa de Araujo (2009), em termos da relação entre as concepções que orientam a política de assistência social na



esfera municipal e as direções tomadas no contexto de implantação dos CRAS, nos municípios de Louveira e Vinhedo, considerando que:

a instalação física do CRAS não é suficiente para que ocorra o necessário reposicionamento da política de assistência social no campo dos direitos, sinalizando que a reconstrução de referências e práticas depende do compromisso profissional dos técnicos, do direcionamento político no sentido de criar e viabilizar espaços democráticos de discussão para a construção das bases político-ideológicas e teórico-metodológicas do novo modelo de gestão e de atenção da assistência social (ARAUJO, 2009, p. 127).

Considera-se que o processo de implementação dessa política enfrenta questões que são difíceis de serem visualizadas por seus formuladores, em termos de uma realidade muito diferente da planejada na prática, um serviço de proteção social necessário e importante, que enfrenta urgência de valorização de seus trabalhadores e que procura abrir o seu espaço, como local da porta de entrada do SUAS, como verificado na fala:

Hoje eu ainda considero a conscientização de direitos frágil, mas imagina essas famílias sem o CRAS!! (Técnica de Nível Superior A13)

Quando questionados se existia alguma ação ou programa em que encontravam mais dificuldade em sua rotina diária, os investigados apontaram os seguintes fatores: lidar com denúncias que exigem ação junto ao Ministério Público, pela morosidade do andamento dos processos e pelo serviço ser inexistente em alguns municípios; a aceitação por parte do público do trabalho do psicólogo dentro de uma abordagem psicossocial; disponibilidade de tempo para realizar o acompanhamento familiar no PAIF; detecção nos estudos sociais de questões de negligência contra criança e contra o idoso, porque, durante as visitas, a presença dos pais ou cuidadores podem limitar esse diálogo; entrosamento com o Conselho Tutelar; dar conta da burocracia dos relatórios exigidos pelo governo; lidar com grupos de adolescentes; atender pessoas alcoolizadas, drogadas, ou mesmo, mal humoradas na recepção.

Na ótica dos mediadores em linha direta com o usuário do CRAS (psicólogos, assistentes sociais, assistentes administrativos responsáveis por



preenchimentos de cadastros, recepcionistas, agentes sociais) da Microrregião de Ubá/MG, para o enfrentamento das dificuldades apontadas no processo de implementação, chama-se a atenção para a necessidade de incremento da qualificação e da capacitação de suas equipes, como atores coadjuvantes no papel primordial que desempenham na linha de frente junto às famílias, interagindo com os cidadãos na acessibilidade aos serviços, deixando evidente que, por meio da segurança de *acolhida*, os Centros de Referência podem assegurar a de *convivência* também, sabendo-se, entretanto, da necessidade de aumentar a inserção de famílias em condições prioritárias nas oficinas. Por outro lado, outra dificuldade de destaque está associada à *autonomia*, que se consegue em casos pontuais, sendo necessário trabalhar a autonomia familiar e social, que exige práticas em grupos de família e com metodologias participativas, que são incipientes na Microrregião.

Enfim, os resultados evidenciaram que o CRAS é um direito social que apresenta potencial para redução de vulnerabilidade social, mas que estas mudanças ainda não são significativas para todas as famílias consideradas suas beneficiárias. Nesse sentido, práticas gerenciais de monitoramento e avaliação precisam ser aprimoradas ou mesmo iniciadas, para a melhoria de qualificação dos serviços prestados, porque o foco de atenção na rotina diária muitas vezes se encontra no quantitativo, no dispêndio de tempo para preenchimento de planilhas detalhadas exigidas pelo poder público municipal, estadual e federal, para liberação de recursos econômicos e, na demanda emergencial, pelas questões complexas e imprevisíveis vivenciadas pelas famílias, que, ao se depararem com a falta de planejamento adequado, comprometem o direcionamento da atenção para a prevenção das questões sociais.

## **CONCLUSÕES**

Em linhas gerais, as potencialidades alcançadas no processo de implementação da PSB na Microrregião de Ubá/MG, na percepção de seus executores, foi verificada na relação construída entre o usuário e o CRAS, como



um ponto de referência municipal de acolhida, de orientação, de convivência e de empoderamento das famílias. Nesse sentido, os CRAS têm contribuído para uma mudança gradual de uma perspectiva clientelista para a construção de redes e intersectorialidade com os outros serviços, de modo a consolidar a assistência no rol das políticas sociais de direito. Entretanto, reconhece-se que este processo se apresenta incipiente e de forma lenta nos municípios da Microrregião de Ubá, dentro de uma perspectiva de ações pontuais e emergenciais.

A análise das percepções dos executores sobre os desafios para implementação, indica que estes não se apresentam de forma semelhante nos municípios. Mesmo assim, os desafios, que se fazem mais frequentes na Microrregião estão relacionados à inserção das famílias que vivenciam situações de negligência, com privações de necessidades humanas básicas nos serviços do CRAS, ao incremento da formação de redes, intersectorialidade, vigilância socioassistencial, processos de gestão e controle social. Desafios que guardam relação com a dinâmica de intervenção junto às famílias, com o conhecimento mais apurado da realidade social vivida por elas, para direcionar com coerência as ações do CRAS; com a dinâmica de fortalecimento do diálogo entre os diferentes serviços municipais; com a relação do usuário com o Centro, como um sujeito social ativo, capaz de construir estratégias para a resolução dos seus conflitos em conjunto com os profissionais da equipe técnica e famílias que vivenciam situações semelhantes.

Conclui-se, nesse sentido, que o processo de implementação da PSB na Microrregião de Ubá/MG apresenta fragilidades e necessita de aperfeiçoamento de suas ações para melhoria das condições de vida das famílias. Entretanto, deve-se ressaltar que a implantação destes equipamentos na região representa um fortalecimento da assistência social como política pública e que os seus implementadores tentam superar obstáculos para conferir proteção social para as famílias de seu território de abrangência. As famílias inseridas em seus



serviços têm possibilidade de melhorias de condição de vida, pelo acesso à informações em termos de direitos, possibilidade de aprender um novo ofício, acesso a oficinas de lazer e de temáticas como cidadania, consciência negra, direitos sociais, desenvolvimento sustentável, prevenção de uso de drogas, entre outras. Além disso, têm no CRAS um espaço de socialização e fortalecimento de vínculos com membros de sua comunidade.

Como pesquisadoras deixamos expresso que foi um desafio contactar os secretários de Assistência Social e coordenadores dos CRAS para esclarecer os objetivos propostos deste estudo e convencê-los da sua importância. Apenas um município com CRAS de mais de cinco anos da microrregião não foi integrado ao estudo, porque a coordenadora encontrava-se em licença maternidade. Como limitação apontamos que o fato de que o agendamento prévio dos dias de pesquisa de campo em cada localidade pode ter possibilitado a visão de uma realidade das atividades um pouco melhor do que a usualmente encontrada.

É importante trazer à tona que todos os profissionais da equipe técnica de nível superior e médio, em exercício nos dias da pesquisa de campo, contribuíram com seus depoimentos para a pesquisa, possibilitando fazer um retrato da rotina diária dos CRAS na Microrregião de Ubá, proporcionando um estudo com dados importantes sobre o processo de implementação de suas ações vivenciadas no dia a dia desta política da assistência, conferindo à pesquisa uma maior fidedignidade com a realidade enfrentada, além de contribuir, ao mesmo tempo, com a visibilidade desses dados para nortear ações de melhoria na idealização de projetos de Políticas Públicas que busquem aproximar da realidade social para as quais são pensadas, projetadas e implementadas.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, T. A. M. 2009. **O CRAS como estratégia para efetivação da proteção social básica na esfera municipal – Desafios, Tensões e Direções**. 2009. 195 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

BARDIN, L. 2011. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70.

BRASIL. 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília: Senado Federal.

\_\_\_\_\_. 1993. **Lei Orgânica de Assistência Social**: lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília: Senado Federal.

CASTRO, J. A. de. 2012. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez.

COSTA, B. L. D.; BRONZO, C. 2012. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. *In*: FARIA, C. A. P. de. (Org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, p. 50-81.

CUNHA, E. da P. 2006. A implementação da Política de Assistência Social. *In*: Projeto CAPTAS: Capacitação dos Trabalhadores da Assistência Social. **Cadernos de Assistência Social**: trabalhador. Belo Horizonte: NUPASS, p. 137-150.

FARIA, C. A. P. de. 2012. **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, p. 7-18.

FERREIRA, S. S. 2011. **NOB-RH Anotada e Comentada**. Brasília: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social.

FURTADO, B. A. 2013. Índice de vulnerabilidade das famílias (2000-2010): Resultados. **IPEA**. Texto para Discussão, n. 1835.

GELINSKI, C. R. O. G.; MOSER, L. 2015. Mudanças nas famílias brasileiras e a proteção desenhada nas Políticas Sociais. *In*: MIOTO, R. C. T.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, C. M. (Org.). **Familismo direitos e cidadania**: contradições da política social. São Paulo: Cortez Editora, p. 125- 145.

GIDDENS, A. 2002. **Modernidade e Identidade**. Rio de Janeiro: Zahar.

GODINHO, I. C. 2012. Uma reflexão sobre o trabalho com famílias na política de



assistência social. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 18, n. 1, p. 9-30, jan./jun.

GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S. de; TONETO JR, R. 2011. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7 ed. São Paulo: Editora Atlas.

LIPSKY, M. 1980. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Foundation.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. . 2009b. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social - CRAS. Brasília: MDS.

\_\_\_\_\_. 2012. **Orientações Técnicas sobre o PAIF vol. 2**: Trabalho Social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. Brasília: MDS.

\_\_\_\_\_. 2013. **Reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo**: passo a passo. Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, Departamento de Proteção Social Básica.

\_\_\_\_\_. 2009a. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**: Resolução Nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília: MDS.

NOGUEIRA, R. M. 1998. **Los proyectos sociales**: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. Santiago: Cepal.

PÜLZL, H.; TREIB, O. 2007. Implementação de Políticas Públicas. *In*: FISCHER, F. *et al.* (Org.). **Handbook of Public Policy Analysis**: Theory, Politics, and Methods. Boca Raton: CRC Press Taylor & Francis Group. (Public Administration and Public Policy; 125)

RIZZOTTI, M. L. A. 2016. **A construção do sistema de proteção social no Brasil**: avanços e retrocessos na legislação social. Disponível em: < [www.sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/construcao.pdf](http://www.sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/construcao.pdf) >. Acesso em: 1 jun. 2016.

SILVA, M. O. S. 2001. **Avaliação de Políticas e Programas Sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora.

ZOLA, M. B. 2015. Políticas Sociais, família e proteção social: um estudo a cerca das políticas familiares em diferentes cidades/países. *In*: MIOTO, R. C. T.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, C. M. (Org.). **Familismo direitos e cidadania**: contradições da política social. São Paulo: Cortez Editora, p. 45-93.



Recebido em: 09/10/2015

Aceito em:30/05/2016

### **Sobre as autoras:**

#### **Leiliane Chaves Mageste de Almeida**

Mestre em Economia Doméstica pela Universidade Federal de Viçosa (2015), graduada em Odontologia pela Universidade Federal de Juiz de Fora (1987) e servidora do IFSudesteMG-Campus Rio Pomba.

#### **Maria das Dores Saraiva de Loreto**

Pós-Doutora em Família e Meio Ambiente pela University of Guelph, Canadá (2005), Doutora (1986) e Mestre (1976) em Economia Rural pela UFV, Graduada em Economia Doméstica (1973) e Ciências Econômicas (1996) pela UFV e Docente do Departamento de Economia Doméstica da UFV.

#### **Karla Maria Damiano Teixeira**

Doutora em Family Ecology pela Michigan State University, Estados Unidos (2003), Mestrado em Economia Familiar pela UFV (1997), Graduação em Economia Doméstica pela UFV (1994), Coordenadora da Pós-Graduação e Docente do Departamento de Economia Doméstica da UFV.

#### **Suely de Fátima Ramos Silveira**

Doutora em Economia Aplicada pela ESALq/USP (2000), Mestre em Economia Rural pela UFV (1990), Graduação em Ciências Econômicas pela UFV (1984), Diretora do Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável (IPPDS) e Docente do Departamento de Administração e Contabilidade da UFV.



# UM ESTUDO DO PROGRAMA INSTITUCIONAL DE BOLSA DE INICIAÇÃO À DOCÊNCIA (PIBID) A PARTIR DA ABORDAGEM DA AÇÃO COLETIVA<sup>1</sup>

Fernanda Litvin Villas Bôas  
Daniela Lobo D'Avila  
Leila Chalub Martins

**RESUMO:** A melhoria da qualidade da educação básica configura-se como um dos grandes desafios para o desenvolvimento social e econômico do Brasil. Reconhecendo a importância do papel do professor, este artigo busca analisar o processo de implementação do Pibid a partir da perspectiva teórica da ação coletiva. O Pibid foi implementado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), autarquia do Ministério da Educação (MEC) em 2007, com o propósito de qualificar a formação inicial de professores a partir da inserção do licenciando no cotidiano das escolas da rede pública, ressignificando-se a relação entre teoria e prática em seu processo formativo. A análise dos primeiros resultados mostra a importância do programa no cenário de políticas docentes e a sua contribuição para a melhoria da qualidade da educação brasileira.

**PALAVRAS-CHAVE:** Pibid; Formação de professores; Educação básica; Política docente; Ação-coletiva.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivos refletir sobre alguns desafios que se colocam à gestão das políticas públicas em educação nos tempos atuais, bem como apresentar a análise da política de formação docente intitulada Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid) a partir da perspectiva teórica da ação coletiva.

O Pibid é um programa de incentivo à formação inicial de professores e

---

<sup>1</sup> Artigo Publicado no Livro de Atas do 1º Congresso da Associação Internacional de Ciências Sociais e Humanas em Língua Portuguesa 2015. Lisboa: Leading Congressos, 2015. v. 1. p. 8042-8054. Acesso: [http://www.omeuevento.pt/Ficheiros/Livros\\_de\\_Actas\\_CONLAB\\_2015.pdf](http://www.omeuevento.pt/Ficheiros/Livros_de_Actas_CONLAB_2015.pdf)



à valorização do magistério, implementado pela Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica (DEB), da Capes, desde 2007, que concede bolsas aos estudantes das licenciaturas para viabilizar a sua inserção nas escolas públicas de educação básica. As atividades pedagógicas desenvolvidas pelos licenciandos são orientadas pelo coordenador de área (docente da licenciatura) juntamente com o supervisor (docente da escola), que também recebem uma bolsa, com valores diferenciados, para o desenvolvimento dessas atividades.

O programa oportuniza aos estudantes das licenciaturas o contato com a realidade e o cotidiano das escolas de educação básica, desde o início do curso, o que qualifica o seu processo formativo (CAPES, 2015a). Desta forma, a dinâmica do programa permite uma reaproximação das instituições de ensino superior e escolas, resignificando-se a relação entre teoria e prática no processo formativo deste aluno.

No período analisado, de 2007 a 2014, as Instituições de Ensino Superior (IES) aderiram cada vez mais ao programa, em resposta aos editais de seleção da Capes. De 3.088 bolsistas, em 2007, o Pibid ampliou sua concessão para 90.254 bolsas em dezembro de 2013, envolvendo 284 instituições de ensino superior e aproximadamente 6.000 escolas parceiras das redes públicas municipais ou estaduais. O número de licenciandos e de instituições de ensino envolvidas é representativo no cenário atual das políticas docentes no Brasil, sugerindo a necessidade de pesquisas avaliativas sobre seus impactos (GATTI; BARRETO; ANDRÉ, 2011).

A escolha do Pibid como objeto de investigação, no âmbito deste estudo, justifica-se pela dimensão e abrangência do programa, presente em todas as unidades da Federação; pelo crescimento exponencial do número de projetos e instituições participantes, em um curto período de tempo; e pelo expressivo orçamento anual destinado a sua manutenção, reforçando a necessidade de estudos e avaliações sobre os resultados dessa política.



Este artigo está estruturado em três partes: a primeira refere-se aos desafios postos aos pesquisadores e gestores em educação, considerando o contexto social contemporâneo no qual as políticas públicas de formação docente se inserem; a segunda, de cunho conceitual, apresenta a contribuição da vertente da ação coletiva para o estudo de políticas públicas; e a terceira e última parte refere-se à análise do Pibid enquanto política de formação docente a partir dessa perspectiva teórica.

### **1 Políticas públicas em educação no contexto social contemporâneo**

A melhoria da qualidade da educação básica configura-se como tema de intenso debate entre educadores, pesquisadores e gestores públicos e tem sido apontada como um dos grandes desafios para o desenvolvimento social e econômico do país nos próximos anos.

Diferentes setores da sociedade fazem duras críticas à qualidade da educação básica no país, e, frequentemente, o desempenho do Brasil em avaliações internas, como o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), e externas, como o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), é mencionado como exemplo da baixa qualidade do processo de ensino-aprendizagem nas escolas brasileiras (CAPES, 2010).

Para a melhoria da qualidade da educação básica, Gatti e Barreto (2009) destacam a qualidade da formação inicial e continuada como um dos eixos de maior relevância, juntamente com aspectos relativos à melhoria salarial, formas de carreira, maiores investimentos na educação básica e o resgate da cultura do valor da profissão. A compreensão dos processos educacionais e formativos nas universidades no contexto da sociedade contemporânea representa atualmente um desafio aos estudiosos e gestores da educação, segundo Gatti (2005).

Um dos principais sintomas da sociedade contemporânea é, segundo Harvey (apud BERNHEIM; CHAÚÍ, 2008, p. 10), a compressão espaço-temporal que se refere a dois fenômenos simultâneos provocados pela globalização: por um lado, a fragmentação e a dispersão do espaço e do tempo; e, por outro, sob



os efeitos das tecnologias da informação, a compressão do espaço. O autor afirma ainda que “as concepções do tempo e do espaço são criadas necessariamente através de práticas e processos materiais que servem à reprodução da vida social” (HARVEY, 1993, p. 189), de tal maneira que o tempo e o espaço não podem ser compreendidos independentemente da ação social.

Essa compressão impacta no processo de produção de novos saberes. Segundo Bernheim e Chauí (2008, p. 7), os conhecimentos contemporâneos apresentam também, entre outras características, maior complexidade, crescimento acelerado e tendência para a rápida obsolescência.

Gatti (2005, p. 66) chama a atenção para o fato de que a multiplicação e a fragmentação dos conhecimentos também estão presentes no campo da educação. Ao analisar os currículos escolares, por exemplo, a autora aponta para o fato de quase sempre estarem baseados em um discurso científico moderno, com o referencial de um conhecimento objetivo e indiscutível, e, simultaneamente, imersos em um contexto de volumosas mudanças em conhecimentos e áreas de saber, tornando os seus respectivos conteúdos facilmente obsoletos e passíveis de críticas.

No entanto, Gatti reconhece que, no campo da educação, há um movimento em busca de alternativas ao afirmar que:

A corrida mundial em busca de novos currículos educacionais e de uma formação ao mesmo tempo polivalente e diversificada de professores, as propostas de transversalidade de conhecimento em temas polêmicos, mostram que a área educacional encontra-se no meio desse movimento em busca de alternativas formativas (GATTI, 2005, p. 603).

Bernheim e Chauí (2008), por sua vez, ao discutirem a relevância social dos sistemas de educação e o papel das universidades na sociedade contemporânea, consideram que as instituições precisam ser pertinentes com o projeto educativo enunciado em seus objetivos e em sua missão institucional e enfatizam as responsabilidades da educação superior para com o resto do sistema educacional.



No caso das licenciaturas, atualmente, estas enfrentam o desafio de formar professores aptos a lidar com as questões atuais que se colocam à docência, considerando o contexto de complexidade em que as escolas se situam hoje (ROLDÃO, 2005). Gatti (2010) reitera a necessidade de que as universidades dediquem maior atenção à concepção, à organização e ao desenvolvimento de seu projeto formativo, contribuindo para uma formação docente que propicie ao futuro licenciando experimentar níveis crescentes de complexidade e maior autonomia durante o seu processo formativo.

Outra questão central que se coloca à profissionalização docente é a importância de uma formação mais centrada na prática. Segundo Nóvoa (2009, p. 7), a “formação do professor é, por vezes, excessivamente teórica, outras vezes excessivamente metodológica, mas há um déficit de práticas, de refletir sobre as práticas, de trabalhar sobre as práticas, de saber como fazer”.

Sobre o mesmo tema, Tardif (2005) também problematiza a atual ruptura entre a formação e a experiência e entre a teoria e a prática, sinalizando a necessidade dessa superação. O autor reconhece, no processo educativo, o pressuposto da interação permanente entre professor e aluno. Para o exercício da docência, Tardif (2003) descreve os saberes necessários à prática docente: o professor deve conhecer sua matéria; possuir conhecimentos relativos à pedagogia, além do saber prático, que emerge a partir de sua experiência cotidiana com os alunos em sala de aula.

Portanto, observa-se um consenso entre os autores, ao considerarem o professor como figura central na discussão acerca da melhoria da qualidade do ensino no país. Por isso, o debate acerca do processo de formação inicial se faz tão pertinente para qualificar a gestão de políticas públicas de formação docente.



## **2 Contribuições da vertente da ação coletiva para o estudo de políticas públicas**

As últimas décadas registraram o ressurgimento da importância da área de conhecimento denominada “políticas públicas”, assim como de temas ligados às instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação. Vários fatores contribuíram para dar maior visibilidade às discussões sobre “políticas públicas”, entre eles: a adoção de políticas restritivas de gastos, novas visões sobre governança e o papel do Estado em conseguir formar coalizões políticas capazes de equacionar a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população, em especial, nos países em desenvolvimento da América Latina (SOUZA, 2006).

Política pública é um conceito em permanente construção e, a partir da leitura de diferentes autores, foi possível compreender algumas definições que referenciam os estudos e as práticas sociais e culturais contemporâneas. Nesse sentido, Saravia (2006) descreve a política como um fluxo de decisões públicas, com vistas a orientar e a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Nessa perspectiva, o autor ressalta:

A finalidade última de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006, p. 28).

Souza (2006) considera que a política pública, do ponto de vista teórico-conceitual, é considerada um campo multidisciplinar, cuja construção parte do diálogo entre as áreas da sociologia, ciência política e economia. Os estudos nesta área enfocam a natureza das políticas e seus processos e a repercussão na



economia e nas sociedades. A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que as governanças de Estados democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças sociais.

Para tanto, das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, pode-se compendiar elementos fundamentais na gestão das ações, considerando que a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; o envolvimento de múltiplos atores e níveis de decisão, formais e não formais, “humanos e não humanos”; a abrangência das políticas e a limitação de leis e regras; a política como uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; os impactos da política pública a longo prazo envolvendo processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2006; LATOUR, 2012).

Entretanto, mediante a amplitude de ações que podem ser alcançadas pelo processo de política pública, vale ressaltar, nas palavras de Saravia (2006), que este processo não constitui uma racionalidade manifesta, logo, não é considerada uma ordenação tranquila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado. Nem mesmo o presente estágio da tecnologia possui condições de fazer com que os computadores descrevam os processos de política, apesar de servirem como instrumentos de mudança organizacional e processual. Nesse sentido, o autor ressalta que:

As modernas teorias do caos são as que mais se aproximam de uma visualização adequada da dinâmica social, ou o tipo específico de organização que March e Olson denominam ‘anarquia organizada’. Para eles, são características das instituições do Executivo as preferências problemáticas, as tecnologias não claramente especificadas e a participação fluida. Daí a dificuldade de racionalizar os processos de política pública (SARAVIA, 2006, p. 29).

A definição mais conhecida no campo da racionalidade se manifesta por meio de Laswell (1958), o qual julga que as decisões e análises sobre política pública implicam a resposta de questões como: quem ganha e o que ganha, por



que e que diferença isso faz. Outros autores definem ainda como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas (MEAD, 1995); ou como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos (LYNN, 1980); ou, ainda, como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos (PETERS, 1986).

Souza (2006) expõe ainda, que, das diversas definições sobre políticas públicas, é possível evidenciar alguns elementos que constituem significantes fundamentais da ação coletiva, dentre os quais: distinção entre o que é planejado no governo enquanto política pública e o que de fato realiza; envolvimento de vários atores e níveis de decisão; o fato de a abrangência da ação não se limitar a leis e regras; a ação ser intencional, com objetivos a serem alcançados, com impactos a longo prazo e, ainda, a política pública envolver processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

A Constituição Federal de 1988 fundamenta pressupostos da descentralização e da participação social no esboço de novas direções, mais complexas e múltiplas, na gestão de políticas. Nesse sentido, a noção de redes na área pública contempla a complexidade da inter-relação de diferentes atores, possibilitando a integração desses na ordenação de uma ação coletiva direcionada ao bem comum. As redes detêm mecanismos de poder ordenados nas relações e como consequência processam o interesse público por meio da inter-relação de atores estatais e não estatais em diferentes escalas – local, regional, nacional e global (ANDRADE, 2006).

As redes orientam relações mais horizontais no processo de coordenação facilitando a articulação de diferentes atores organizacionais empenhados no processo de gestão. Latour (2012, p. 340) esclarece que “não é o social que explica as associações, mas as associações que explicam o social”.



Latour (2001, p. 356) também discute sobre o conceito de translação, que “refere-se a todos os deslocamentos por entre outros atores cuja mediação é indispensável à ocorrência de qualquer ação”. Na translação, os atores alistam uns aos outros, sendo ela uma relação mediadora que torna associações fracas em fortes, constituídas por significações em que “os atores modificam, deslocam e transladam seus vários e contraditórios interesses” (LATOUR, 2001, p. 356). Pensar a ideia de associação e rede é pensar numa série de ações (eventos) distribuídas, e não pensadas em razão de causa e efeito. O autor busca resgatar a nossa capacidade de dar um passo a mais nas descrições, atentando-se ao esgotamento e aos muitos atuantes desses eventos que estão em ação. O autor enfatiza que:

Nessas situações é que temos de tomar uma decisão, caso desejemos estabelecer conexões sociais de maneiras novas e interessantes: ou nos afastamos dos analistas que só dispõem de uma metafísica completa ou ‘seguimos os próprios atores’, que apelam para muitas. A concretude não provem da escolha de uma figuração, entre muitas, para substituir os atores, mas do aumento, nos relatos, da proporção entre mediadores e intermediários (LATOUR, 2012, p. 96).

Ainda segundo Latour (2012), um coletivo é pensado como o que pode ser constituído por diferentes atores (humanos e não humanos). Nessa perspectiva, a intenção não é apenas compreender o que os atores fazem, mas também como e por que fazem. O ator-rede é induzido a agir por uma vasta rede, em forma de estrela, de mediadores que entram e saem, sendo assim:

Para entender o que considero o fim último da ‘Actor–network theory’ ANT, precisamos libertar de suas gaiolas entidades até agora proibidas de pisar o palco e deixá-las perambular novamente pelo mundo. Que nome lhes dar? Entidades, seres, objetos, coisas invisíveis talvez? Enumerar as diferentes maneiras pelas quais elas agrupam o coletivo exigiria um livro totalmente diferente; mas, por sorte, não preciso assinalar o ponto de forma positiva, apenas apontar o rumo e dizer por que minimizamos nossas chances de ser “objetivos” quando nos apegamos demasiadamente à sociologia do social” (LATOUR, 2012, p. 342).

Ao utilizar a abordagem de ator-rede, Latour (2012) desloca a origem da ação que é pensada como um evento e não como um ato localizando os atores e objetos. O autor considera que os objetos também agem no sentido de serem



dotados de alguma subjetividade, remetendo a ideia de associação e de rede, humanos e não humanos em que os objetos agem numa série de eventos distribuídos. Nesse sentido, a descrição de uma rede é uma maneira de dispor os rastros deixados por atores no curso de suas ações, o que vale pensar numa natureza performativa do social, ou seja, independentemente do que possa ser, ele o é em ação.

A utilização da teoria do ator-rede nas análises de política públicas permite a compreensão da gestão como uma realização coletiva que integra diferentes atores, pois trata conjuntamente o processo em suas características estruturais e relacionais (ANDRADE, 2006).

A ciência da gestão, segundo Hatchuel (2008), estuda a racionalização do mundo, vinculada à capacidade de pensar e de explorar coletivamente um saldo de conhecimento e relações, sendo assim, não está limitada à crítica da metafísica da ação racional, mas oferece uma teoria axiomática da ação coletiva como horizonte e projeto universal. A teoria axiomática da ação coletiva no âmbito científico transdisciplinar sugere novas formas de pesquisa, novos modos de pensar, novos modos de governar.

Sendo assim, a gestão corresponde à ação de um processo de realização crítica por meio do qual reconstruímos nossos saberes e relações que irão nutrir esta nova figura da ação coletiva. Esse novo olhar sobre a gestão ganha um sentido particular a partir do pensar a teoria axiomática e reflexiva da ação coletiva que quer escapar das graves consequências que resultam das visões metafísicas de ação (HATCHUEL, 2008).

Ao compreender que as políticas públicas se concretizam na gestão, os instrumentos utilizados para sua implementação também se constituem em objetos importantes de reflexão. A instrumentação da ação pública é considerada por Lascoumes e Le Galès (2012, p. 20) como um “conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação



governamental". A abordagem pela instrumentação revela os efeitos produzidos pelas escolhas dos instrumentos no espaço sociopolítico da ação pública construído por técnicas que visam mobilizar os fins, os conteúdos e projetos de atores. Com isso, a noção de instrumentos de ação pública ultrapassa as abordagens funcionalistas que privilegiam os objetivos das políticas públicas. Nesse sentido, os autores expõem que:

Um instrumento de ação pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 21).

Os autores ressaltam que os instrumentos em operação não são aparelhos neutros, uma vez que produzem efeitos específicos independentes dos objetivos perseguidos e, assim, estruturam, em função de própria lógica, a ação pública. A inovação nos instrumentos utilizados incentiva as possíveis contribuições desta abordagem para analisar mudanças da ação pública e, mais amplamente, aquela dos fenômenos de recomposição do Estado (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

É com base nesse referencial teórico que buscamos analisar os instrumentos de gestão do Pibid no decorrer de seu processo de implementação.

### **3. Uma análise da gestão do Pibid a partir das ações e associações estabelecidas pelos atores**

#### **3.1 Compreendendo a estrutura e a dinâmica do Pibid**

O Pibid foi criado pela Secretaria de Ensino Superior do MEC, em parceria com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em 2007, e a responsabilidade por sua implementação foi designada à Capes, por meio de sua Diretoria de Educação Básica Presencial (atual Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica), criada em 2008, com a publicação da Lei nº 11.502, de 2007.



Com a nova legislação e a conseqüente reformulação de seu estatuto, a Capes assume o desafio de colaborar para a melhoria da qualidade da educação básica no país, articulando esta nova missão ao seu tradicional compromisso com a pós-graduação brasileira.

No âmbito das políticas docentes, as ações da Capes estão voltadas à formação profissional de professores, inicial ou continuada, que atuarão ou atuam na educação básica, nas modalidades presencial ou a distância.

A Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica desenvolve seus trabalhos a partir de duas principais linhas de ação: a primeira refere-se à indução da formação inicial de professores para a Educação Básica, organizando e apoiando a oferta de cursos de licenciatura presenciais especiais, por meio do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor); a segunda corresponde ao fomento a projetos de estudos, pesquisas e inovação, desenvolvendo um conjunto articulado de programas voltados para a valorização do magistério.

O Pibid situa-se nesta segunda linha de atuação e, conforme novo regulamento do Programa, publicado pela Portaria nº 096, de julho de 2013, pela Capes, tem, entre os seus objetivos, contribuir para o aumento da qualidade da formação inicial de professores nos cursos de licenciatura, promovendo a integração entre educação superior e educação básica, a partir da inserção dos licenciandos no cotidiano de escolas da rede pública de educação.

A dinâmica do programa consiste na concessão de bolsas a estudantes das licenciaturas, integrantes dos projetos de iniciação à docência desenvolvidos por IES em parceria com escolas de educação básica da rede pública de ensino.

As IES encaminham um único projeto institucional à Capes, em resposta aos editais públicos, compilando os subprojetos que correspondem a cada uma das licenciaturas interessadas. Os projetos devem atender aos requisitos



previstos em cada edital, mas, de maneira geral, devem oportunizar a inserção dos estudantes no contexto das escolas públicas parceiras, desde o início da sua formação acadêmica. Para o desenvolvimento das atividades didático-pedagógicas no contexto das escolas, os estudantes são orientados simultaneamente por um docente da licenciatura (coordenador de área) e por um professor da escola (supervisor).

Além do licenciando, os demais atores participantes do projeto também são contemplados com bolsas<sup>2</sup>, nas seguintes modalidades: Iniciação à docência (estudantes de licenciatura); Supervisão (professores de escolas públicas de educação básica que supervisionam, no mínimo, cinco e, no máximo, dez bolsistas da licenciatura); Coordenação de área (professor da licenciatura que auxilia na gestão do projeto na IES) e Coordenação institucional (professor da licenciatura que coordena o projeto Pibid na IES).

Os projetos institucionais recebem, além da cota de bolsas, recursos anuais de custeio e capital para o desenvolvimento das atividades previstas. Outro aspecto importante refere-se à exigência de que as propostas apresentem detalhadamente a estratégia de seleção dos seus bolsistas, os critérios de escolha das escolas parceiras e as estratégias de acompanhamento e avaliação de seus respectivos projetos.

A seguir, serão apresentados dados e números do Pibid, desde a sua implementação até 2014, que permitem compreender o processo de crescimento e expansão do programa. A análise desses dados nos conduz a refletir sobre o protagonismo dos múltiplos atores envolvidos na concretização desta política.

---

<sup>2</sup> Conforme regulamentação da Capes, os valores das bolsas variam conforme a modalidade. No caso do Pibid, os valores praticados são: Iniciação à docência, no valor de R\$ 400,00 (quatrocentos reais); Supervisão, no valor de R\$ 765,00 (setecentos e sessenta e cinco reais); Coordenação de área, no valor de R\$ 1.400,00 (um mil e quatrocentos reais); Coordenação Institucional, no valor de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais).



### **3.1.1 Histórico do Pibid em números: do período 2009-2014**

Apesar de o primeiro edital do Pibid ter sido publicado em 2007, o programa só foi efetivamente implementado a partir de 2009. Desde então, foram publicados oito editais, conforme registrado no Relatório de Gestão da Capes 2009-2014.

Verificou-se que o primeiro edital do programa contemplou apenas a participação de IES federais. Já na edição 61/2013, o edital aceitou candidaturas de todas as IES públicas, privadas comunitárias, confessionais e filantrópicas e privadas, com bolsistas do Programa Universidade para Todos (Prouni) ampliando significativamente as possibilidades de participação das IES formadoras.

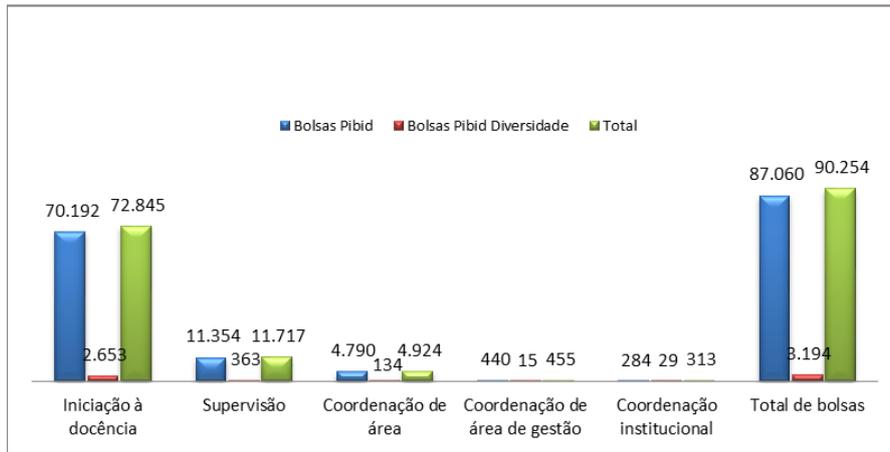
Para permitir uma visão histórica do programa, recorreremos aos dados compilados no Relatório de Gestão do Programa 2009-2014, disponível no site da Capes, que permitem visualizar facilmente a dimensão e abrangência do Pibid, bem como perceber o crescimento exponencial desta ação ao longo dos últimos anos.

Na ocasião da implementação das bolsas do primeiro edital, que ocorreu efetivamente apenas em 2009, o programa beneficiou 3.088 bolsistas e, com o lançamento dos editais em 2013, o Pibid passou a apoiar 90.254 bolsistas.

O total de 90.254 bolsas refere-se à soma das diferentes modalidades de previstas no âmbito dos projetos institucionais, conforme demonstrado no gráfico a seguir:



Gráfico 1 - Bolsas aprovadas nos editais Pibid 2013, para vigência em 2014



Fonte: CAPES, 2015a, p. 72.

Na tabela abaixo, observam-se os números totais de IES, campi, subprojetos e bolsistas participantes do Pibid atualmente em cada região do país:

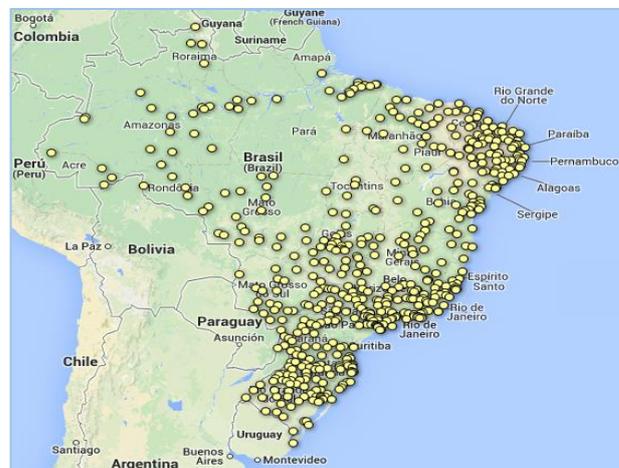
Tabela 1 - Pibid 2014: IES, Campi, subprojetos e bolsistas por região

Região	IES	Campi	Subprojetos	Bolsistas
Norte	27	95	300	9.103
Nordeste	56	232	780	28.019
Centro-Oeste	21	110	381	8.894
Sudeste	114	243	849	25.381
Sul	65	174	686	18.850
Total	283	854	2.996	90.247

Fonte: CAPES, 2015a, p. 73.

O mapa a seguir ajuda a visualizar a abrangência nacional do Programa, a partir da localização dos campi do Pibid:

Figura 1 - Mapa dos campi do Pibid 2014

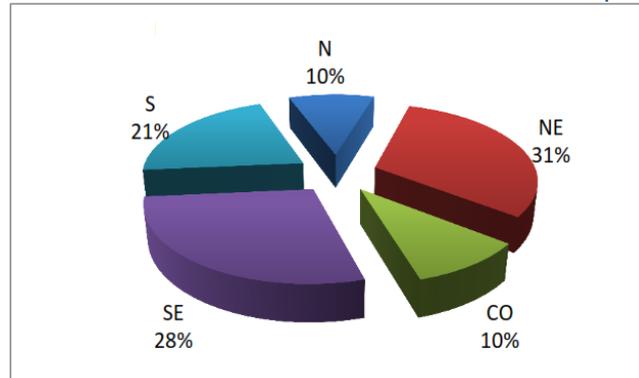


Fonte: CAPES, 2015a, p. 75.



Considerando a distribuição de bolsas do Pibid por região, observa-se que o Nordeste recebe a maior cota, com 31% das concessões, conforme demonstra o gráfico abaixo:

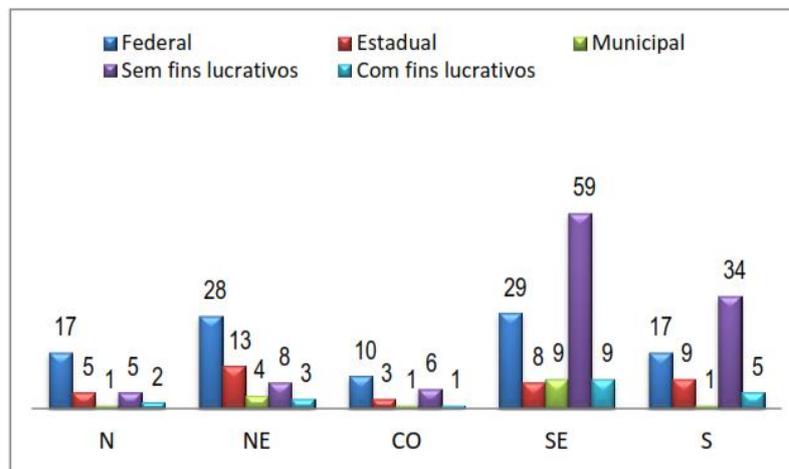
Gráfico 2 : Percentual de concessões de bolsas Pibid por região, 2014



Fonte: Capes, 2015a, p. 72.

Por outro lado, é no Sudeste onde está localizado o maior número de IES parceiras, com uma participação expressiva das IES privadas sem fins lucrativos, conforme pode ser observado no gráfico abaixo:

Gráfico 3 - Instituições por região e categoria administrativa, 2014

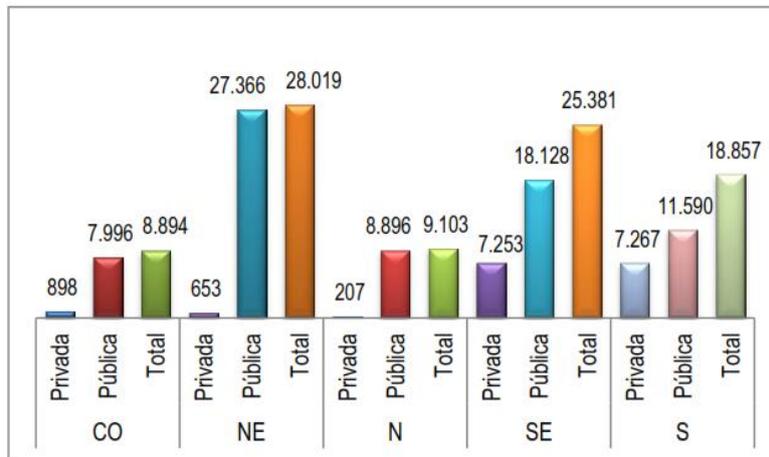


Fonte: CAPES, 2015a, p. 74.

Em relação à esfera administrativa das IES parceiras, ao somarmos os totais das concessões por região, observa-se que 82% das concessões estão nas IES públicas e 18% nas IES privadas:



Gráfico 4:1 Concessões de bolsas Pibid por região e esfera administrativa



Fonte: Capes, 2015a, p. 73.

Outro aspecto relevante sobre a execução do Pibid refere-se ao orçamento expressivo destinado a esta política no decorrer do período analisado. A tabela a seguir mostra a evolução dos recursos executados entre 2009 e 2014:

Tabela 2: Pibid: Evolução dos recursos executados

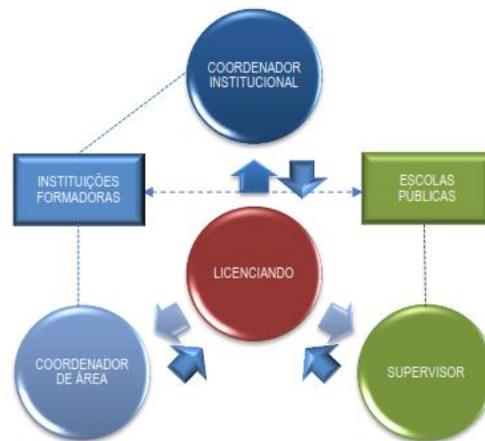
Ano	Executado (R\$)
2009	20.041.950,00
2010	80.398.941,22
2011	138.597.928,92
2012	219.084.614,74
2013	287.900.596,63
2014	430.343.222,88
Total	1.176.367.254,39

Fonte: CAPES, 2015b, p. 194 (com adaptações).

Após a apresentação de características estruturais do Pibid e dos dados que permitem compreender sua dimensão e abrangência, é importante revelar as características relacionais desta rede de atores que dão ao programa a possibilidade de constituir-se enquanto ação coletiva. O desenho abaixo corresponde à dinâmica do programa, evidenciando a forma como a Capes percebe a disposição dos participantes dos projetos.



Figura 2: Pibid: Desenho do programa



Fonte: CAPES, 2015a, p. 63.

A partir da perspectiva de que o Pibid, enquanto exemplo de política pública, se concretiza a partir da dinâmica de relações e da prática de diferentes atores (ANDRADE, 2006, p. 56), vislumbramos que uma nova representação pode ser proposta, com a inclusão da Capes como um dos atores, em uma complexa articulação que seja capaz de evidenciar os múltiplos vínculos que se sobrepõem entre os sujeitos nos diferentes contextos que se relacionam no cotidiano desta ação.

### **3.2 A constituição das redes de atores e o seu papel na concretização do Pibid enquanto política de formação docente**

A opção por utilizar a rede como método de análise justifica-se pela possibilidade de compreender as relações e associações estabelecidas entre os diversos atores presentes em uma determinada arena de ação.

A constituição do Pibid enquanto ação coletiva é possível a partir da articulação que se estabelece entre a Capes, as IES formadoras, as escolas da rede pública e os múltiplos vínculos entre os coordenadores institucionais, coordenadores de área, professores supervisores e estudantes das licenciaturas.

A Capes provavelmente não se identificou naquela representação gráfica como parte da dinâmica do programa por considerar-se, enquanto representante da voz do Estado, um ente distante que assume a



responsabilidade pela normatização, regulação e fiscalização dos diferentes projetos.

No entanto, a partir da análise documental e dos instrumentos de gestão do Pibid, à luz dos teóricos com os quais dialogamos ao longo do texto, foi possível perceber que a Capes deve ser representada e reconhecida como um dos atores que compõem a rede responsável pela constituição desta política pública. Sim, talvez ela tenha um peso diferenciado em alguns momentos da dinâmica da rede, quando os outros atores circundam em torno dela. No entanto, em outros instantes, a configuração da malha se altera e o ator de maior peso passa a ser o estudante da licenciatura e assim sucessivamente.

### **3.3 A resignificação dos instrumentos de gestão no decorrer do processo de consolidação do Pibid**

Para a realização deste trabalho, foram analisados os principais documentos de normatização do programa, tais como os editais e regulamentos e os instrumentos de diálogo adotados entre a equipe gestora do programa e os demais atores interessados.

Como mencionado anteriormente, foram publicados oito editais entre o período de 2007 e 2013 e dois regulamentos. A partir da análise documental, foi possível perceber alguns pontos que merecem destaque, entre eles:

- a) Ampliação gradual das áreas do conhecimento aptas a participarem do programa: no Edital 2007, apenas as licenciaturas em matemática, física, química e biologia poderiam submeter propostas. A partir de 2009, foram incorporadas as demais disciplinas que oferecem licenciatura e que estão presentes no currículo escolar do ensino fundamental e médio. E, finalmente, no Edital 2013, foram elencadas 29 áreas do conhecimento aptas a participarem e que podem dialogar com as escolas de maneira dinâmica e inovadora, tais como ciências agrárias, ciências sociais, teatro, dança. Cada uma das áreas deve corresponder a um



subprojeto. Em 2013, foi prevista a submissão de projetos de natureza interdisciplinar que articulem duas ou mais áreas do conhecimento.

b) Ampliação gradual do perfil das instituições de ensino superior aptas a participarem do programa: o primeiro edital, de 2007, foi destinado apenas às instituições federais de ensino superior (IFES); em 2009, o edital contemplou, além das federais, as instituições estaduais de ensino superior; em 2010, o certame foi exclusivo para as instituições públicas municipais e comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos; o 2º edital do mesmo ano foi realizado em parceria com a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), para instituições que trabalhavam com o Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciaturas Interculturais Indígenas (PROLIND) e com o Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (Procampo) e; em 2011, contemplou a totalidade das instituições públicas em geral – IPES; em 2011, permitiu a ampliação do programa nas IES que já possuíam Pibid; em 2013, finalmente, passou a considerar todo o universo das instituições públicas e comunitárias e incorpora as privadas com bolsistas do Prouni.

c) Ampliação da duração do projeto e da bolsa de iniciação à docência: no Edital 2007, o projeto deveria ter a duração de até 24 meses e o bolsista poderia receber a bolsa por um período de 12 meses. Ao longo do processo e do diálogo com os atores que vivenciaram a implementação dos projetos na ponta, concluiu-se que a qualidade do processo formativo do estudante não poderia estar engessada a prazos tão rígidos. O ciclo de consolidação dos projetos e o fortalecimento da rede de parcerias fez com que a



duração possível dos projetos, que são passíveis de renovação, fosse estendida a 48 meses. O estudante poderá receber bolsa pelo mesmo período, considerando que ele pode engajar-se nesta ação durante toda a sua graduação.

d) Amadurecimento do diálogo entre a Capes e os demais atores: observou-se que os primeiros seminários organizados pela Capes, para reunir os coordenadores dos projetos, tinham como objetivo oportunizar a troca de experiência entre os coordenadores e avaliar o andamento das ações. Não havia, na programação do evento, espaços garantidos aos grupos de trabalhos para discussão da execução da política em si. Atualmente, os encontros estão permeados por esta intenção. Houve uma flexibilização por parte da equipe gestora para escutar e dialogar com os atores em busca de soluções pactuadas aos problemas e dificuldades enfrentadas no cotidiano dos projetos. As plenárias, comissões, o esforço de redação coletiva e a consulta pública para a formalização dos instrumentos de gestão garantiram outro patamar de qualidade a esses documentos. Desta forma, foi possível minimizar conflitos, pactuar decisões e revisar os instrumentos de gestão de modo a garantir a ampliação do programa com qualidade e o consequente fortalecimento da política.

## **CONCLUSÃO**

Apesar de a Capes ter entre as suas atribuições o dever de elaborar as diretrizes e os atos normativos relacionados ao funcionamento do programa, de transferir os recursos financeiros aos projetos e de acompanhar a execução dos projetos, a análise das mudanças graduais dos instrumentos de gestão do programa evidencia que as vozes dos diferentes atores foram incorporadas no decorrer do processo desta política pública.



Observa-se que houve uma disposição e flexibilização por parte do Estado para a construção de mecanismos coletivos de gestão, com a pactuação de regras, garantindo a representatividade dos diversos atores envolvidos.

Essa mudança gradual observada na forma e no conteúdo dos instrumentos de gestão do Pibid, como os editais e regulamentos publicados entre 2007 e 2013, evidencia um aperfeiçoamento da política a partir do reconhecimento das vozes dos diversos atores, que antes eram considerados apenas beneficiários da política.

O processo de construção da nova regulamentação do programa, que envolveu a incorporação das críticas e sugestões, a consulta pública e a realização de um evento envolvendo mais de 200 instituições interessadas para a redação do documento final, pode ser citado como exemplo desta abertura do Estado para novos diálogos com a sociedade. A configuração desta rede de atores permitiu que os diferentes projetos do Pibid se concretizassem com bastante autonomia nos diferentes contextos, disseminando resultados inovadores e que não foram previstos na etapa de planejamento, anterior à concretização da ação.

Os resultados dessa infinidade de ações que se realizam no âmbito de cada projeto estão ganhando visibilidade nos eventos de iniciação à docência organizados pelas IES formadoras e que acontecem simultaneamente em níveis local, regional e nacional. Os trabalhos sistematizados apresentam reflexões sobre o diálogo entre teoria e prática que resultam do ir e vir permanente do estudante da licenciatura, nos ambientes das escolas e universidade, mediado pela relação com os demais autores, que também estão comprometidos com o objetivo de melhorar a qualidade da educação básica no Brasil.

A partir desta análise e do diálogo estabelecido com os autores, concluímos que não é possível um único ator protagonizar a resolução de um determinado problema, tampouco o Estado. Neste sentido, o estudo de políticas públicas, a partir da teoria de redes, permite compreender o papel dos



diversos atores envolvidos, que atuam como corresponsáveis na concretização de uma determinada ação pública.

Neste artigo, foi possível constatar que a vertente da ação coletiva tem enorme potencial de contribuir para a compreensão das complexas relações que caracterizam as redes de atores no âmbito de uma determinada política. As redes configuram-se como uma importante estratégia de gestão compartilhada, com o potencial de ressignificar a relação entre Estado e sociedade, qualificando os processos de políticas públicas em educação e em outras áreas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, J. A. de. Redes de atores: uma nova forma de gestão das políticas públicas no Brasil? **Gestão & Regionalidade**, n. 64, maio/ago. 2006.

BERNHEIM, Carlos T.; CHAÚÍ, Marilena S. **Desafios da universidade na sociedade do conhecimento**: cinco anos depois da conferência sobre ensino superior. Brasília: UNESCO, 2008.

CAPES. **Plano nacional de pós-graduação [PNPG] 2011-2020**. Brasília: CAPES, 2010. v. 1.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão DEB: 2009-2012**. Brasília: CAPES, 2015a, v. 1.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão DEB: 2009-2012**. Brasília: CAPES, 2015b, v. 2.

GATTI, Bernadete. A formação de professores no Brasil: características e problemas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1355-1379, out./dez. 2010.

\_\_\_\_\_. A; BARRETO, E. S. de S. **Professores do Brasil: impasses e desafios**. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001846/184682por.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Pesquisa, educação e pós-modernidade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 126, p. 595-608, set./dez. 2005.

\_\_\_\_\_. A; BARRETO, E. S. de S; ANDRÉ, M. E. D. A. **Políticas docentes no Brasil: um estado da arte**. Brasília: UNESCO, 2011.



HARVEY, David. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** São Paulo: Edições Loyola, 1993.

HATCHUEL, A. Quel horizon pour les sciences de gestion? Vers une théorie de l'action collective. In : DAVID, A.; HATCHUEL, A.; LAUFER, R. (eds.). **Les nouvelles fondations des sciences de gestion.** Vuibert, 2008.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciência e Sociologia**, v. 9, n. 18, jul./dez. 2012.

LASWEL L. L. **Politics: who gets what, when, how.** Cleveland, Meridian, Books. 1936/1958.

LATOURETTE, B. **Reagregando o social: uma introdução à teoria do ator-rede.** Trad. Gilson César Cardoso de Sousa. Salvador/Bauru: Edufba/Edusc, 2012, 399p.

\_\_\_\_\_. **Esperança de pandora.** Bauru, SP: EDUSC, 2001.

LYNN, L. E. **Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis.** Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.

MEAD, L. M. **Public policy: vision, potential, limits, policy currents.** February, p. 1-4, 1995.

NÓVOA, Antônio. **Professores: imagem do futuro presente.** Lisboa: EDUCA, 2009.

OLSON, M. **The logic of collective action.** Cambridge, Mass.: Harvard University Press. 1965.

PETERS, B. G. **American public policy.** Chatham, N. J.: Chatham House, 1986.

ROLDÃO, M. C. Profissionalidade docente em análise: especificidades dos ensinos superior e não superior. **Nuances: estudos sobre educação**, v. 12, n. 13, Portugal, jan./dez. 2005, p.105-126.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas.** Brasília: ENAP, , p. 21-42.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa, **Caderno CRH**, n. 39, 2003, p. 11-24.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.



TARDIF, M. **Saberes docentes e formação profissional**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

\_\_\_\_\_.; LESSARD, C. **O trabalho docente**: elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas. Petrópolis: Vozes, 2005.

Recebido em: 14/09/2015

Aceito em: 03/06/2016

### **Sobre as autoras:**

#### **Fernanda Litvin Villas Bôas**

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília (PPGDSCI/CEAM/UnB); Mestre em Desenvolvimento Sustentável (CDS/UnB); e Analista em Ciência & Tecnologia da CAPES.

#### **Daniela Lobo D'Avila**

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília (PPGDSCI/CEAM/UnB) com o tema de pesquisa em políticas públicas para pessoas com deficiência em Angola e Mestre em Educação pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

#### **Leila Chalub Martins**

Professora associada da Universidade Brasília, com atuação no PPG em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional e no PPG Educação. Doutora em Antropologia pela UNICAMP. Estágio pós-doutoral no Centre d'Analyse et d'Intervention Sociologiques - CADIS, da École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, França (2011/2012).



# A CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS DE ALTO NÍVEL NO EXTERIOR COMO PARTE DA MISSÃO HISTÓRICA DA CAPES

Astrogildo Brasil dos Santos  
Thais Mere Marques Aveiro

**RESUMO:** O objetivo deste estudo é apresentar a evolução histórica sobre a concessão de bolsas no exterior pela CAPES desde sua fundação até a atualidade. Para isso, foram analisados os acervos históricos da Coordenação de Gestão de Documentos – CGD, da agência e levantados os dados referentes ao financiamento das bolsas. Essa pesquisa do tipo documental e bibliográfica faz uma retrospectiva da criação da agência, bem como sua missão, com ênfase na concessão de bolsas no exterior visando compreender o desenvolvimento dessa ação no decorrer dos 65 anos da CAPES. Os resultados mostram que, por um lado, a Fundação vem fomentando a capacitação de recursos humanos de alto nível no exterior desde seu estabelecimento em 1951, e, por outro, tem ajustado as concessões em consonância com os avanços alcançados pela pós-graduação brasileira.

**PALAVRAS-CHAVE:** Perspectiva histórica, CAPES, fomento, bolsas no exterior, pós-graduação.

## INTRODUÇÃO

Este estudo objetiva reunir dados históricos sobre a concessão de bolsas no exterior pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, visando consolidar as informações sobre o assunto dispersas em vários documentos, de modo a facilitar a pesquisa por parte de coordenadores de cursos, estudantes e pesquisadores, sobretudo a respeito dos números de bolsas concedidas ao exterior. A importância do artigo decorre de seu ineditismo e de sua originalidade. Ademais, busca-se, no texto, apresentar a evolução desse fomento para a capacitação de recursos humanos de alto nível no exterior, bem como seus ajustes em consonância com os avanços alcançados pela pós-graduação brasileira.

O artigo esboça um breve panorama histórico sobre a criação da CAPES e de sua atuação ao longo dos seus 65 anos. Nesse sentido, consolida os



dados referentes à concessão de bolsas no exterior. Essa sistematização demonstra que a concessão de bolsas no exterior foi sendo ajustada de acordo com a evolução da pós-graduação brasileira, visando sempre à sua consolidação, expansão e fortalecimento.

O levantamento de dados teve como fontes principais os relatórios de gestão da agência, os relatórios de atividades, os Boletim CAPES e documentos da Diretoria de Relações Internacionais – DRI, tais como balanços, dossiês e atas de reuniões. Outra fonte de informações utilizada para compilação dos dados a partir de 1998 foi o aplicativo GeoCAPES, ferramenta de dados georeferencial que funciona como uma base de dados com informações da atuação da instituição. A maior parte dos documentos consultados está disponível no Acervo Histórico da agência sob a responsabilidade da Coordenação de Gestão de Documentos – CGD. Alguns documentos consultados pertencem à DRI. Na preparação desse estudo, foi feito um levantamento de todas as concessões de bolsas desde os primórdios da criação da CAPES até os dias atuais.

É importante ressaltar, contudo, algumas limitações do trabalho, haja vista que, somente nas últimas décadas, a agência tornou-se totalmente informatizada. Assim, algumas imprecisões merecem ser observadas:

- no que se refere a 1984, foi utilizado para o levantamento dos dados o livro: *Política de Pós-Graduação – Um estudo da participação da comunidade científica* – de Elionora Maria Cavalcanti de Barros, de 1998, editado pela CAPES/MEC, único documento encontrado que faz referência ao período. Nos arquivos da instituição foram encontradas apenas referências aos Programas Especiais com os Estados Unidos, França e Alemanha, que receberam um total de 156 bolsas e auxílios/passagens.
- no que se refere a 1992 e 1993, não foi identificada qualquer informação substancial em fonte segura sobre a concessão de bolsas



para o exterior. Desse modo, é apresentado somente um gráfico evolutivo da concessão entre os anos 1990-1994. Acredita-se que a expressiva diferença entre 1994 e os anos anteriores decorre da não inclusão em 1990, 1991, 1992 e 1993 das renovações e auxílios, como feito em 1994. Para 1992, foi encontrada apenas uma pequena nota em um documento avulso da CGD com o seguinte texto: *Em 1992 a CAPES concedeu cerca de **2.250 bolsas no exterior** com recursos nacionais e externos provenientes de acordos bilaterais. Foram concedidas 11.013 bolsas na área de pós-graduação strictu-sensu e 1.174 na área de lato-sensu. Também foram concedidas 100 bolsas para professores visitantes e 400 bolsas de Dedicação Acadêmica.*

- para 1995, foi possível averiguar as bolsas concedidas por modalidade, mas não por área do conhecimento.
- para 1997, estão disponíveis apenas as informações referentes às novas bolsas concedidas.

## 1 CONTEXTO HISTÓRICO

Pelo Decreto nº 29.741, foi criada, em 11 de julho de 1951, uma Comissão<sup>1</sup> para promover a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, subordinada ao Ministério da Educação e Saúde com o objetivo de fortalecer o Estado, visando ao desenvolvimento econômico do país<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Faziam parte da Comissão, o Ministro que a presidia, por representantes do ministério, do Banco do Brasil, da Fundação Getúlio Vargas, do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), da Confederação Nacional do Comércio, da Confederação Nacional da Indústria, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, do Conselho Nacional de Pesquisa, da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e da Comissão Nacional de Assistência Técnica.

<sup>2</sup> O Decreto nº 29.741 de 11 de julho de 1951 dispunha: Art.1º Fica instituída, sob a Presidência do Ministro da Educação e Saúde, uma Comissão composta de representantes do Ministério da Educação e Saúde, Departamento Administrativo do Serviço Público, Fundação Getúlio Vargas, Banco do Brasil, Comissão Nacional de Assistência Técnica, Comissão Mista Brasil, Estados Unidos, Conselho Nacional de Pesquisas, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional do Comércio, para o fim de promover uma Campanha Nacional de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior.

Art. 2º A Campanha terá por objetivos:



Idealizada pelo economista baiano Rômulo de Almeida no começo do segundo governo de Getúlio Vargas, a Campanha nasceu da necessidade, naquele momento, de aparelhamento estatal e fortalecimento do processo de desenvolvimento industrial do país, tendo como ferramenta de apoio o fomento à pós-graduação para a formação de pessoal qualificado para atender às demandas dos empreendimentos públicos e privados<sup>3</sup>. No seu estabelecimento, o educador Anísio Teixeira foi nomeado secretário-geral e permaneceu na direção da comissão até 1964, tendo não só contribuído para a organização da Campanha como também para o processo de institucionalização da pós-graduação no país nesse período.

Segundo Córdova (2003), a história da CAPES pode ser dividida em quatro períodos, a saber:

- Primeiro período (1951-1963), que ele denomina *A brisa dos anos cinquenta*, o qual é marcado pela criação da agência e sua estruturação;
- Segundo período (1964-1973): *Uma longa jornada noite adentro*, marcada em um primeiro momento pela transformação da Campanha na atual Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior e em um segundo momento no seu estrangulamento e descontinuidade;
- Terceiro período (1974-1990): *Expansão, fortalecimento e extinção*, que, como o próprio nome indica, foi marcado pelo desempenho de novas

---

a) assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam o desenvolvimento econômico e social do país.

b) oferecer os indivíduos mais capazes, sem recursos próprios, acesso a todas as oportunidades de aperfeiçoamentos..

<sup>3</sup> Nesse mesmo momento, foi criado o Conselho Nacional de Pesquisas – CNPq que juntamente com a CAPES buscavam fortalecer o ensino e a pesquisa no país. Em 1952, era criado o BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para apoiar a agricultura, indústria, infraestrutura e comércio e serviços como instrumento de financiamento para a realização de investimentos nesses setores da economia. Todas essas ações vinham no sentido de incrementar institucionalmente o Estado.



atribuições pela agência, seguido por um período de breve extinção na década de 90;

- Quarto período (1991-1996): *Restauração, modernização, internacionalização*<sup>4</sup>.

As ações da agência centraram-se no fomento às atividades de ensino e pesquisa, formação de cientistas para o desenvolvimento da ciência e tecnologia, visando suprir deficiências do país e contribuir para o progresso da nação.

Como parte dessa preocupação inicial, vislumbrava-se a necessidade de organização de cursos de pós-graduação, concessão de bolsas no país, formação de brasileiros no exterior e atração de professores estrangeiros. Assim, em 1952, foram concedidas as primeiras bolsas de estudos no Brasil e no exterior, em 1953, foi implementado o Programa Universitário para os institutos de ensino superior e universidades, visando à contratação de professores e ao amparo à pesquisa e às demais atividades acadêmicas.

Nesse primeiro período da agência, muito embora com uma estrutura enxuta, buscou-se fortalecer a missão de formação de pessoal qualificado e o fomento à formação de cientistas para suprir as deficiências do Brasil. Além da Secretaria-Geral, foram estabelecidas duas diretorias: Diretoria de Programas e Diretoria Executiva, responsáveis por dois programas: o Programa de Quadros Técnicos e Científicos (PQTC) para a formação de quadros, principalmente no serviço público e o Programa Universitário (PgU). Merece menção também o Serviço de Estatística e Documentação, que tinha como principal função, a realização do levantamento da situação do ensino superior no país, dos gastos públicos com educação e do processo seletivo para ingresso nas

---

<sup>4</sup> Como o livro é do ano de 2003, talvez fosse pertinente a inclusão de um quinto período: *A Nova CAPES* que além de suas atribuições tradicionais, passa a fomentar e induzir a formação inicial e continuada de professores da educação básica (presencial e à distância). Atribuições previstas na Lei 11.502/2007, consolidadas pelo Decreto nº 6755, de 29 de janeiro de 2009, que instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. Ademais do lançamento do programa Ciências sem Fronteiras em 2011, maior programa de mobilidade internacional de estudantes brasileiros. (AVEIRO, 2016)



Universidades por meio do vestibular. (CORDOVA, 2003). Não menos importante era o Serviço de Bolsas de Estudo (no Brasil e no exterior), setor primordial para o desenvolvimento dos objetivos da CAPES.

Em um balanço do primeiro decênio da Campanha, Gouvêa argumenta que:

O pensamento/ação da Capes sobre o papel da universidade no Brasil – buscando empreender as reformas necessárias para a consubstanciação de um locus de criação da Cultura e Ciência nacionais e sinalizando a urgência da criação de um sistema de pós-graduação – significa um marco e um legado para os dias de hoje. Um compromisso que no percurso se revelou um aspecto que paulatinamente imprimiu ritmo à dinâmica de funcionamento da Capes até o momento em que tal perspectiva assumiu uma centralidade dentro do fazer institucional, muitas vezes contrariando ou se antecipando às orientações emanadas e às prioridades estabelecidas pelos documentos legais oriundos das altas esferas de poder no âmbito federal. (GOUVEIA, 2010, p. 540)

Dez anos após sua criação, a Campanha, por ocasião da publicação do Decreto n. 50.737, de 07 de julho de 1961<sup>5</sup>, passou a subordinar-se diretamente à Presidência da República sendo assessorada por um Conselho Consultivo.

Em 1964, a CAPES voltou a se subordinar ao Ministério da Educação e Cultura. Anísio Teixeira deixou a secretaria-geral e uma nova diretoria foi estabelecida na agência. Nesse segundo decênio, marcado por um novo contexto histórico na administração pública, conceitos como objetivos nacionais, segurança nacional, poder nacional e estratégia nacional passaram a ser enfatizados. Nesse período, a política educacional também teve de ser ajustada a tais preceitos.

Nesse contexto, marcado por grande controle da opinião pública e das Universidades, foram realizadas a reforma do ensino fundamental, a reforma universitária e a consolidação do regulamento da pós-graduação. Assim, tanto

---

<sup>5</sup> Art. 1º A Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), de que trata o Decreto nº 29.741, de 11 de junho de 1951, fica subordinada à Presidência da República.



as Instituições de Ensino Superior, como a pós-graduação e a CAPES sofreram mudanças.

Pelo Decreto n. 53.932 de 26 de maio de 1964, a Campanha foi transformada na atual Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, incorporando também a Comissão Supervisora do Plano dos Institutos (COSUPI) e o Programa de Expansão do Ensino Tecnológico (PROTEC).

Essas alterações coincidiram com o crescimento da pós-graduação, que no caso da concessão de bolsas pela CAPES foi vertiginoso. Em 1952, foram concedidas 3 bolsas. Dez anos depois, a agência já havia concedido 3209 bolsas. (CAPES, Relatório 1963). Em 1965, o país já contava com 38 cursos de pós-graduação: 27 mestrados e 11 doutorados. Nesse mesmo ano, o Serviço de Bolsas de Estudo a Agência foi dividido em bolsas no país e bolsas no exterior (CORDOVA, p. 76 e 77).

Ao lançar os Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II, o Governo Geisel buscou enfatizar a importância da expansão da indústria por meio de uma série de investimentos para tornar o Brasil uma potência emergente. Formação de recursos humanos de alto nível e promoção da ciência e tecnologia eram tidos como determinantes para o crescimento. Nesse sentido, foi estabelecido o Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, a cargo do Conselho Nacional para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico, bem como criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), pelo Decreto-Lei nº 719 de 1969, para apoiar financeiramente os programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico.

Do desligamento de Anísio Teixeira até o final da década de 70, a CAPES passou por um período de grande descontinuidade, devido às constantes trocas de diretores. A partir de então, houve um período de maior estabilidade na Coordenação. Pelo Decreto nº 66.662 de 1974, a CAPES



ganhou mais autonomia para atuar e também fortalecimento institucional. Nesse momento, dispôs de significativos recursos financeiros que possibilitaram, por exemplo, que a agência mantivesse, em 1973, cerca de 2000 mil bolsas, além do financiamento de despesas de capital e de custeio das instituições. Ainda na década de 70, foi lançada a coletânea Pós-Graduação, com objetivo de ressaltar a relevância da pós-graduação por meio da publicação de artigos sobre o ensino superior, bem como da legislação pertinente (Relatório CAPES, 1971). A coletânea, os boletins informativos e os relatórios eram formas não só de divulgar as ações da CAPES, mas também prestar contas à comunidade acadêmica e à sociedade de sua atuação.

Como resultado da institucionalização da pós-graduação no Brasil entre 1974 e 1989, a CAPES fortaleceu-se e a pós-graduação ganhou peso no ensino superior. Cresceu também a preocupação acerca do rigor na avaliação dos programas. Como resultado, a comunidade acadêmica passou a participar mais ativamente das atividades da instituição. (AVEIRO, 2016)

Pelo Decreto nº 86.791, de 28 de dezembro de 1981, a CAPES passou a ser o órgão responsável pela elaboração do Plano Nacional de Pós-Graduação – PNPG. Os Planos Nacionais de Pós-Graduação II (1982-1985) e III (1986-1989) serviram de embasamento para as ações da agência. Na introdução do II PNPG foi disposto:

Este Plano fixa objetivos, prioridades e diretrizes que consubstanciam a política do Ministério da Educação e Cultura para a área de pós-graduação. Tanto na estrutura quanto no conteúdo, o presente Plano se harmoniza com as orientações em andas do III Plano Nacional de Desenvolvimento - III PND - e com as indicações do III Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico -III PBDCT.

A CAPES foi também designada, pelo artigo 2º do Decreto nº 86.816, de 5 de janeiro de 1982, como Agência Executiva do Ministério da Educação e Cultura junto ao sistema nacional de Ciência e Tecnologia, com a incumbência de coordenar, elaborar, acompanhar e avaliar as atividades relativas ao ensino superior. Assim, para divulgar sua atuação e buscar maior aproximação com a



comunidade em geral e a academia, foi criada a publicação DEBATE Capes também nessa mesma década.

Tendo como foco a formação de recursos humanos de alto nível, a concessão de bolsas pela instituição no país e no exterior manteve-se em constante crescimento. No final da década de 1980, esse montante ultrapassava 12 mil concessões, merecendo destaque também as ações de apoio à consolidação dos cursos e à infraestrutura. (CÓRDOVA, 2003).

A CAPES, contudo, teve suas atividades interrompidas por um curto período em 1990, quando o então presidente Fernando Collor de Mello a extinguiu por meio da medida provisória nº 150 de 15 de março de 1990. Assim, o que Córdova considera como o terceiro período da agência é marcado, por um lado, por sua expansão e fortalecimento nas décadas de 70 e 80, e, por outro lado, pela sua breve extinção no começo da década de 90.

Ainda naquele mesmo ano, com a mobilização das universidades e institutos de pesquisa, a agência foi restabelecida. Iniciou-se, então, um período de restauração, modernização e internacionalização<sup>6</sup>.

A necessidade de maiores recursos financeiros, flexibilidade orçamentária e de pessoal qualificado levou a uma reforma da instituição, que a tornou órgão da Administração Indireta. Assim, em 9 de janeiro de 1992, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior foi transformada em Fundação Pública pela Lei nº 8.405, iniciando-se um novo período na história da CAPES. A instituição retomou, desse modo, seu vigor e sua robustez, ganhando dinamicidade e modernizando suas atividades.

Passados mais de quarenta anos da criação da "Campanha", a redefinição do seu papel, mais que oportuna, veio ao encontro dos novos desafios que se delinearão nesse período. O expressivo crescimento dos cursos de mestrado e doutorado no país impôs o estabelecimento de um novo sistema de avaliação mais abrangente, comportando distintas fases. Ao

---

<sup>6</sup> Córdova denomina esse período de restauração, modernização, internacionalização como o quarto período da história da CAPES – 1991-1996.



mesmo tempo em que expandia a concessão das bolsas no país e no exterior, dava-se uma maior aproximação com a comunidade acadêmica.

As principais metas da gestão da Capes no período foram: reduzir as desigualdades regionais, no que se refere ao sistema de pós-graduação; manter o constante aperfeiçoamento do processo de avaliação dos cursos de mestrado e doutorado, buscando a excelência das instituições de ensino superior; flexibilizar a pós-graduação *stricto sensu* para além de atender as necessidades de formação de quadros acadêmicos, atendendo também as demandas do mercado de trabalho em geral; intensificar a cooperação internacional almejando maior qualificação de recursos humanos; avaliar os resultados dos programas conduzidos pela CAPES, visando mensurar a produtividade do processo de concessão de bolsas – no país e no exterior – para subsidiar a formulação de macropolíticas; fortalecer iniciativas como o Programa de Apoio à Pós-Graduação *Lato Sensu*, o Programa Especial de Treinamento (PET) e o Programa de Apoio à Integração Graduação e Pós-graduação (Proin); aperfeiçoar a orientação da expansão do sistema nacional de pós-graduação; ampliar o programa de fomento com intuito de ampliar os valores destinados às pós-graduações para reduzir problemas de infraestrutura e intensificar a cooperação com outras agências de fomento com o estabelecimento de ações conjuntas. (INFOCAPES, vol. 3, n. 1-2, jan/jun de 1995). Foi dada primazia também à intensificação e à ampliação do papel da Coordenação no desenvolvimento da ciência e tecnologia.

Em novembro de 2000, foi criado o portal de periódicos, isto é, uma “biblioteca virtual” que disponibiliza produção científica mundial. O principal objetivo dessa plataforma foi dar acesso a cientistas, pesquisadores, docentes e acadêmicos de uma maneira geral a textos completos de artigos publicados nas principais revistas nacionais e internacionais, bem como bases de dados com resumos de documentos em todas as áreas do conhecimento. (ALMEIDA; GUIMARÃES, 2013). O portal de periódicos, ademais de auxiliar nos estudos



bibliométricos e cientométricos, possibilitou a realização de pesquisas mais completas, viabilizando maior acesso à literatura científica.

A ação da comunidade acadêmica, atuando tanto como consultores externos em revisão por pares como também no acompanhamento e na avaliação dos programas, foi fortalecida. Além disso, buscou-se fortalecer a inserção internacional da pós-graduação brasileira e conseqüentemente da própria CAPES.

Um novo período na história da Fundação começou em 2007 quando foi estabelecida a "Nova CAPES". A Lei nº 11.502, de 11 de julho, modificou as competências e a estrutura organizacional da instituição, estabelecendo novas atribuições. Além de suas atividades tradicionais, a CAPES passou a ter como atribuição, a qualificação de professores da educação básica. A CAPES começou, a partir de então, a utilizar a sua larga experiência na pós-graduação também para o fomento da educação básica, com a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores de maneira presencial ou à distância. Desse modo, buscou-se aproximar a educação superior da educação básica, aproveitando-se a excelência da agência na formação de recursos humanos. Segundo relatório da instituição:

Essa mudança visou, como benefício adicional, a uma maior integração entre a educação superior e a educação básica, na perspectiva da formação de pessoal, para gerar sinergias e maior produtividade no uso dos recursos destinados a cada um dos níveis educacionais, com benefícios para a generalidade dos estudantes.

Dessa forma, atendendo aos desafios hoje enfrentados pelo País, sua missão é promover a formação de pessoal qualificado para a melhoria da educação básica e para o fortalecimento e crescimento da ciência, tecnologia e da inovação, visando ao desenvolvimento sustentável do Brasil. (CAPES, 2011, p. 19)

Nessa "Nova CAPES", merece destaque o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica, lançado em 2009, o qual passou a disponibilizar cursos gratuitos de licenciatura a professores das escolas públicas estaduais e municipais, que atuavam sem formação adequada.



Buscou-se, igualmente, estabelecer a Universidade Aberta do Brasil (UAB), que é um sistema de educação à distância para oferta, em universidades públicas, de cursos de nível superior para camadas da população com dificuldade de acesso à formação universitária. Na UAB, a prioridade é dada aos profissionais que atuam na educação básica, mas os cursos são também abertos a gestores público das diversas esferas do governo e ao público em geral, sempre buscando fomentar estudos de novas metodologias e estratégias educacionais.

Muito embora Córdova inclua a internacionalização como parte do quarto período da história da agência, seu maior destaque se deu no período da “Nova CAPES” com a criação do Programa Ciências sem Fronteira – CSF, pelo governo federal. Lançado em 2011, esse programa tem como objetivo *promover a internacionalização da ciência e tecnologia nacional, estimular pesquisas que gerem inovação, e conseqüentemente, aumentar a competitividade das empresas brasileiras* (Documento Conjunto CAPES-CNPq, 2011) por meio da formação de recursos humanos em universidades estrangeiras de alto nível. O CSF promove a mobilidade de pesquisadores, cientistas, estudantes de graduação e de pós-graduação para períodos de intercâmbio no exterior. A meta estabelecida para o programa foi o envio de 101 mil bolsistas para exterior até 2015, ademais de trazer acadêmicos de alto nível do exterior para atuarem como pesquisadores e professores visitantes em instituições brasileiras. Esse objetivo foi cumprido em sua quase totalidade, tendo como resultado, não só a crescente internacionalização da graduação e da pós-graduação brasileiras, mas também o aumento da visibilidade do país e das instituições de pesquisa nacionais no cenário internacional.

Assim, a concessão de bolsas de estudo no exterior, promovendo a mobilidade acadêmica, complementa os esforços dos cursos de pós-graduação no Brasil e propicia maior presença brasileira no cenário



internacional. Preocupação essa, como já mencionado, constante desde a criação da agência e fomento das primeiras bolsas de estudo.

## 2 BOLSAS NO EXTERIOR

A concessão de bolsas no exterior mostrou-se uma prioridade da CAPES desde sua criação. Em 1952, um ano após o estabelecimento da “Campanha”, das três bolsas de estudo concedidas, duas foram para aperfeiçoamento no exterior. Das 79 bolsas de estudo, concedidas em 1953, 54 foram para formação no exterior, destacando-se a área de medicina, belas artes e engenharias respectivamente. Já em 1954, foram concedidas 72 bolsas no exterior, de um total de 155 bolsas. (AVEIRO, 2016)

Três eram as modalidades de bolsas concedidas para estudos no exterior:

- **Tipo A** – bolsas de aperfeiçoamento, no país e, excepcionalmente, no exterior, destinadas a jovens universitários recém diplomados;
- **Tipo B** – bolsas de aperfeiçoamento no país e no exterior, destinadas ao pessoal graduado já possuidor de tirocínio científico ou profissional, dedicado ao magistério superior, à pesquisa científica e à aplicação da ciência;
- **Tipo C** – auxílios extraordinários concedidos em caráter excepcional e limitado, e destinados a complementar bolsas proporcionadas por outras organizações a candidatos cujos estudos interessem aos objetivos da CAPES.

Cabia ao Serviço de Bolsas de Estudo – SEB – a administração dos programas gerais de bolsas da CAPES tanto no país quanto no exterior. Destacando-se como área prioritária desde o estabelecimento da agência, o Serviço de Bolsas foi, paulatinamente, ganhando espaço, se estruturando, se consolidando e inclusive dando suporte para outras instituições que também realizam a concessão de bolsas.



As concessões eram direcionadas a graduados por instituições de ensino superior com alto padrão científico e educacional, com conhecimentos no idioma do país de destino, de modo a poderem seguir cursos de graduação e pós-graduação em instituições universitárias e científicas no exterior, com duração mínima de três meses e máxima de um ano, podendo ser prorrogadas mediante apreciação da agência. O processo de seleção para financiamento sempre se pautou pelo mérito e pela possibilidade de aplicação no Brasil dos conhecimentos adquiridos no exterior. Naquele momento, o país buscava formar quadros e fortalecer as instituições de ensino superior. Nesse sentido, o envio de pesquisadores e estudantes para aperfeiçoamento no exterior se fez prioritário.

Essa relevância pode ser comprovada pelo crescimento na concessão. Entre 1953 e 1962, foram financiados no exterior 1447 estudantes, número que foi crescendo exponencialmente, conforme demonstra a tabela abaixo. Do total das sete mil bolsas concedidas no final da década de 70, seis mil eram para o exterior. Nesse período, foram também incentivadas as atividades de intercâmbio doutoral, sendo que, nesse caso, os bolsistas eram estimulados a fazer um período no exterior caso realizassem o doutorado no Brasil ou um período no Brasil caso a pesquisa fosse realizada no exterior. As tabelas a seguir apresentam a concessão de bolsas no exterior até meados da década de 80, por área do conhecimento:

Tabela 1 - Bolsas no Exterior por Área do Conhecimento (1951-1966)

Área / Ano	1951/ 1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
C. Básicas	-	4	8	7	5	9	13	15	18	19	27	21	42	39	48
C. da Saúde	-	15	23	14	7	7	43	32	44	51	27	20	36	101	84
C. Agrárias	1	-	1	4	10	6	16	12	12	9	11	6	-	18	-
Engenharias	-	8	10	31	18	34	49	60	66	77	98	44	66	60	111
C. Humanas	1	27	30	36	12	17	43	61	66	69	63	37	68	120	100
<b>Total Geral</b>	<b>2</b>	<b>54</b>	<b>72</b>	<b>92</b>	<b>52</b>	<b>73</b>	<b>164</b>	<b>180</b>	<b>206</b>	<b>225</b>	<b>226</b>	<b>128</b>	<b>212</b>	<b>338</b>	<b>343</b>

Fonte: Série Histórica de Bolsas no Exterior, período de 1951 a 1986 – Acervo Histórico da CGD



Tabela 2 - Bolsas no Exterior por Área do Conhecimento (1967-1975)

Área / Ano	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
C. Básicas*	74	16	30	38	31	28	43	40	84
C. da Saúde	80	11	40	35	27	24	25	21	41
C. Agrárias	19	6	7	3	3	11	11	9	22
Engenharias	65	23	21	19	27	42	55	52	53
C. Humanas	135	14	33	26	25	35	29	38	196
<b>Total Geral</b>	<b>373</b>	<b>70</b>	<b>131</b>	<b>121</b>	<b>113</b>	<b>140</b>	<b>163</b>	<b>160</b>	<b>396</b>

Fonte: Série Histórica de Bolsas no Exterior, período de 1951 a 1986 – Acervo Histórico da CGD

\* De 1951 a 1975 as subáreas de Matemática, Informática, Física, Química, Geociências e Biologia estavam englobadas na Área de Ciências Básicas.

Tabela 3 - Bolsas no Exterior por Área do Conhecimento (1975-1983)\*

Área / Ano	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Educação	47	79	102	111	176	159	100		
C.Exatas e da Terra	65	99	97	77	175	167	120	135	152
C. Biológicas	19	44	45	46	79	86	70	63	62
C. Humanas e Sociais	82	123	121	122	242	235	162	295	297
Engenharias	53	70	76	72	154	160	140	150	147
Profissões da Saúde	44	65	64	81	178	181	141	118	111
Profissões Sociais	49	81	76	137	172	169	145	103	127
Prof. Agroindustriais	19	28	31	33	187	158	98	65	64
Letras e Linguísticas	13	27	35	50	83	73	70		
Artes	5	9	11	17	34	44	67	63	85
<b>Total Geral</b>	<b>396</b>	<b>625</b>	<b>658</b>	<b>746</b>	<b>1.480</b>	<b>1.432</b>	<b>1.113</b>	<b>992</b>	<b>1.045</b>

Fonte: Série Histórica de Bolsas no Exterior, período de 1951 a 1986 e Relatório de Atividades CAPES (1982) – Acervo Histórico da CGD.

\* Nos totais de 1975 a 1979, estão incluídas as bolsas de Mestrado, Doutorado, Pós-Doutorado, Especialização e os Congressos.

De 1975 a 1978 as subáreas de Florestas e Zootecnia estavam englobadas na Agronomia

As concessões de Antropologia e Ciência Política, nos exercícios de 1975 e 1976, estão incluídas na Sociologia

Em 1978 estão incluídas três concessões de Ciências Domésticas na Agronomia

Em 1979 estão incluídas 78 bolsas do Convênio CAPES/PREMESU e 4 do Convênio CAPES/CENESP

Em 1981, foram 336 novas bolsas, 598 renovações, 133 passagens e 46 congressos.

Em 1982, foram 992 bolsas e auxílios, distribuídas em 26 países. As 95 bolsas da Área de Educação e as 56 de Letras e Linguísticas foram incluídas em Ciências Humanas e Sociais;

Em 1983 foram 351 novas bolsas, 563 renovações e incluídas 46 bolsas de Letras e Linguísticas, 66 bolsas de Educação na Área de C. Humanas e Sociais. Foram concedidas 95 passagens e 36 auxílios a congressos.

No ano de 1984, foram financiadas 870 bolsas de estudo em diversas modalidades, com ênfase principalmente para o doutorado. Do total, mais de 73% das bolsas foram destinadas para essa modalidade. Os outros 27% foram distribuídos entre especialização, mestrado e pós-doutorado. As áreas que



receberam as maiores concessões foram ciências humanas e sociais, ciências exatas e profissões técnicas. A esse total, é preciso somar ainda 156 concessões aos Programas especiais com os EUA, França e Alemanha, totalizando 1026 bolsas e auxílios. A tabela abaixo apresenta a distribuição do financiamento:

Tabela 4 - Bolsas no Exterior – 1984

Áreas	Bolsas Novas				
	E	M	D	PD	Total
Artes	13	15	17	3	48
C. Biológicas	-	4	44	13	61
Prof. da Saúde	25	17	32	3	77
C. Exatas	6	4	109	10	129
Prof. Técnicas	4	9	102	4	119
C. Hum. e Sociais	6	17	218	27	268
Prof. Sociais	9	22	63	8	102
Prof. Agroindustriais	3	6	48	9	66
<b>Subtotal</b>	<b>66</b>	<b>94</b>	<b>633</b>	<b>77</b>	<b>870</b>
<b>Total</b>	<b>870</b>				
<b>Auxílios/Bolsas Programas Especiais</b>	<b>156</b>				
<b>Total Geral</b>	<b>1026</b>				

Fonte: Política de Pós-Graduação – Um estudo da participação da comunidade científica – Barros, Elionora Maria Cavalcanti de. (1998). página 221 – MEC/CAPES e Arquivos CGD

Para 1985, é possível desagregar os dados, não só por modalidade de financiamento, especialização (E), mestrado (M), doutorado (D), pós-doutorado (PD), sanduíche (SW), mas também distinguir novas concessões, renovações e demais auxílios. Além dos acordos estabelecidos com a França, Estados Unidos, Alemanha e Embrapa que contemplaram os programas: CAPES/DAAD, CAPES/Cofecub, CAPES/Fulbright, PADCT<sup>7</sup> e contratos com a Embrapa.

<sup>7</sup>Programa de Intercâmbio Educacional e Cultural do Governo dos Estados Unidos da América – Programa Fulbright  
Deutscher Akademischer Austauschdienst/ Serviço Alemão de Intercâmbio Acadêmico (DAAD)  
Comité Français d'Evaluation de la Coopération Universitaire avec le Brésil/Comitê Francês de Avaliação da Cooperação Universitária (COFECUB)

Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT)



Tabela 5 - Bolsas no Exterior – Concessões em 1985

Áreas	Bolsas Novas					Renovadas					Aux. Congresso		TOTAL
	E	M	D	PD	SW	E	M	D	PD	SW	Passagem	Cong.	
Artes	1	17	6	2	0	3	9	13	0	0	14	0	65
C. Biológicas	3	2	12	7	1	0	0	29	3	2	6	6	71
Prof. Da Saúde	16	8	12	2	2	6	9	22	0	0	5	12	94
C. Exatas/Terra	5	1	35	12	3	0	2	84	2	0	17	20	181
Engenharias	7	3	51	9	2	0	1	72	0	0	11	12	168
C. Hum. e Sociais	7	11	59	31	2	0	6	149	3	0	14	25	307
Prof. Sociais	6	11	18	9	15	2	5	41	0	0	17	5	129
Prof. Agroindustriais	5	9	21	4	1	0	2	36	0	0	3	6	87
<b>Subtotal</b>	<b>50</b>	<b>62</b>	<b>214</b>	<b>76</b>	<b>26</b>	<b>11</b>	<b>34</b>	<b>446</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>87</b>	<b>86</b>	<b>1102</b>
<b>Total Geral</b>	<b>428</b>					<b>501</b>					<b>173</b>		<b>1102</b>

Fonte: Relatório de Atividades – CAPES (1985) – Acervo Histórico da CGD

Em 1986, foram apresentadas 1350 candidaturas para fomento no exterior, tendo sido concedidas 438 novas bolsas, 126 auxílios-passagem e 181 concessões para congressos. Além da manutenção de 538 bolsas já em andamento, houve 72 financiamentos por meio dos programas especiais e 12 bolsas para professores e pesquisadores, perfazendo um total de 1367 financiamentos. Pelo programa CAPES/Fulbright, 18 professores norte-americanos atuaram como professores visitantes no Brasil e pelo programa CAPES/COFECUB, 54 professores franceses. (CAPES – Relatório Anual de Atividades, 1986)

O ano de 1987 foi marcado pelo elevado número de solicitações de bolsas. A Consultoria Científica da instituição realizou a análise de 1.350 pedidos entre março e abril e cerca de 100 pedidos adicionais em agosto. Nesse ano, a CAPES manteve no exterior 1125 bolsistas no exterior, sendo 586 novas concessões e 539 renovações. Ademais dos pedidos de bolsa, foram apresentados 700 pedidos de auxílio-viagem e auxílio-congresso, sendo concedidos 142 auxílios-passagem e 229 auxílios-congresso, perfazendo um total de 1.496 concessões. (CAPES, 1987). Em 1987, o país também recebeu 13 professores visitantes pelo programa CAPES/Fulbright. É importante mencionar, todavia, que esse foi um ano bastante difícil no que diz respeito às bolsas no exterior. A morosidade de aprovação de dotações suplementares



para o orçamento dos programas por parte da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República – SEPLAN-PR – gerou prejuízos aos bolsistas envolvidos nos programas da CAPES. As últimas liberações, por efeito dos atrasos dos repasses financeiros e por duas greves sucessivas, levaram os bolsistas a receberem suas mensalidades com consideráveis atrasos. (CAPES, Relatório de Atividades – 1987).

Foram aplicados, em 1988, no Programa de Bolsas de Estudo no Exterior, recursos no valor de Cz\$ 5.835.126.000,00 (o equivalente a R\$ 513.554.430,41), para a concessão de 2.512 bolsas entre especialização (E), mestrado (M), doutorado (D), doutorado sanduíche<sup>8</sup> (SD) e pós-doutorado (PD), conforme tabela a seguir:

Tabela 6 - Bolsas no Exterior – Por Área do Conhecimento (1988)

Áreas	Bolsas Novas					Renovadas					Aux. Congresso		Total
	E	M	D	PD	SD	E	M	D	PD	SD	Passagem	Cong.	
Artes	18	25	14	03	-	02	07	18	01	-	11	06	105
C. Biológicas	05	10	23	07	06	-	04	25	-	-	03	26	109
C. Fisiológicas	08	01	12	21	13	-	-	12	01	04	08	32	112
Prof. da Saúde	63	23	36	11	08	10	05	32	02	-	22	79	291
C. Exatas/Terra	21	06	82	25	18	01	03	106	05	02	34	160	463
Engenharias	27	13	95	15	11	-	05	118	02	-	30	127	443
C. Hum. E Sociais	22	33	139	59	38	01	04	147	01	-	51	121	611
Prof. Sociais	35	33	29	13	10	02	15	43	01	-	14	51	246
Prof. Agroind.	09	07	36	07	03	-	05	23	-	01	11	30	132
Subtotal	208	151	466	156	107	16	48	524	13	07	184	632	2.512
<b>Total Geral</b>	<b>1.088</b>					<b>608</b>					<b>816</b>		<b>2.512</b>

Fonte: Relatório de Atividades – CAPES (1988).

No ano seguinte, foram aplicados NCz\$ 747.375.895,40 (R\$1.184.745.527,22) para concessão de 2117 bolsas no exterior em diversas áreas do conhecimento, bem como 497 auxílios, conforme a tabela a seguir:

<sup>8</sup> Entende-se por sanduíche, a realização de um período de intercâmbio no exterior durante a formação do estudante ou pesquisador. Assim, o doutorado sanduíche é a realização de um estágio no exterior durante o período de doutoramento.



Tabela 7 - Bolsas no Exterior – Por Área do Conhecimento (1989)

Áreas	Bolsas Novas					Renovadas					Aux. Part. Eventos		Total
	E	M	D	PD	SD	E	M	D	PD	SD	Congr.	Outros	
Artes	16	27	14	04	01	02	19	30	01	-	01	06	121
C. Biológicas	03	05	27	11	04	-	07	34	02	02	10	09	114
C. Fisiológicas	04	03	21	20	23	-	-	19	01	03	18	15	127
Prof. da Saúde	86	20	46	21	13	19	26	83	01	-	51	30	396
C. Exatas/Terra	13	07	94	52	28	-	03	235	04	05	105	66	612
Engenharias	19	08	59	12	11	02	13	167	03	01	41	23	359
C. Hum. e Sociais	27	14	84	40	41	04	19	218	04	01	50	42	544
Prof. Sociais	27	28	37	06	16	02	24	58	01	-	11	06	216
Prof. Agroind.	09	10	27	08	03	-	04	49	02	-	06	07	125
Subtotal	204	122	409	174	140	29	115	893	19	12	293	204	2.614
<b>Total Geral</b>	<b>1.049</b>					<b>1.068</b>					<b>497</b>		<b>2.614</b>

Fonte: Relatório de Atividades – CAPES (1989)

No caso do Programa de Visitantes Nacionais, houve a concessão de 178 passagens, que permitiram a presença de examinadores externos nas bancas de mestrado e de doutorado, além de um intercâmbio nas atividades de ensino e de orientação de teses e dissertações. Foram também concedidas 137 passagens internacionais para visitantes estrangeiros atuarem nos programas de pós-graduação e de pesquisa no País.

Ademais, foram implantados outros benefícios, tais como: bolsas individuais para cônjuges, igualmente recomendados pela Consultoria Científica, e pagamento no exterior em moedas locais (francos franceses e libras). Também nesse mesmo ano, em ação conjunta com o CNPq, foi obtida autorização junto ao Banco Central para transferência de salários e/ou outros numerários em dólar ao câmbio oficial para todos os bolsistas de agências brasileiras e estrangeiras e demais estudantes de Pós-Graduação, após o devido reconhecimento do mérito dos estudos.

Em 1990, o programa de bolsas manteve no exterior 1.756 estudantes de pós-graduação – entre mestrandos e doutorandos brasileiros –, cuja seleção foi realizada por meio de comitês *ad hoc* constituídos por cientistas, pesquisadores e docentes da mais alta qualificação. As bolsas concedidas foram assim distribuídas:



- por países – França (30,4%), Estados Unidos (29,2%), Inglaterra (20,6%) e Alemanha (4,3%) dos bolsistas;
- por áreas – as maiores concentrações de bolsistas foram nas áreas de Ciências Humanas (15,37), Ciências Exatas e da Terra (14,92%), Engenharias (14,46%) e Ciências da Saúde (11,27%).

Tabela 8 - Bolsas por País e Área do Conhecimento - 1990

Área do Conhecimento	PAÍS								Total	%
	Alemanha	Canadá	Espanha	EUA	França	Inglaterra	Portugal	Outros		
C. Agrárias	2	3	12	34	21	17	1	-	90	5,13
C. Biológicas	4	3	3	24	24	24	-	-	82	4,68
C. da Saúde	19	6	9	61	60	36	7	-	198	11,27
C.Ex. e da Terra	12	8	6	74	86	73	3	-	262	14,92
C. Fisiológicas	-	6	1	45	25	19	1	-	97	5,52
C.Humanas	9	18	12	53	130	44	4	-	270	15,37
C. Sociais Aplic.	7	5	14	55	80	56	6	-	223	12,70
Engenharias	18	14	9	70	69	68	6	-	254	14,46
Ling., Letras e Artes	5	2	2	97	39	24	8	-	177	10,08
Todas as Áreas	76	65	68	513	534	361	36	103	103	5,87
<b>Total Geral</b>									<b>1.756</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Relatório de Atividades – CAPES (1990)

Ainda em 1990, por meio de acordos multilaterais e bilaterais de cooperação e intercâmbio, firmados com a Organização das Nações Unidas (ONU), Organização dos Estados Americanos – OEA, França, Reino Unido, União Soviética, China, Alemanha, Canadá, entre outros, foram concedidas, no Brasil, matrículas a 3.900 alunos estrangeiros em cursos de graduação e a 285 nos de pós-graduação, bem como promovidas 271 missões de trabalhos e concedidas 543 bolsas para intercâmbio de docentes e pesquisadores brasileiros e estrangeiros.

Em 1991, foram atendidos 2.085 bolsistas, além de concedidos de 396 auxílios para eventos no exterior. Observa-se, nesse ano, uma ampliação dos benefícios concedidos pela agência. Os pagamentos no exterior em moedas locais também foram diversificados. Além das moedas anteriormente utilizadas



(franco, dólar e libras) pagamentos em lira, dólar canadense, franco belga, iene, marco, peseta e florim passaram a ser realizados.

Bolsas por Área do Conhecimento - 1991

Áreas	Novas Concessões*					Bolsas em andamento					Aux. Ev. Exterior	Total
	E	M	D	PD	DSW	E	M	D	PD	DSW		
C. Ex. e da Terra	11	02	69	31	13	-	04	228	14	06	80	458
C. Biológicas	01	01	23	15	02	01	01	69	02	04	26	143
C. Fisiológicas	02	01	10	09	03	-	-	38	06	03	32	104
Engenharias	05	02	75	17	08	-	178	08	04	79	79	382
C. Saúde	22	12	42	17	09	21	28	124	08	03	52	338
C. Agrárias	03	03	24	06	02	-	10	68	05	02	14	137
C. Sociais Aplicadas	10	09	68	11	09	03	37	150	04	03	36	340
Ciências Humanas	15	04	52	16	09	02	17	175	11	02	56	359
Letras, Ling. e Artes	14	27	20	03	05	03	46	77	01	01	21	218
<b>Subtotal</b>	83	61	383	125	60	30	149	1.107	59	28	398	2.481
<b>Total</b>	<b>712</b>					<b>1.373</b>					<b>396</b>	<b>2.481</b>

Fonte: Relatório de Atividades – CAPES (1991)

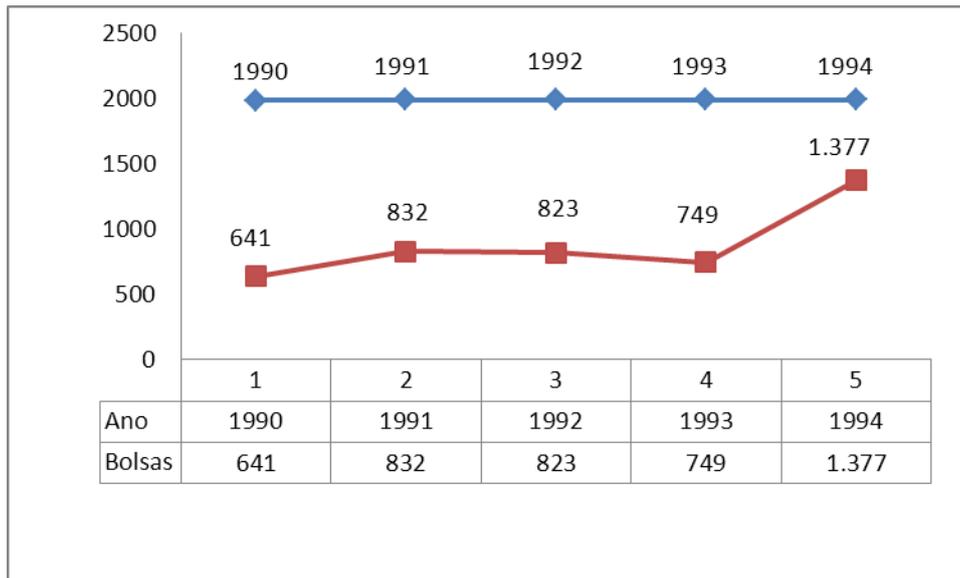
\* As novas concessões deverão ter o seu total acrescido, uma vez que não foram, ainda, implementadas todas as concessões em 1991.

Nas informações do ano de 1994, há uma tabela com a evolução das bolsas de 1990 a 1994, porém com discrepâncias de valores.

O ano de 1994 foi marcado por um expressivo aumento no número de bolsas no exterior. Após a sua estabilização, no período 90-92, e queda no ano de 1993, verificou-se, em 1994, uma notável elevação no financiamento (aumento de 84%). Em termos de recursos investidos, 18,9% da dotação orçamentária da CAPES, no período, foi direcionada às bolsas no exterior.



Gráfico 1 - Evolução do nº. de bolsistas no exterior no período de 1990 a 1994\*



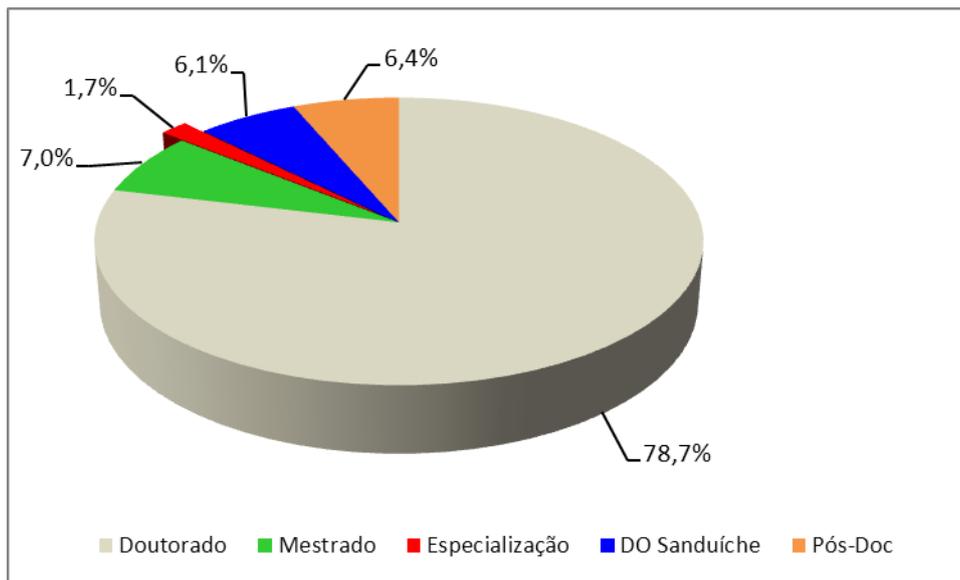
Fonte: Relatório de Atividades – CAPES (1994)

\* Os dados referentes aos anos de 1990 a 1994 refletem apenas os totais de bolsas novas. Não constam as renovações e nem os auxílios.  
Os dados de 1994 constantes do gráfico e tabela acima mostra uma diferença de quatro (4) bolsas, conforme os textos e tabela.

A política da CAPES de considerar a formação no exterior como seletiva e complementar às oportunidades de formação no país e, conseqüentemente, de, concentrar seus esforços na formação em nível de doutorado e na ampliação do número de bolsistas de pós-doutorado é evidenciada pelo gráfico a seguir, que retrata a distribuição proporcional das bolsas no exterior por modalidade. Concentram-se nas modalidades consideradas prioritárias (doutorado – pleno e “sanduíche” – e pós-doutorado) 91,3% das bolsas mantidas no ano, sendo que os 8,7% restantes foram destinados a casos especiais de mestrado e especialização ainda não consolidados nacionalmente.



Gráfico 2: Bolsas no Exterior - Percentual de Bolsistas por Modalidade em 1994



Fonte: Relatório de Atividades – CAPES (1994)

Quanto ao número de bolsistas segundo o país de destino, constata-se que 73,8% deles concentram-se em três países – França, Estados Unidos e Grã-Bretanha. Considerando-se a importância desses países no cenário científico-tecnológico mundial, tem-se um relevante indicador de que vem sendo respeitadas as diretrizes para a concessão de apoio ao desenvolvimento de projetos de estudo nos mais prestigiosos centros internacionais de ensino e pesquisa.

Tabela 10 - Bolsistas segundo país de destino

País de Destino	Bolsistas	%	% Acum.
França	375	27.2	27.2
Estados Unidos	369	26.7	53.9
Grã-Bretanha	275	19.9	73.8
Espanha	105	7.6	81.4
Alemanha	76	5.5	86.9
Canadá	71	5.1	92.0
Bélgica	30	2.2	94.2
Itália	21	1.5	95.7
Portugal	20	1.4	97.2
Outros	39	2.8	100.0
<b>TOTAL</b>	<b>1.381</b>	<b>100.0</b>	

Fonte: Relatório de Atividades – CAPES (1994).



Quanto à distribuição das bolsas por grandes áreas do conhecimento, merecem destaque as áreas de Ciências Humanas, Sociais Aplicadas, Linguísticas, Letras e Artes, as quais correspondem a quase a metade do total de bolsistas (46,1%); as Ciências Exatas e da Terra e Engenharias somaram 31,2%; as Ciências Biológicas e Agrárias alcançaram um total de 13,1%; e as Ciências da Saúde, 9,6%. (CAPES, Relatório de Atividades, 1994)

O relatório de atividades da CAPES de 1995 apresenta de maneira sucinta as principais atividades desenvolvidas naquele ano com alguns ajustes nos programas tradicionais. No Programa de Doutorado no País com Estágio no Exterior (PDEE), somente os cursos de doutorado avaliados como "A" passariam a ter direito a uma quota anual de uma bolsa. As Instituições de Ensino Superior – IES –, que fizessem jus as bolsas, poderiam realocá-las para cursos com maiores demandas caso houvesse quotas ociosas. Dessa forma, criou-se uma quota "institucional" proporcional ao número de doutorados "A" em cada IES.

Tabela 11 - Bolsas Novas no Exterior - 1995

<b>Modalidade</b>	<b>Bolsas</b>
Especialização	22
Mestrado	21
Doutorado	284
Doutorado Sanduíche	91
Pós-Doutorado	89
Doutorado Sanduíche (PDEE)	45
<b>Subtotal de bolsas novas</b>	<b>552</b>
Auxílio para Participação em Eventos	528
<b>Total Geral</b>	<b>1.080</b>

Fonte: Relatório de Atividades CAPES – 1995

Há, ainda, no Relatório de Atividades da Superintendência de Programas no Exterior de 1998, uma comparação entre os dois períodos:

Tomando-se os dados de concessão no ano de 1995, primeiro ano da gestão da atual diretoria da CAPES e comparando-os com os de 1998 observa-se o seguinte:

- a) As bolsas de doutoramento pleno caíram 30%
- b) O doutoramento sanduíche cresceu 100%
- c) O pós-doutoramento cresceu 48%



No conjunto, o número de bolsas no exterior aumentou de **534 em 1995** para 776 em 1998 (cerca de 45%), garantindo as condições de internacionalização da nossa comunidade científica sem perder de vista a necessidade de fortalecimento dos programas brasileiros de pós-graduação. (CAPES, 1998, p. 1).

Em 1996, a política de concessão de bolsas e auxílios no exterior sofreu alterações substantivas. A descentralização do processo de avaliação das candidaturas por meio da consultoria *ad hoc* dinamizou o processo. Outra medida estabelecida foi a implantação da sistemática de fluxo contínuo para pedidos de bolsas de pós-doutorado, doutorado sanduíche e auxílio para eventos de curta duração no exterior. Tais modificações não só permitiram maior participação da comunidade acadêmica brasileira nas reuniões científicas internacionais, mas também tornaram o processo seletivo mais fluido.

A constatação de que o sistema de pós-graduação no Brasil estava suficientemente consolidado, especialmente nos cursos de mestrado e especialização, fez com que essas duas modalidades fossem suprimidas em sua quase totalidade. Essa decisão fundamentou-se em recomendação dos representantes de áreas, que também sugeriram a restrição do apoio para participação em eventos no exterior a pesquisadores/professores e doutores. Desse modo, doutorandos não mais direito disporem dessa modalidade de financiamento.

1.341 bolsas e auxílios foram concedidos em 1996, sendo 705 novas bolsas e 636 auxílios. Estados Unidos (32%), França (25%) e Inglaterra (18%) foram os países que mais receberam estudantes brasileiros. Quanto às Grandes Áreas do Conhecimento, Ciências Humanas (156) bolsas, Ciências Exatas e da Terra (114), Letras, Linguísticas e Artes (108), Engenharias (86), Ciências da Saúde (75), Ciências Sociais Aplicadas (68), Ciências Biológicas (52) e Ciências Agrárias (46). No que se refere às modalidades, as bolsas de doutorado pleno representaram 37% do total concedido, seguidas pelas de pós-doutorado (20%) e doutorado-sanduíche (26%). Foi implementado,



também, o programa Apartes, que concedeu 51 bolsas de estudos a jovens talentos selecionados por comitês de artistas consagrados nas diversas subáreas das artes.

Tabela 12 - Bolsas e auxílio por modalidade e país de destino – 1996

Bolsas Concedidas		Bolsas Concedidas por País		Bolsas Concedidas por Modalidade		Auxílios para Eventos/Curta Duração	
Bolsistas no Sistema	1.502	Inglaterra	130	Doutorado Sanduíche	180	Inscritos	1.828
Candidatos	1.467	França	154	Doutorado	267	Indeferidos	1.005
<b>Concessões</b>	<b>705</b>	Espanha	47	Pós-Doutorado	139	Recomendados	823
Auxílios	636	EUA	226	Mestrado	29	Desistências	187
		Itália	21	Especialização	90	<b>Concedidos</b>	<b>636</b>
		Canadá	33	<b>Total</b>	<b>705</b>		
		Alemanha	25				
		Portugal	18				
		Outros	51				
		<b>Total Geral</b>	<b>705</b>				

Fonte: Relatório de Atividades, PAEBEX e Relatório de Análise da Concessão de Bolsas no Exterior – CAPES (1996).

No ano de 1997, por sua vez, foi concedido um total de 693 bolsas, sendo 258 bolsas para o doutorado pleno, 219 bolsas para doutorado sanduíche, 146 bolsas de pós-doutorado e 70 bolsas de especialização. Foram ainda aprovados 534 auxílios viagem para participação em eventos internacionais. Isso significou um total de 1.227 concessões atendendo cerca de 32% da demanda e 72% das recomendações feitas pelos consultores.

Nessa ocasião também, teve início o programa de graduação sanduíche na Alemanha com objetivo de conceder 100 bolsas para que estudantes do quarto ano de engenharia, com comprovada excelência acadêmica, realizassem estágio acadêmico e profissional naquele país. Do total de 750 candidatos inscritos, 96 foram selecionados. (CAPES. Relatório de Atividades, 1997).

Ainda, em 1997, foi implementado o Programa de Acompanhamento dos Ex-Bolsistas da CAPES no Exterior – PAEBEX –, que propunha avaliar o Programa de Bolsas no Exterior, a partir do acompanhamento de seus ex-bolsistas, com os objetivos de manter atualizados os registros de conclusão e



retorno dos bolsistas no exterior; coletar e sistematizar informações e apreciações sobre bolsistas e ex-bolsistas a respeito dos treinamentos recebidos das instituições que os ofereciam e acompanhar as trajetórias acadêmicas dos ex-bolsistas e analisar o impacto do treinamento no exterior no atual desempenho científico e acadêmico. Estas informações iriam auxiliar a CAPES na condução de políticas quanto ao formato, às estratégias e às prioridades do programa de formação de recursos humanos no exterior.

No ano de 1998, foram concedidas 776 novas bolsas de capacitação no exterior, assim distribuídas: 207 bolsas para doutorado pleno, 263 bolsas de doutorado sanduíche, 119 bolsas de pós-doutorado, 58 de especialização, cinco de mestrado, além de 124 bolsas de graduação sanduíche. Ademais, foram renovadas 1.102 bolsas durante o referido exercício, totalizando 1878 bolsas em andamento nesse ano. (Geocapes, 1998). Pode-se aferir, desses dados, a efetivação da política iniciada em 1995, que passou a atribuir prioridade à formação no exterior nas modalidades de pós-doutorado e de doutorado sanduíche. Observam-se, todavia, situações distintas a depender da área do conhecimento. Em áreas de maior tradição no Brasil, como física, química, medicina e farmácia, as concessões de doutorado pleno no exterior foram praticamente extintas, restando os recursos concentrados no pós-doutorado e no doutorado sanduíche. Já as áreas de artes e ciência da computação lideraram as concessões de doutorado pleno no exterior, haja vista a insuficiência oferta interna de cursos para atender à demanda existente.

Durante o ano de 1998, foram recebidas e analisadas 1.582 solicitações de auxílios viagem para participação em congressos e estágios de curta duração. Deste total, 762 receberam recomendações favoráveis e 597 foram implementadas. As concessões destinaram-se predominantemente (40%) às áreas de Engenharias e de Ciências Exatas.



Tabela 13 - Distribuição das bolsas por modalidade e área do conhecimento – 1998

Áreas	DO	DSW	Espec.	GSW	ME	Pós-Doc	Total
C.Agrárias	18	16	-	11	-	11	56
C. Biológicas	21	34	-	1	-	13	69
C. Saúde	15	38	1	-	-	16	70
C.Exatas e da Terra	28	38	2	-	-	28	96
C. Humanas	28	60	3	-	1	20	112
C.Sociais Aplicadas	40	19	3	-	-	9	71
Engenharias	35	36	-	112	-	13	196
Ling., Letras e Artes	22	22	49	-	4	9	106
<b>Total</b>	<b>207</b>	<b>263</b>	<b>58</b>	<b>124</b>	<b>5</b>	<b>119</b>	<b>776</b>

Fonte: Relatório de Atividades – CAPES (1998)

Na 48ª reunião do Conselho Técnico Científico da CAPES, ocorrida em 1999, foi aprovada a proposta da Diretoria de Programas para reestruturação da Superintendência de Programas no Exterior, dando origem à Coordenadoria de Candidaturas a Bolsas e Auxílios no Exterior – CCE, responsável pela organização e operacionalização das diferentes etapas dos procedimentos de seleção dos candidatos a bolsa. A Coordenadoria de Bolsas no Exterior – CBE, a partir de então, permaneceu com a função de implementar e acompanhar os resultados das bolsas de estudos no exterior.

Nesse ano, foram recebidas 1.673 inscrições de candidatos a bolsas de estudos no exterior e concedidas 759 bolsas entre os programas e modalidades existentes, sendo efetivamente implementadas 683 bolsas. A diferença verificada entre o número de bolsas concedidas e implementadas deveu-se ao fato de que 76 candidatos contemplados desistiram ou não atenderam integralmente às exigências da CAPES no que se refere à documentação solicitada. Somando-se às 683 novas bolsas, a CAPES ainda renovou mais 1.521 bolsas durante o exercício de 1999, segundo informações coletadas do GeoCAPES, totalizando 2.204 bolsas pagas ao exterior.

Analisando a tabela abaixo, verifica-se que a demanda nas diferentes modalidades de bolsas não foi uniforme entre as grandes áreas do conhecimento. É certo que, de modo geral, continuava havendo uma maior preferência por bolsas visando à realização do doutorado pleno no exterior. Nota-se, no entanto, que essa preferência foi ainda maior nas Ciências Sociais



Aplicadas e nas Ciências Humanas. Em relação ao pós-doutorado, um número maior de pedidos ocorreu em Ciências Exatas e da Terra. Quanto ao doutorado sanduíche, observou-se que as áreas se distribuíram em dois grandes grupos: no primeiro, com maior preferência por essa modalidade de bolsa em relação às demais áreas, constam as Ciências Exatas e da Terra, as Engenharias, as Ciências Humanas e as Ciências Biológicas. Nesta última, o número de pedidos foi maior para o doutorado sanduíche do que para as outras modalidades. No segundo grupo, encontram-se as Ciências Agrárias, as Ciências da Saúde, as Ciências Sociais Aplicadas, Letras, Linguísticas e Artes. A demanda por bolsa para especialização e mestrado no exterior concentrou-se na área de Artes e foi predominantemente orientada para o Programa Apartes.

Ainda em 1999, a CAPES recebeu 1.456 candidaturas a auxílios para eventos de curta duração no exterior, foram beneficiados 670 doutores (docentes/pesquisadores) com passagem área (655) e/ou auxílio financeiro (75) sendo, neste último caso, restrito a estadas no exterior por um período igual ou superior a trinta dias.

Distribuição de Bolsas no Exterior, por Grandes Áreas do Conhecimento  
Demanda (D)/ Concessão (C) e Implementação (I) – 1999

Grandes Áreas	Pós-Doutorado			Doutorado Pleno			Doutorado Sanduíche			Mestrado / Especialização			Total Geral		
	D	C	I	D	C	I	D	C	I	D	C	I	D	C	I
C. Agrárias	34	16	15	70	30	26	28	27	27	-	-	-	132	73	68
C. Biológicas	40	17	15	52	52	20	56	46	43	-	-	-	148	86	78
C.Saúde	31	13	8	63	63	17	36	30	30	-	-	-	130	63	55
C.Exatas e da Terra	91	35	28	91	91	30	70	51	48	-	-	-	252	126	106
C. Humanas	51	33	32	131	131	25	66	53	51	-	-	-	248	114	108
C. Sociais Aplicadas	30	17	15	159	159	38	38	32	27	-	-	-	227	90	80
Engenharias	39	26	21	75	75	26	67	57	53	-	1	1	182	114	101
Ling., Letras e Artes	19	13	11	91	91	19	36	29	27	203	30	30	354	93	87
<b>Total Geral</b>	<b>335</b>	<b>170</b>	<b>145</b>	<b>732</b>	<b>233</b>	<b>201</b>	<b>397</b>	<b>325</b>	<b>306</b>	<b>204</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>1.673</b>	<b>759</b>	<b>683</b>

Fonte: Relatório de Atividades – CAPES (1999)



Pelo Decreto Presidencial nº 3.543, de 12 de julho de 2000, que aprovou o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, foi estabelecida a Coordenação Geral de Programas com o Exterior – CGPE – para tratar somente das bolsas no exterior. Nesse ano, a CGPE recebeu 1.813 inscrições de candidatos a bolsas de estudos no exterior, sendo implementadas 768. É fato que o percentual de concessão, 42%, foi inferior em 3% ao verificado no ano de 1999. Houve, no entanto, um aumento de 9% da demanda e um acréscimo de 12% na implementação de bolsas.

Para as bolsas no exterior, a CAPES continuava privilegiando, quase que exclusivamente, as modalidades de doutorado pleno, pós-doutorado e, principalmente, o doutorado sanduíche. Nota-se que, nesta modalidade de bolsa, os números mais altos de concessões foram registrados no PDEE. Já o doutorado sanduíche por demanda individual não sofreu grandes alterações comparativamente ao ano anterior, representando menos da metade da demanda. Esses resultados evidenciam a crescente importância que foi atribuída ao doutorado sanduíche institucional – PDEE – em detrimento à demanda individual, tanto pela agência quanto pelos próprios usuários do sistema de bolsas no exterior.

Na tabela abaixo, verifica-se que, de um modo geral, continuava havendo maior demanda por bolsas visando à realização do doutorado pleno no exterior. Nota-se, no entanto, que essa preferência foi mais acentuada nas ciências biológicas, humanas e sociais aplicadas.

Tabela 15 - Bolsas por modalidade e área do conhecimento – 2000

Grandes Áreas	Pos-Doc			Doutorado Pleno			DSW			Mestrado / Espec.			Total		
	D	C	I	D	C	I	D	C	I	D	C	I	D	C	I
C. Agrárias	36	17	17	54	18	17	26	25	25	-	-	-	116	60	59
C. Biológicas	42	20	20	61	22	22	62	46	45	-	-	-	165	88	87
C. Saúde	26	12	12	55	12	12	53	34	34	2	2	2	136	60	60
C. Exatas/Terra	75	23	23	86	35	35	90	66	65	1	-	-	252	124	123
C. Humanas	48	22	22	157	34	33	106	82	82	2	-	-	313	138	137
C. Sociais Aplic.	33	13	13	168	51	50	41	31	30	5	-	-	247	95	93



Engenharias	33	14	14	79	31	31	82	61	61	-	-	-	194	106	106
Ling., Letras e Artes	18	15	15	89	25	24	46	34	34	237	30	30	390	104	103
<b>Total Geral</b>	<b>311</b>	<b>136</b>	<b>136</b>	<b>749</b>	<b>228</b>	<b>224</b>	<b>506</b>	<b>379</b>	<b>376</b>	<b>247</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>1813</b>	<b>775</b>	<b>768</b>

Fonte: Relatório de Atividades – CAPES (2000)  
Demanda (D), Concessões (C), Implementação (I)

Comparando-se com o ano anterior, foi observaram-se um discreto aumento da concessão nas engenharias e um decréscimo nas demais áreas, valendo ressaltar a expressiva queda nas ciências agrárias.

Em relação ao pós-doutorado, como em 1999, o número maior de pedidos foi originário das Ciências Exatas e da Terra, ainda que observada uma retratação com relação àquele ano, fato observado em algumas outras áreas, exceto nas ciências agrárias, biológicas, sociais aplicadas e engenharias, nas quais se observou um modesto aumento. Constatou-se no doutorado sanduíche aumento da demanda para praticamente todas as áreas, exceto nas Ciências Agrárias. Nas Ciências Exatas e da Terra, Engenharias, Ciências Humanas e Biológicas prevaleceu a preferência por essa modalidade de bolsa, conforme registrado no ano anterior. A demanda para o financiamento de especialização e mestrado fora do país permaneceu na área das artes, predominantemente concentrada no Programa Apartes.

Considerando as candidaturas nas modalidades de doutorado pleno, sanduíche e pós-doutorado, o percentual de deferimentos pela CAPES por área do conhecimento variou entre um mínimo de 27% em Linguística, Letras e Artes a um valor máximo de 54% nas Engenharias. Nas candidaturas ao mestrado ou à especialização, o atendimento foi em torno de 14%.

A CGPE manteve uma média de 1.255 bolsistas no exterior nesse ano. O doutorado sanduíche representou 29% do total de bolsistas apoiados, tendo tido um crescimento de 5% se comparado com o ano anterior. Tal tendência iria se intensificar nos anos seguintes. O pós-doutorado manteve-se com 10% do total de financiamentos, mesmo percentual fomentado nessa modalidade em 1999.



Tabela 16 - Distribuição das bolsas implementas por modalidade (1996-2000)

Ano	DO Pleno	DSW	Espec.	GSW	Mestrado	Pos-Doc	Total
1996	943	154	19	-	48	115	1.279
1997	955	235	52	-	37	177	1.456
1998	945	252	73	79	18	134	1.501
1999	848	275	71	223	8	128	1.553
2000	761	309	46	262	11	129	1.518

Fonte: Relatório de Gestão – CAPES (2001 e 2003).

Pode-se depreender pela tabela a tendência ao incentivo do doutorado sanduíche no exterior, muito embora constata-se um ligeiro crescimento no doutorado pleno. Essa evolução decorre principalmente da orientação da CAPES de fomentar cada vez mais o sanduíche sem, no entanto, limitar a modalidade plena. Como já exposto, a especialização e o mestrado concentraram-se prioritariamente no Programa Apartes durante esse período. O estágio pós-doutoral manteve certa regularidade, apresentando uma média de 138 bolsistas por ano.

Entre os anos de 1996 e 2000, não foram constatadas grandes disparidades nos totais de bolsas concedidas. Observa-se, contudo, uma grande variação nas modalidades de financiamento. Em 1998, inicia-se a concessão de bolsas para graduação sanduíche<sup>9</sup>. Houve, por um lado, um decréscimo nas concessões de bolsas para o doutorado pleno e o mestrado, enquanto por outro, aumentou o investimento no doutorado sanduíche e no pós-doutorado. Esse movimento reflete a evolução da pós-graduação brasileira.

O Programa de Auxílio Viagem ao Exterior – AEX, funcionou até junho de 2000, a partir de 1º de julho, o programa foi reestruturado, passando a denominar-se Programa de Participação em Eventos no Exterior – PAEX, ficando restrito apenas à concessão de passagem aérea, para as atividades de congressos e conferências. O programa financia passagens para a apresentação de trabalhos científicos de professores e pesquisadores com

<sup>9</sup> Por Graduação Sanduíche, entende-se a realização de um período de intercâmbio no exterior.



título de doutor, em eventos no exterior com a finalidade de projetar, solidificar e divulgar a produção científica, tecnológica e cultural geradas no País. Neste mesmo ano, foram apresentadas 1.450 pedidos de auxílios, sendo que 684 obtiveram pareceres favoráveis e 437 benefícios foram utilizados. Isto representa um atendimento de 30% de toda a demanda o que, de certa forma vem se mantendo ao longo dos anos. (CAPES, Relatório de Atividades – 2000, p. 66-67).

Nos dez anos entre 2001 e 2010, a agência continuou apoiando a capacitação de recursos humanos no exterior, visando principalmente ao seu aprimoramento. Nessa fase, a pós-graduação no Brasil já estava estabelecida. Buscavam-se a inserção internacional e a aproximação cada vez maior com universidades e institutos de pesquisa de ponta.

A qualificação dos recursos humanos nesse período pode ser comprovada pelo expressivo crescimento do financiamento do doutorado pleno e sanduíche e pela extinção do financiamento nas modalidades de aperfeiçoamento e especialização no exterior. Mesmo nas modalidades de mestrado pleno e mestrado sanduíche no exterior, houve uma redução considerável no fomento, o que demonstra o amadurecimento do mestrado no país. As bolsas no exterior para essas duas modalidades foram mantidas apenas nas áreas específicas em que o país ainda precisava se fortalecer.

Outra característica importante do período foi a expansão do fomento à graduação sanduíche. Em dez anos, houve um crescimento de mais de 300% no incentivo a esse tipo de intercâmbio. Por meio do programa de graduação sanduíche em áreas tecnológicas na Alemanha, França e Estados Unidos, bem como nas áreas de engenharia agrônoma, engenharia ambiental, engenharia civil, engenharia da computação, engenharia de alimentos, engenharia de minas, engenharia elétrica, engenharia florestal, engenharia mecânica, engenharia metalúrgica e engenharia química, a CAPES investiu amplos recursos para possibilitar essa experiência no exterior para os alunos de



graduação, auxiliando na formação de profissionais mais preparados para o mercado de trabalho global e estimulando a permanência desses estudantes nos laboratórios de pesquisa. Assim, a CAPES buscava reconhecer a importância de promover a *circularidade virtuosa* entre a graduação e a pós-graduação, uma vez que, segundo Cury (2004), “a melhoria na primeira conduz a um mais alto desempenho dos formados em sua profissionalização e permite estudantes mais bem preparados para uma atuação dinâmica da pós-graduação”. Ainda em seu artigo “Graduação/Pós-Graduação: A busca de uma relação virtuosa”, Cury (2004) faz uma ampla explanação a respeito da necessidade de aproximação entre os dois níveis, tendo em vista à melhoria da qualidade da educação superior, inclusive ressaltando a eficiência comprovada ou, segundo ele, “resultados palpáveis” do programa de iniciação científica ou similar (Educ. Soc. [online]. 2004, v. 25, n. 88, p. 777-793). Nesse sentido, merecem destaque também os programas de graduação sanduíche posteriormente implementados com o DAAD – UNIBRAL –, com a França – BRAFITEC e BRAFAGRI – e com os EUA – FIPSE<sup>10</sup>, todos implementados nesse período.

Em julho de 2007, a lei nº 11.502 de julho de 2007, ampliou a missão da CAPES, que, além de cumprir sua missão original de promover a pós-graduação, passou a fomentar a formação inicial e continuada de profissionais da educação básica. Pelo Decreto nº 6.316, de 20 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a nova estrutura da agência, em conformidade com a ampliação de sua missão, foi criada a Diretoria de Relações Internacionais para centralizar em uma única Diretoria as ações internacionais da instituição, em função do crescimento da concessão de bolsas no exterior, do recebimento cada vez

---

<sup>10</sup> Os programas têm como parceiros: Deutscher Akademischer Austauschdienst/ Serviço Alemão de Intercâmbio Acadêmico (DAAD); Fund for the Improvement of Post Secondary Education (Fipse) do Departamento de Educação dos Estados Unidos e Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire, com o apoio do Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (MESR) e Conférence des Directeurs d'Écoles et Formations d'Ingénieurs – CDEFI da França



maior de estrangeiros nas universidades brasileiras e da inserção de pesquisadores brasileiros em projetos conjuntos de pesquisa internacionais. A Coordenação de Cooperação Internacional, ligada diretamente a Presidência da Capes e a Coordenação-Geral de Programas de Bolsas no Exterior (CGBE), vinculada à Diretoria de Programas no País, passaram a fazer parte dessa diretoria. A criação de uma diretoria com objetivo de promover a internacionalização da pós-graduação brasileira, demonstra a preocupação da agência em aperfeiçoar o atendimento às instituições brasileiras no intuito de buscar excelência internacional.

Em 2009, como reflexo da, cada vez mais elevada qualificação dos professores e pesquisadores brasileiros, foi criada uma nova modalidade de bolsa no exterior: o estágio sênior. Os objetivos dessa modalidade de bolsa são possibilitar a docentes uma reciclagem no exterior, incentivar a criação de parcerias, fortalecer e formar redes de pesquisa. A bolsa é destinada a pesquisadores/professores com vínculo empregatício em instituição de ensino ou pesquisa, que obtiveram o doutoramento há mais de oito anos e com bons índices de produtividade para a realização de estudos avançados no exterior. Tendo seu primeiro edital sido lançado nesse mesmo ano, a agência enviou ao exterior 79 bolsistas. Atualmente, a Agência abre dois períodos de estágio anualmente, o que possibilitou serem enviados mais de 100 bolsistas ao exterior por meio dessa oportunidade.

No que se refere ao país de destino dos bolsistas, a manutenção do fluxo que reflete, de um lado, parcerias históricas, como no caso da França, de outro, a busca pelas melhores universidades no mundo. Os países de maior concentração de bolsistas no período foram os EUA, França, Portugal, Alemanha, Espanha e Reino Unido, conforme exposto na tabela abaixo.



Tabela 17 - Destino dos bolsistas no período – 2001 a 2010

País	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
França	692	645	590	689	846	963	1067	1183	1311	1502
EUA	702	731	799	828	950	1001	924	897	959	1023
Portugal	94	133	166	197	277	322	369	403	407	644
Alemanha	303	270	280	363	449	495	502	470	451	452
Espanha	136	151	199	223	266	324	344	345	336	380
Reino Unido	255	245	288	279	284	291	290	280	268	260
Canadá	122	101	94	114	150	151	139	140	162	150
Itália	46	61	76	70	92	104	100	107	108	120
Países Baixos	37	34	41	36	52	52	63	76	75	88
Austrália	<b>36</b>	<b>35</b>	<b>48</b>	<b>53</b>	<b>56</b>	<b>73</b>	<b>61</b>	<b>53</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Argentina	<b>0</b>	58	62							
Outros	89	92	103	125	164	189	184	181	211	221
<b>Total</b>	<b>2512</b>	<b>2498</b>	<b>2684</b>	<b>2977</b>	<b>3586</b>	<b>3965</b>	<b>4043</b>	<b>4135</b>	<b>4346</b>	<b>4902</b>

Fonte Geocapes (2001-2010)

Como mencionado, o crescimento do orçamento destinado à agência possibilitou o investimento cada vez maior na formação de recursos humanos tanto no país quanto no exterior. Em dez anos, houve um crescimento de quase 100% no número de bolsistas enviados ao exterior.

A concessão de bolsas pela CAPES acompanhou a evolução da pós-graduação no país. No mundo globalizado, o incentivo crescente para o intercâmbio já na graduação reflete a necessidade de maior preparo dos estudantes para atuação profissional. Além disso, o crescimento do doutorado sanduíche e do pós-doutorado em detrimento do doutorado pleno, veio ao encontro das demandas da comunidade científica. Segundo o relatório de gestão 2004-2011 da agência:

A formação de doutores no exterior via Programa BEX-Doutorado Pleno, passou a ter um papel secundário ao longo dos últimos anos devido ao amadurecimento e consolidação do Sistema Nacional de Pós-Graduação. Em razão disso, a atual gestão (2004-2010) tem estimulado a discussão junto à comunidade científica, no sentido de melhor direcionar os esforços de formação no exterior em áreas do conhecimento nas quais a capacidade nacional seja ainda restrita e/ou pouco qualificada, e sem possibilidade de formar, por meios próprios e em prazo compatível com a demanda nacional, os recursos humanos necessários para sua manutenção, reprodução e ampliação. Além disso, constatada a necessidade de possibilitar treinamento dos nossos pós-graduandos em ambientes de pesquisa



de países mais avançados em ciência e tecnologia, a CAPES passou a priorizar a concessão de bolsas para o exterior nas modalidades doutorado sanduíche e pós-doutorado em relação ao doutorado pleno. (Relatório de Gestão 2004-2011, p. 106).

Tabela 18 - Bolsistas no exterior por modalidades (2001-2010)

Modalidade	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Especialização	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aperfeiçoamento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Graduação Sanduíche	434	287	285	473	693	734	791	930	1061	1473
Mestrado Sanduíche	4	7	6	9	6	6	5	0	17	26
Mestrado Pleno	22	16	2	1	1	1	2	1	0	3
Doutorado Sanduíche	713	840	969	1019	1298	1530	1500	1558	1682	1890
Doutorado Pleno	932	894	967	940	947	932	915	723	660	577
Pós-Doutorado	407	454	455	535	641	762	830	923	847	729
Estágio Sênior	0	0	0	0	0	0	0	0	79	204
<b>Total</b>	<b>2512</b>	<b>2498</b>	<b>2684</b>	<b>2977</b>	<b>3586</b>	<b>3965</b>	<b>4043</b>	<b>4135</b>	<b>4346</b>	<b>4902</b>

Fonte: Geocapes 2001-2010

Entre 2001 e 2010, verificou-se o contínuo crescimento da concessão, principalmente na área de engenharias. Como já mencionado, ganhou destaque o programa de graduação sanduíche com a França, parceiro mais tradicional da CAPES na cooperação internacional.

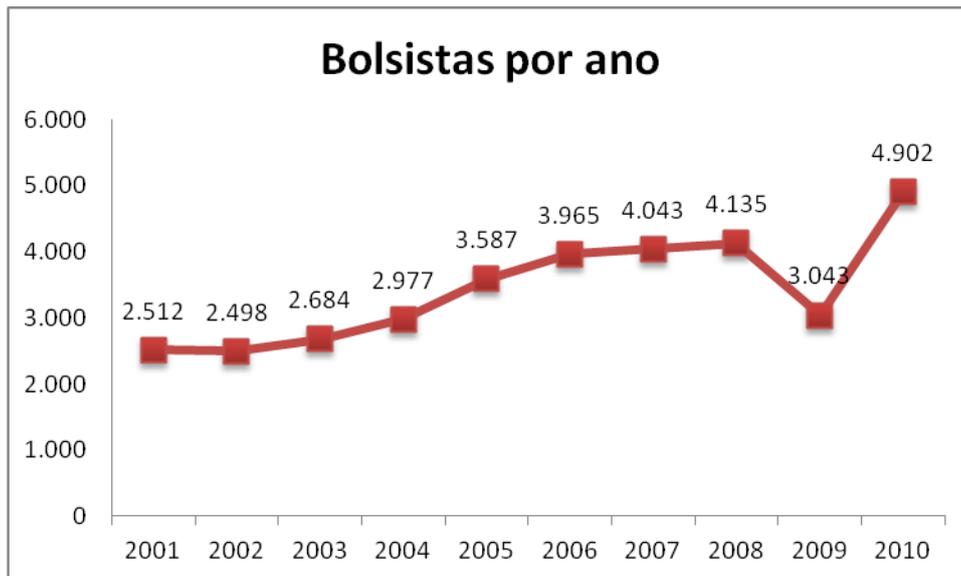
Tabela 19 - Bolsistas no Exterior por área do conhecimento (2001-2010)

Grande Áreas	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
C. Exatas e da Terra	363	355	388	436	570	649	621	573	572	651
Ciências Humanas	352	411	423	462	525	564	568	603	697	746
Ciências Biológicas	234	238	267	308	365	425	434	441	495	528
Engenharias	<b>651</b>	<b>496</b>	<b>444</b>	<b>563</b>	<b>758</b>	<b>838</b>	<b>871</b>	<b>987</b>	<b>1.075</b>	<b>1.183</b>
Ciências da Saúde	183	216	256	284	340	404	396	386	374	424
Ciências Agrárias	205	194	231	223	261	282	331	338	301	407
Ciências Sociais Aplicadas	302	353	403	413	435	456	476	440	421	404
Letras, Linguísticas e Artes	220	223	249	258	292	307	301	310	320	431
Multidisciplinar	2	12	23	30	41	40	45	57	91	128
<b>TOTAL</b>	<b>2.512</b>	<b>2.498</b>	<b>2.684</b>	<b>2.977</b>	<b>3.587</b>	<b>3.965</b>	<b>4.043</b>	<b>4.135</b>	<b>3.043</b>	<b>4.902</b>

Fonte GeoCapes: 2001-2010



Gráfico 3 – Bolsistas por ano (2001 – 2010)



Fonte: Geocapes (2001-2010).

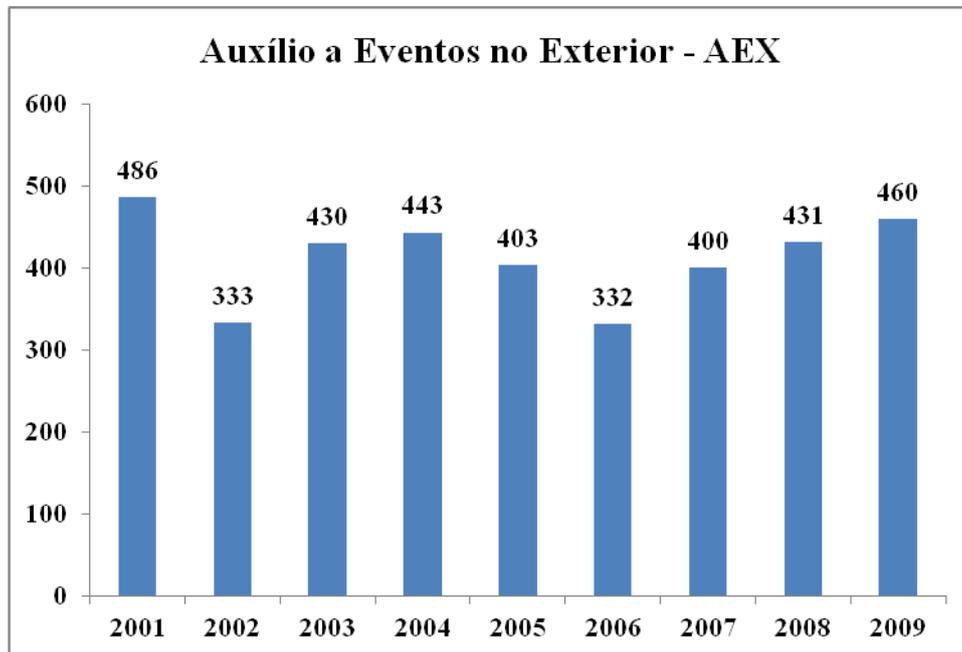
Ademais das bolsas, a agência fomentou a participação de pesquisadores em eventos internacionais. Esse financiamento teve por objetivo promover a visibilidade internacional da produção científica, tecnológica e cultural brasileira, bem como a circulação dos pesquisadores. Segundo o disposto na Portaria n. 47 de abril de 2013, que regulamenta o programa:

O Apoio a Eventos no Exterior - AEX é um programa institucional da CAPES que objetiva apoiar a participação em eventos científicos no exterior, por meio da concessão de auxílio para o deslocamento e a estadia, com vistas à apresentação de trabalhos de professores e de pesquisadores doutores, de modo a fortalecer a visibilidade e disseminação internacional da produção científica, tecnológica e cultural gerada no país. (art.1º, Portaria nº. 47 de 30 de abril de 2013).

Nesse período, a CAPES financiou a participação de mais de 4000 pesquisadores no exterior, perfazendo uma média superior a 400 financiamentos anuais.



Gráfico 4 - Participação de pesquisadores em eventos no exterior (2001-2010)



Fonte de dados: Relatórios de Gestão (2001-2010).

A agência financiou, em 2010, quase 5000 bolsistas no exterior. 488 pesquisadores receberam também auxílio para participação em eventos no exterior. Ademais, cerca de 900 estrangeiros receberam auxílio para virem para o Brasil.

A modalidade de maior financiamento foi o doutorado sanduíche, com destaque para as bolsas institucionais. A área com maior apoio foi a engenharia, sobretudo a graduação sanduíche, principalmente pelo intercâmbio com a França por meio do Programa Brafitec. Em decorrência do Brafitec e do programa COFECUB (programa de cooperação mais antigo da agência) com a França, esse foi o país que mais recebeu bolsistas em 2010, seguido de EUA, Portugal, Alemanha e Espanha.

O ano de 2011 foi marcado pelo grande impulso à internacionalização e pelo fomento às bolsas no exterior. Lançado em julho de 2011, o Programa Ciência sem Fronteiras – CSF – estimula a mobilidade de pesquisadores e estudantes, para períodos de intercâmbio no exterior, nas melhores



universidades estrangeiras, nas mais diversas modalidades: graduação "sanduíche", doutorado "sanduíche", doutorado pleno, pós-doutorado, estágio "sênior", treinamento de especialistas de empresas no exterior. Além do envio de estudantes para o exterior, outra meta do programa é trazer lideranças internacionais para o Brasil por meio da Bolsa para Jovens Talentos e Pesquisadores Visitantes Especiais<sup>11</sup>.

Esse esforço de busca pela internacionalização não se dá sem grandes dificuldades – como é o caso da barreira linguística. Busca ter como resultado o crescimento da produção científica, a melhoria da pesquisa brasileira, a geração de inovação e a maior qualificação dos recursos humanos.

A CAPES e o CNPq foram designados como órgãos responsáveis pela execução e financiamento de cerca de 75.000 bolsas, uma vez que 26.000 viriam de investimento privado. Trabalhando conjuntamente, cada agência deveria implementar cerca de 50% desse total.

Em 2011, o crescimento do número de bolsas ainda não foi significativo, posto que iniciada a seleção no segundo semestre, os bolsistas começaram a deixar o país apenas no início de 2012. Observou-se, no entanto, um crescimento de mais de 20% nas concessões em relação a 2010. As tabelas, abaixo, apresentam a distribuição das concessões por modalidade, área do conhecimento e país de destino.

---

<sup>11</sup> As bolsas para pesquisadores visitantes e jovens talentos estão previstas nos §6º e §7º do art. 8º do Decreto que estabelece o programa: § 6º As bolsas para pesquisadores visitantes estrangeiros têm como objetivo atrair lideranças internacionais, estrangeiros ou brasileiros, com expressiva atuação no exterior, nas áreas de conhecimento prioritárias. § 7º As bolsas para jovens talentos têm como objetivo atrair jovens cientistas de talento, estrangeiros ou brasileiros, com destacada produção científica ou tecnológica nas áreas de conhecimento prioritárias.

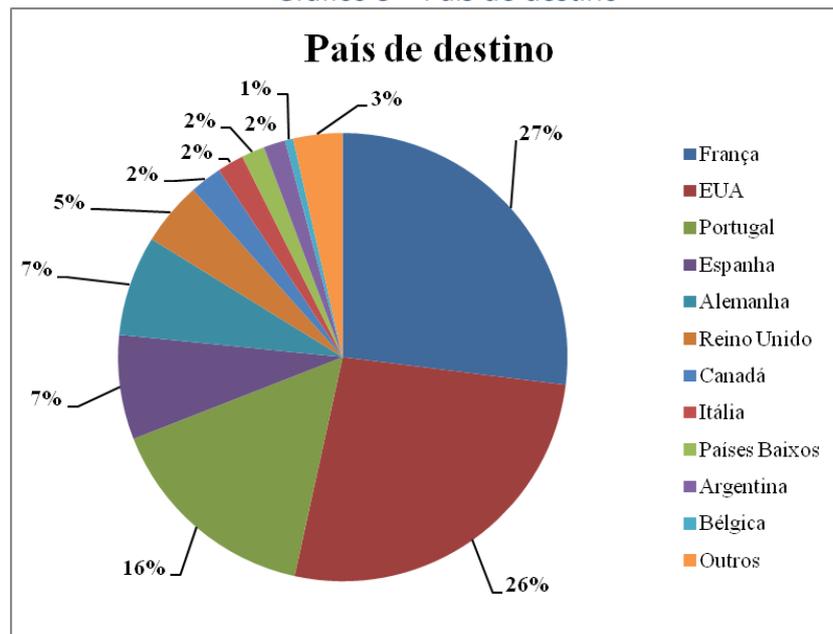


Tabela 20 - Bolsas por país de destino e modalidade - 2011

País	Espec.	GDW	MSW	DSW	DO	Pós-Doc	Est.Sênior	Total
França	0	1.015	0	467	47	159	28	1716
EUA	0	821	7	453	187	177	38	1683
Portugal	0	428	0	406	50	96	14	994
Espanha	0	10	0	271	24	163	11	479
Alemanha	0	168	10	145	52	76	9	460
Reino Unido	22	0	0	117	79	46	27	291
Canadá	0	0	0	75	19	42	11	147
Itália	0	0	0	87	11	16	8	122
Países Baixos	0	3	0	66	12	23	2	106
Argentina	0	0	33	47	2	17	1	100
Bélgica	0	0	0	27	6	4	0	37
Outros	2	1	6	147	25	34	11	226
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>2.446</b>	<b>56</b>	<b>2.308</b>	<b>514</b>	<b>853</b>	<b>160</b>	<b>6.361</b>

Fonte: GeoCapes/CAPES

Gráfico 5 – País de destino



Fonte: GeoCapes/CAPES



Tabela 21 - Bolsistas por modalidade e área do conhecimento – 2011

Área	Espec.	GSW	MSW	DSW	DO	Pós Doc	Est. Sênior	Total
Ciências Agrárias	0	221	0	195	28	69	5	518
Ciências Biológicas	1	168	4	308	41	115	18	654
Ciências da Saúde	0	109	1	243	35	73	8	469
C.Exatas e da Terra	1	312	1	322	71	129	25	860
Ciências Humanas	7	32	20	517	97	179	46	891
C.Sociais Aplicadas	0	105	2	184	73	84	20	468
Engenharias	0	1276	15	202	53	86	18	1650
Multidisciplinar	0	35	5	92	17	30	4	183
Ling. letras e artes	15	171	8	196	79	74	14	542
Não identificados	0	7	0	0	0	0	0	7
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>2436</b>	<b>56</b>	<b>2259</b>	<b>494</b>	<b>839</b>	<b>158</b>	<b>6266</b>

Fonte – GeoCapes/CAPES

Em 2012, em função da implementação do Programa Ciência sem Fronteiras, houve um crescimento de quase 50% no número de bolsas concedidas no exterior. A maior expansão das concessões ocorreu na modalidade de graduação sanduíche, o que demonstra a preocupação com o incentivo do estudante para que ele continue pesquisando após a conclusão da graduação. Foram financiados 12.072 bolsistas nas mais diversas modalidades. Houve, igualmente, amplo apoio à participação em eventos no exterior por meio do Programa de Apoio a Eventos no Exterior (PAEX) para 1.405 pesquisadores. Merece também menção destaque a concessão de 1473 bolsas para discentes e docentes estrangeiros atuarem no Brasil. (CAPES, GeoCapes; Relatório de Gestão, 2012).

Nesse ano, principalmente em decorrência da implementação do CSF, houve uma notável expansão na negociação de acordos internacionais da agência com países com os quais ainda não havia uma tradição de colaboração com o Brasil, tais como: China, Cingapura, Coreia do Sul, Dinamarca, Israel, Suécia, Irlanda, Japão, Finlândia e Noruega.

Os principais países de destino dos bolsistas foram Estados Unidos, França, Portugal, Alemanha, Reino Unido, Espanha, Itália e Canadá. Portugal,



que foi o terceiro maior destino dos bolsistas, recebeu principalmente estudantes oriundos dos cursos de licenciaturas, como parte da missão de capacitação de profissionais da educação básica da "Nova Capes". O programa de Licenciaturas Internacionais – PLI enviou 872 estudantes de graduação das áreas de química, física, matemática, biologia, português, artes e educação física para aquele país.

Tabela 22 - Bolsas por modalidade e área do conhecimento – 2012

Área	Aperf. Prof. Ed. básica	Espec.	GSW	MSW	Mest. Pleno	DSW	DO	Pos Doc	Est. Sênior	Total
Ciências Agrárias	0	0	396	5	0	310	24	74	15	824
C. Biológicas	0	42	357	5	0	538	70	131	23	1166
Ciências da Saúde	0	0	465	3	0	318	40	76	16	918
C. Exatas/Terra	0	32	779	8	0	428	62	129	20	1458
Ciências Humanas	4	67	63	34	0	703	146	211	72	1300
C. Soc. Aplicadas	1	32	354	4	1	249	115	94	30	880
Engenharias	0	1	2713	14	0	265	45	92	24	3154
Indefinida	535	0	629	0	0	1	0	0	0	1165
Multidisciplinar	6	4	113	7	0	140	23	33	5	331
Ling, Letras e Artes	43	11	321	14	4	265	105	81	32	876
<b>Total</b>	<b>589</b>	<b>189</b>	<b>6190</b>	<b>94</b>	<b>5</b>	<b>3217</b>	<b>630</b>	<b>921</b>	<b>237</b>	<b>12072</b>

Fonte – GeoCapes, 2012.

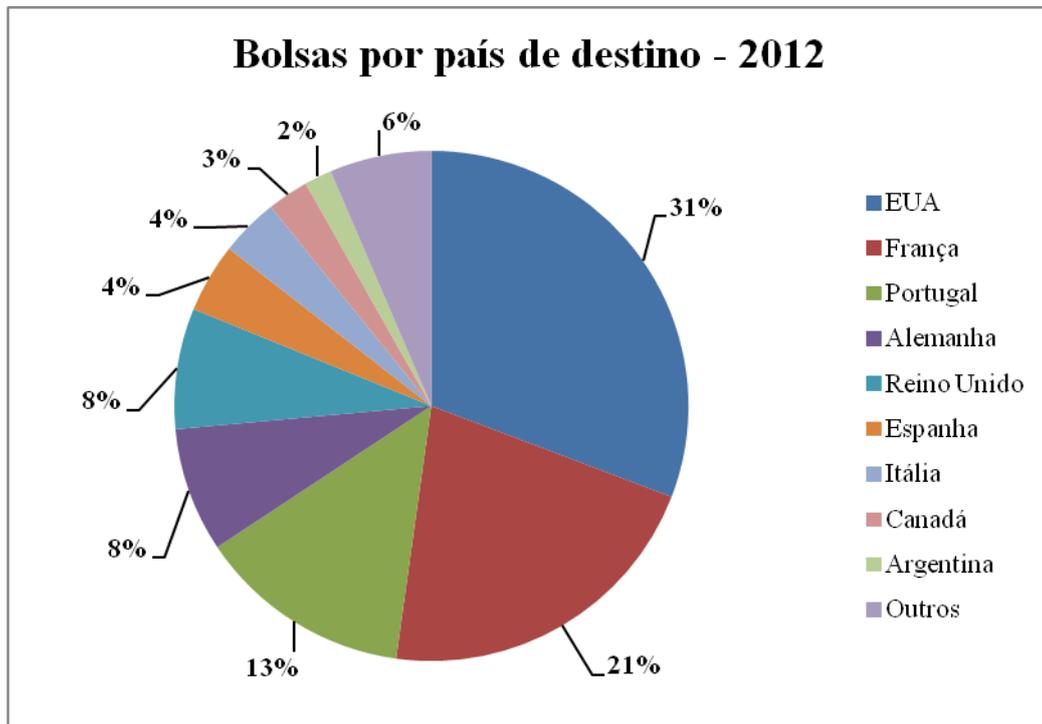
Tabela 23 - Bolsas por modalidade e país de destino – 2012

País	Aperf. Prof. Ed. Básica	Espec.	GSW	MSW	Mest. Pleno	DSW	DO	Pos Doc	Est. Sênior	Total
EUA	534	0	2.065	10	3	719	127	205	55	3.718
França	0	0	1.754	0	0	549	71	164	45	2.583
Portugal	0	0	871	0	0	502	109	111	33	1.626
Alemanha	0	4	572	11	2	196	71	81	14	951
Reino Unido	55	0	479	0	0	166	127	68	29	924
Espanha	0	0	10	0	0	328	36	134	21	529
Itália	0	0	284	0	0	124	14	15	7	444
Canadá	0	0	74	0	0	172	24	33	12	315
Argentina	0	0	22	60	0	88	4	30	4	208
Outros	0	185	59	13	0	373	47	80	17	774
<b>Total</b>	<b>589</b>	<b>189</b>	<b>6.190</b>	<b>94</b>	<b>5</b>	<b>3.217</b>	<b>630</b>	<b>921</b>	<b>237</b>	<b>12.072</b>

Fonte: GeoCapes, 2012



Gráfico 6 - Bolsas por país de destino - 2012



Fonte: GeoCapes – 2012.

No ano de 2013, prosseguiu-se com a expansão do crescimento no financiamento de atividades no exterior. Esse crescimento se deu, não apenas pela perseguição das metas do Ciência sem Fronteiras, mas também pelo alargamento das atividades de capacitação de professores da educação básica do exterior, pelo apoio ao intercâmbio das licenciaturas e pela própria expansão e consolidação da pesquisa e pós-graduação no Brasil, que tem por consequência o estágio ou formação no exterior como formas de complementação dos esforços nacionais.

Segundo o Relatório de Gestão desse ano, *mais de 95.000 candidatos se inscreveram nos processos seletivos dos programas da DRI para concessão de bolsas de estudo no exterior, sendo que 33.001 foram selecionados em razão do mérito acadêmico que demonstraram.* (CAPES, Relatório de Gestão, 2013,



p. 42)<sup>12</sup>. Esse aumento de quase 200% no número de bolsistas financiados foi possível devido ao crescimento da dotação orçamentária das ações de bolsas no exterior. Ademais, foram assinados 29 novos acordos nesse ano, dos quais quase a metade se referia ao CSF. Foram lançadas 50 chamadas para candidaturas a bolsas individuais no exterior sendo 19 delas específicas para a graduação sanduíche. (CAPES, Relatório de Gestão, 2013).

Ademais, merece menção também a adoção do cartão de débito do bolsista (denominado BB Américas), o que facilitou a estadia do bolsista no exterior, uma vez que ele não mais precisou abrir conta bancária no exterior, o que muitas vezes pode ser uma atividade complexa e de difícil consecução. Esse aumento levou também à intensificação do processo de acompanhamento dos bolsistas egressos.

Em 2014, foram financiadas 44.352 bolsas no exterior. Já em 2015, 40.288 bolsistas receberam financiamento. Como já mencionado, esse aumento se deve principalmente ao estabelecimento do Programa Ciência sem Fronteiras.

A tabela abaixo apresenta a evolução das concessões nos últimos seis anos.

Tabela 24 - Bolsas no exterior (2010-2015)

<b>Grande Áreas</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
C. Exatas e da Terra	651	873	1.482	3.349	5.445	4.819
Ciências Humanas	746	898	1.249	1.773	2.440	2.386
Ciências Biológicas	528	716	1.089	2.272	2.918	2.309
Engenharias	1.183	1.650	3.153	8.110	16.240	15.659
Ciências da Saúde	424	488	915	2.417	4.668	3.477
Ciências Agrárias	407	518	823	2.604	4.301	3.624
Ciências Sociais Aplicadas	404	468	844	2.447	4.954	4.739
Letras, Linguísticas e Artes	431	557	906	1.446	1.356	1.431
Multidisciplinar	128	183	328	1.763	1.995	1.811
Grande Área não informada	0	7	1.164	0	35	33
<b>TOTAL</b>	<b>4.902</b>	<b>6.358</b>	<b>11.953</b>	<b>26.181</b>	<b>44.352</b>	<b>40.288</b>

Fonte: CAPES.

<sup>12</sup> Em 2010, apesar de terem sido selecionados 33.001 bolsistas, apenas 27.816 foram implementadas. Em muitos casos, o bolsista desiste do programa ou não apresenta a documentação necessária.



A seguir, a tabela apresenta um balanço das concessões de bolsas no exterior, por período de governo no Brasil, até os dias atuais, bem como a média de concessões por ano em cada período.

Tabela 25 - Bolsas no exterior por períodos governamentais brasileiros  
CAPES: 1951 – 2015

<b>Governo</b>	<b>Período</b>	<b>Total de Bolsas no Período</b>	<b>Média de Bolsas por Ano no Período</b>
Getúlio Vargas / Café Filho	1951/1955	220	44
Juscelino Kubitschek	1956/1960	675	135
Jânio Quadros / João Goulart	1961/1963	579	193
Castelo Branco	1964/1967	893	298
Costa e Silva	1967/1969	574	191
Emílio G. Médici	1969/1974	374	125
Ernesto Geisel	1974/1979	3.144	786
João Figueiredo	1979/1984	7088	1.181
José Sarney	1985/1989	9.007	1.801
Fernando Collor de Mello	1990/1992	5.294	2.647
Itamar Franco	1993/1994	2.126	2.126
Fernando Henrique Cardoso	1995/2002	15.007	1.876
Luiz Inácio Lula da Silva	2003/2010	30.638	3.830
Dilma Rousseff	2011/2015	129.132	25.826

Fonte: Série Histórica de Bolsas no Exterior, período de 1951 a 1989 – Acervo CAPES  
Relatório de Atividades – CAPES (1990, 1991, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000);  
Relatório do PAEBEX – CAPES (1996); Relatório de Análise da Concessão de Bolsas no Exterior – CAPES (1996)  
GeoCAPES (1998-2015)  
Relatório de Gestão (2001-2010) (2014-2015)

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A necessidade de formação de quadros para o Estado e de qualificação de recursos humanos para fortalecer o desenvolvimento do país levou à criação, em 1951, da CAPES e do CNPq. O estabelecimento dessas duas agências teve como foco o incentivo à pesquisa, à institucionalização da pós-graduação no país e à formação de recursos humanos para atender as demandas do novo Estado que se configuravam.

Passados 65 anos de sua criação, a CAPES mantém-se como ente estratégico na capacitação de pessoal de alto nível. As políticas de fomento da



agência, embora mantida sempre sua missão, evoluíram em consonância com o desenvolvimento das Instituições de Ensino Superior no Brasil e da pós-graduação.

Os programas de bolsas no exterior têm, desde a década de cinquenta, contribuído decisivamente para a implantação da pós-graduação nacional e, mais recentemente, para sua consolidação. A continuidade dessa política, ao longo de várias décadas, foi fundamental para a formação e a qualificação de um número expressivo de pesquisadores. Assim, por meio do financiamento de diversas atividades no exterior e da concessão de bolsas nas mais diversas modalidades, a agência vem contribuindo para incentivar o desenvolvimento científico, tecnológico e da inovação no país.

A formação de recursos humanos no exterior assumiu particular relevo por constituir-se numa capacitação científica e tecnológica de ponta, com reflexos evidentes nas atividades de docência e de pesquisa, servindo também para o treinamento de técnicos de alto nível requeridos pelos setores públicos e privados. Se quando do estabelecimento da agência, o foco foi a formação de quadros para suprir as carências nos setores públicos, privados, bem como para a implantação da pós-graduação nacional e o fortalecimento das universidades, mais recentemente a atuação da agência tem-se pautado pela consolidação e pela busca de excelência das instituições de ensino e pesquisa. Na atualidade, a formação de recursos humanos no exterior visa complementar os esforços já realizados pelos programas nacionais.

Nesse artigo, buscou-se apresentar as informações relativas à concessão de bolsas no exterior. A relevância do trabalho se dá justamente pela inexistência de um instrumento que agregue esses dados possibilitando o acesso à informação consolidada. Essa pesquisa histórica e documental procurou reconstituir a história da Coordenação com foco na formação de recursos humanos no exterior buscando discorrer sobre a configuração desse financiamento ao longo de seis décadas e a sua harmonização com as



demandas acadêmicas e científicas do país. Em discurso proferido na Universidade Federal Fluminense, em 6 de setembro de 2012, o presidente da CAPES, professor Jorge Almeida Guimarães confirmou esse compromisso:

Na Capes, buscamos garantir a qualificação da pós-graduação brasileira, aprimorar de modo permanente o padrão de excelência acadêmica dos cursos de mestrado e doutorado do País, promover a capacitação de recursos humanos de alto nível, com vistas a formar profissionais qualificados e aptos a responder às necessidades de desenvolvimento de nosso País. [...] Ao longo dessas seis décadas, a CAPES vem cumprindo um papel estratégico na formação de mestres e doutores, contribuindo para a qualidade da pós-graduação brasileira e para possibilitar ao país alcançar a 13ª posição na produção científica internacional e liderança em muitos segmentos na produção tecnológica. Em um trabalho articulado com outras agências nacionais de fomento à pesquisa construiu-se um invejável parque científico e tecnológico, patrimônio sem similares em países em desenvolvimento e até mesmo entre alguns desenvolvidos.

Os resultados desse processo evolutivo podem ser, sinteticamente, indicados pelos seguintes aspectos: quando da criação da CAPES, buscava-se capacitação pessoal de alto nível para prover as mais diversas áreas e instituições no país com recursos humanos qualificados, bem como estabelecer centros universitários e de pesquisa para amparar o desenvolvimento econômico do país. Houve, paulatinamente, a redução do incentivo a especializações e mestrados no exterior, haja vista a consolidação do sistema nacional de pós-graduação. Essa mesma redução foi observada, já em anos recentes, no financiamento do doutorado pleno, priorizando-se a concessão de bolsas sanduíches. No que se refere ao doutorado sanduíche, averiguou-se também o crescimento do apoio às bolsas institucionais em detrimento das bolsas individuais. Com a consolidação da pós-graduação brasileira há um crescente estímulo pela CAPES ao intercâmbio de ações de cooperação internacional, visando à internacionalização das instituições brasileiras e a maior interação entre os grupos de pesquisa para formação de redes que contribuam para o avanço do conhecimento. Segundo Córdova, *a*



*campanha traz um sopro de cooperação universitária interna e externa, trazendo consigo a marca de uma contemporaneidade.* (Córdova, 2003, p. 47).

Hoje, as ações de fomento da agência buscam apoiar o vínculo dos nossos pesquisadores com os principais centros de pesquisa e pós-graduação do mundo em um esforço de manter a comunidade científica e tecnológica atualizada e na fronteira do conhecimento internacional. Buscam também evitar a endogenia e direcionar esforços para formação no exterior em áreas e setores específicos que ainda carecem de fortalecimento. O extenso investimento do Governo Federal na internacionalização das universidades brasileiras, principalmente a partir de 2011, com o lançamento do programa Ciência sem Fronteira, demonstra a preocupação estatal com o desenvolvimento e evolução da competência científico-tecnológica do Brasil e a inserção das instituições de ensino no contexto mundial, no intuito de superar gargalos ao crescimento econômico e contribuir com soluções para problemas nacionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Elenara C. E.; GUIMARÃES, Jorge A. **A pós-graduação e a evolução da produção científica brasileira.** São Paulo: Editora Senac, 2013.

AVEIRO, Thais M. M. **Uma análise do programa CAPES-COFECUB entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior e o Comité Français d'Evaluation de la Coopération Universitaire et Scientifique avec le Brésil como ferramenta de cooperação internacional.** 2016. Tese (Doutorado) –Université Paris 13/UnB, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – CEAM, Brasília.

AZEVEDO, Fernando de. **As ciências no Brasil.** 2. ed. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1994. 2 v.

BARROS, Elionora Maria Cavalcanti de. **Política de Pós-Graduação – Um estudo da participação da comunidade científica (1998).** MEC/CAPES, página 221 e Arquivos da CGD.



CANTO, Isabel. **O Brasil e a evolução da colaboração científica internacional.** In: Saraiva; Cervo. (Org.). O Crescimento das Relações Internacionais no Brasil. Brasília: Teixeira Gráfica e Editora Ltda., 2005, v., p. 173-194.

\_\_\_\_\_. **The Co-ordinating Agency for the Improvement of Higher Education Personnel (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES) and the international co-operation trajectory (1951-1990).** In: Delphos, Vol. 1, agosto 2008.

CAPES (1952 a 1964). **Boletins informativos**, n. 01 ao 145. Brasília, DF.

CAPES. **Infocapes, de 1994 a 2002.** Brasília, DF.

CAPES. **Boletim de informações sobre bolsas de estudo – 1954.** Brasília, DF.

CAPES. **Boletim de informações sobre bolsas de estudo – 1955.** Brasília, DF.

CAPES. **Relatório de Atividades – 1963.** Brasília, DF.

CAPES. **Relatório Atividades – 1964.** Brasília, DF.

CAPES. **Relatório Atividades – 1967.** Brasília, DF.

CAPES. **Relatório – Relatório Atividades – 1968.** Brasília, DF.

CAPES. **Série Histórica de Bolsas no Exterior, período de 1951 a 1986 –** Acervo Histórico da Coordenação de Gestão de Documentos – CGD. Brasília, DF.

CAPES. **Relatório de Atividades – 1987.** Brasília, DF.

CAPES. **Relatório de Atividades da Superintendência de Programas no Exterior – 1998.** Brasília, DF.

CAPES. **Relatório de Atividades – 2000.** Brasília, DF.

CAPES. **Relatório de Gestão – 2001.** Brasília, DF.

CAPES. **Relatório de Atividades da Coordenação Geral de Programas com o Exterior. 2001.** Brasília, DF – 03/2/2002.

CAPES. **Relatório de Gestão – 2003.** Brasília, DF.

CAPES. **Dossiê – Relatório CPE 2005 – Históricos dos Programas CGPE/CPE.** Brasília, DF.



- CAPES. **Relatório de Gestão 2004-2011**. – Brasília, DF: CAPES,2011.
- CAPES. **(1952) Documentos iniciais n, 01, ano 01**. Brasília, DF.
- CAPES. **Capes, 60 anos. Seis décadas de evolução da pós-graduação**.  
Revista Comemorativa. – Brasília, DF: CAPES, julho/2011.
- CAPES. INFOCAPES. **Boletim Informativo da CAPES. Vol.9 - Nº 2 e Vol. 9.3** –  
Brasília, CAPES, 2001.
- CAPES. INFOCAPES. **Boletim Informativo da CAPES, vol. 4, n 3  
julho/setembro**, Brasília, CAPES,1996.
- CAPES. INFOCAPES. **Boletim Informativo da CAPES. Documento. Mudanças  
no Acordo CAPES/COFECUB**. vol. 4, n 3 julho/setembro, 1996, p. 25.
- CAPES. INFOCAPES. **Boletim Informativo da CAPES. Documento. O Projeto  
Norte de Pós-Graduação**. p. 12-15. Vol. 2, n.2 – Brasília: CAPES, 1994.
- CAPES. INFOCAPES. **Brasília. vol. 1, n. 1, jul/set 1993**. Brasília, DF.
- CAPES. INFOCAPES. **Brasília. vol.5, n. 2, abr.jun., 1997**. Brasília, DF.
- CAPES. INFOCAPES. **Boletim Informativo Vol.3 Nº 3-4 julho/dezembro**.  
Brasília, CAPES, 1995
- CAPES. **Legislação e Normas da Pós-Graduação Brasileira: (2.ed. atualizada)**  
– Brasília: FUNADESP, 2002.
- CAPES. **Plano Nacional de Pós-Graduação – PNGP 2011-2020**. – Brasília, DF:  
CAPES,2010.
- CAPES. **Plano Nacional de pós-graduação – PNPG 1975-1979** – Brasília, DF:  
CAPES, 1975.
- CAPES. **Plano Nacional de pós-graduação – PNPG 1982-1985** – Brasília, DF:  
CAPES, 1981.
- CAPES. **Plano Nacional de pós-graduação – PNPG 1986-1989** – Brasília, DF:  
CAPES, 1985.
- CAPES. **Plano Nacional de pós-graduação – PNPG 2005-2010** – Brasília, DF:  
CAPES, 2004.
- CAPES. **Relatórios de atividades - Anos: 1953 a 1964**. Brasília, DF.



CAPES. **Relatórios de Gestão (2002-2009)**. – Brasília, DF: CAPES.

CAPES. **Sistema de Disseminação de Informações (SDI)**. Não disponível.

CAPES. **GeoCAPES, ferramenta de dados georeferencial**. Disponível em:  
<http://geocapes.capes.gov.br/geocapesds/#>

CASTRO, Cláudio Moura. **Ciência e Universidade**. Jorge Zahar Editor Ltda, 1986.

CÓRDOVA, R. de A.; GUSSO, D. A.; LUNA, S. V. de. **A pós-graduação na América Latina: o caso brasileiro**. Brasília: CAPES/CRESALC, 1986.

CÓRDOVA, Rogério de Andrade. **CAPES: origem, realizações, significações (1951-2002)**. – Brasília: [s.n], 2003.

\_\_\_\_\_. **A brisa dos anos 50: a origem da Capes**. Infocapes, Brasília, v. 4, n. 2, p. 9-20, abr./jun. 1996.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Graduação/Pós-Graduação: a busca de uma relação virtuosa**. In: *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 25, n. 88, p. 777-793, Especial - Out. 2004 Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acessado em 14 de julho de 2014.

Decreto n.º 29.741, de 11 de julho de 1951.

**Discurso proferido pelo Presidente da CAPES, Jorge Almeida Guimarães, na Universidade Federal Fluminense, por ocasião da solenidade de recepção do Título de “Professor Emérito” da UFF**. Em 6 de setembro de 2012. Disponível em: <http://www.noticias.uff.br/noticias/2012/09/emerito-discurso-jorge-guimaraes.pdf>, acessado em 15 de julho de 2014.

DURHAM, Eunice R. **A Pós-graduação no Brasil – problemas e perspectivas**. In: **Estudos sobre a pós-graduação**. Documento de trabalho 8/96. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – MEC.

FERREIRA, Marieta de Moraes; Moreira, Regina da Luz. **Capes, 50 anos**. Brasília: Fundação Getúlio Vargas (CPDOC) / CAPES, 2001.

GOUVÊA, Fernando C. Ferreira. **Um percurso com os Boletins da Capes: a contribuição de Anísio Teixeira para a Institucionalização da Pós-Graduação no Brasil (1951-1964)**. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-Rio, 2001.



\_\_\_\_\_. **O primeiro decênio da Capes: uma campanha extraordinária (1951-1960).** In: Rev. Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 91. set/dez 2010. p. 528-542.

LINDENBERG NETO, Henrique et. Allí. **Graduação Sanduíche no curso de engenharia civil: a experiência da escola politécnica da USP.** In: <http://www.abenge.org.br/CobengeAnteriores/2000/artigos/198.PDF>, acessado em 15 de julho de 2014.

MENDONÇA, Ana Waleska P. C. **A Formação dos Mestres: a contribuição de Anísio Teixeira para a institucionalização da Pós-Graduação no Brasil.** In: Seminário "Um olhar sobre Anísio". Mesa Redonda "Política Educacional", Rio de Janeiro, 3 set. 1999. Rio de Janeiro, UFRJ/CFCH/PACC/, Fundação Anísio Teixeira, 1999. Documento disponível em: <http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/AnaWaleska.htm> . Acessado em: 08 de julho de 2014.

MOTA, RONALDO . **A CAPES do B.** Jornal da Ciência - SBPC, 19 out. 2006.

NUNES SOBRINHO, G et ZINN, Y. – **Dos custos financeiros da formação de doutores no exterior e conseqüências nas políticas e programas de pós-graduação.** Brasília. INFOCAPES. Vol. 8, Nº 2, pg. 7-33. 2001.

OLIVEIRA, A. B. de e CARVALHO, J. Z. S. **A formação de Pessoal de Nível Superior e o desenvolvimento Econômico.** Rio de Janeiro. CAPES, 1960.

**Programa Ciência sem Fronteiras – um programa especial de mobilidade internacional em ciência, tecnologia e inovação.** Documento Conjunto CAPES-CNPq. Não Publicado.

SOARES, Maria Susana Arrosa (coord.). (Org.). **A educação superior no Brasil.** 1 ed. Brasília – DF CAPES, 2002.

Recebido em: 04/01/2016

Aceito em:27/04/2016



### **Sobre os autores:**

#### **Astrogildo Brasil dos Santos**

Chefe da Divisão de Tratamento da Informação da Coordenação de Gestão de Documentos (DTRAT/CGD) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

#### **Thais Mere Marques Aveiro**

Doutora em cotutela pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília (PPGDSCI/CEAM/UnB) e Université Paris 13; Mestre em Relações Internacionais pela UnB; e Analista em Ciência & Tecnologia da CAPES.



# A PRESENÇA DO IDOSO NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO E OS RUMOS DOS MODELOS DE ENSINO-APRENDIZAGEM

Luciana Lucci de oliveira

Maria Aparecida dos Santos Sarraipo

Rosana Salles Raymundo

Marluce Auxiliadora Borges Glaus Leao

Maria Aparecida Campos Diniz de Castro

Marcia Maria Dias Reis Pacheco

**RESUMO:** Este artigo investiga a presença do idoso no contexto da educação formal e apresenta as bases históricas do Ensino Superior no Brasil. Trata-se de um estudo documental sobre dados secundários do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Nacionais Anísio Teixeira (INEP), catalogados pelo Censo da Educação Superior de 2010, referentes ao número de matrículas, em Instituições brasileiras de Ensino Superior, de idosos ingressantes e concluintes. Para a sistematização dos dados, reuniram-se as faixas etárias a partir de 60 anos, utilizando-se, para a análise, de suporte teórico sobre os processos de desenvolvimento e aprendizagem do adulto. Os resultados mostram que 75% dos estudantes idosos ingressantes concluem o curso superior e a região sudeste tem o índice mais representativo dessa população. Conclui-se que a recente presença dessa população na educação formal é um fenômeno com desdobramentos múltiplos, que requer adequação das políticas públicas às suas singularidades, especialmente em termos de práticas educativas e de processos de aprendizagem.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ensino Superior; Aprendizagem do Adulto; Políticas Públicas; Gerontologia Educacional.

*O futuro também está nos idosos. Por ironia do destino, estamos chegando ao tempo em que os idosos serão o segmento não só mais populoso, como, sobretudo, importante da sociedade (Pedro Demo)*



## INTRODUÇÃO

O crescente envelhecimento da população mundial é um dos fenômenos emergentes do século XXI e o Brasil, considerado até pouco tempo um “país de jovens”, apresenta na atualidade um percentual de 10% de sua população constituída por pessoas idosas, com idade igual ou superior a 60 anos, índice que aumenta gradativamente, segundo os dados do último Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (BRASIL, 2010).

Esse fenômeno tem estimulado novos estudos e pesquisas, especialmente nas áreas das Ciências Humanas, Sociais e da Saúde, tendo em vista que o processo de envelhecimento requer a conjugação de saberes multidisciplinares e, especialmente, uma compreensão e uma intervenção interdisciplinar.

Nessa perspectiva, indaga-se sobre o acesso dessa parcela da população a um envelhecer digno e com qualidade, nos vários âmbitos da vida, considerando a educação como uma estratégia de potencialização de suas capacidades. Em se tratando dos contextos educativos, constata-se que se constituem em espaços de formação e de construção de saberes, como exemplo, na (re) visão das concepções sobre o processo de envelhecimento, rompendo com os preconceitos existentes na sociedade, como o fato de o idoso apresentar limitações de aprendizagem.

Contudo, de acordo com Carmo (2007) observa-se um novo perfil de idoso, ocupando os espaços educativos; um indivíduo que pensa e atua de forma diferente dos demais, exigindo tratamento diferenciado, lutando pelos seus direitos e por sua cidadania. Esse idoso do século XXI busca, por meio da educação, ocupar um espaço social e, quando tem a possibilidade de ingressar em uma universidade, aumentam suas chances de participar ativamente do processo de aquisição de novos conhecimentos, contribuir para a construção de uma nova cultura a partir da bagagem de experiências adquiridas nos anos vividos e sentir-se inserido na sociedade, conforme salienta Tavares (2008, p.87).



A entrada na universidade pode contribuir para o acesso às escolhas mais significativas, aos meios de comunicação, a metodologias integradas e complexas, com o indivíduo passando a reconstruir o processo pelo qual modifica a sua representação da realidade social. Sente-se mais gente. O mundo moderno pode oferecer oportunidades para o exercício da cidadania na velhice, desenvolvendo a autoestima, a autoconfiança, resgatando a dignidade aos seus participantes ativos. Não se refere aqui a adaptar as habilidades humanas ao ritmo acelerado da mudança mundial, mas a tornar esse mundo em rápida mudança mais hospitaleiro para o idoso.

Por sua vez, as universidades, como organizações sociais, buscam cumprir um de seus papéis sociais junto às comunidades em que estão inseridas, adequando as ofertas acadêmicas às demandas sociais da população, possibilitando a participação de todos os segmentos, independentemente de idade, cor, religião, etnia ou *status* social. Nesse contexto, para D'Alencar (2002) a educação dos idosos apresenta-se em processo de (re) construção quanto ao campo conceitual e prático, considerando as especificidades características desses sujeitos da aprendizagem.

Acreditando na importância da discussão dessa questão social para o norteamento das políticas públicas e das intervenções sociais, este estudo objetivou, a partir da análise de dados secundários e de produções acadêmicas, conhecer a atual realidade brasileira em termos da presença das pessoas idosas no ensino superior e revisitar como operam os modelos de ensino-aprendizagem das práticas educativas para adultos.

Preliminarmente, faz-se uma breve incursão na implantação da educação superior e na evolução das políticas educacionais no país.

## **A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL**

Recentemente, muito se tem discutido sobre os rumos da Educação Superior no Brasil. Cada vez mais, evidencia-se, em diversos fóruns, a importância da participação da população brasileira no delineamento das políticas públicas, especialmente no tocante à melhoria da qualidade da educação e do acesso dos cidadãos a esse nível de ensino.



A história dessa modalidade de educação no Brasil remonta ao ano de 1549, com a chegada dos primeiros padres jesuítas, praticamente os únicos educadores no país por mais de 200 anos. Embora tenham fundado inúmeras escolas de alfabetização, a prioridade dos jesuítas sempre foi a escola secundária que, muitas vezes, chegava a se equiparar ao Ensino Superior. Em 1759, os jesuítas foram expulsos de Portugal e do Brasil, e, a partir daí, constituiu-se um novo cenário na educação nacional.

Com a mudança da sede do Reino de Portugal e com a vinda da família real para o Brasil-Colônia, em 1808, observou-se a emergência de instituições culturais e científicas, de ensino técnico e dos primeiros cursos superiores.

Sobre essa questão, esclarece Saviani (2010, p. 5).

Embora alguns dos colégios jesuítas no período colonial mantivessem cursos de filosofia e teologia, o que dá respaldo à tese de que já existia ensino superior nessa época no Brasil, os cursos superiores propriamente ditos começaram a ser instalados no Brasil a partir de 1808 com a chegada de D. João VI. Surgiram, então, os cursos de engenharia da Academia Real da Marinha (1808) e da Academia Real Militar (1810), o Curso de Cirurgia da Bahia (1808), de Cirurgia e Anatomia do Rio de Janeiro (1808), de Medicina (1809), também no Rio de Janeiro, de Economia (1808), de Agricultura (1812), de Química (química industrial, geologia e mineralogia), em 1817 e o Curso de Desenho Técnico (1818). Vê-se que se tratava de cursos superiores isolados, isto é, não articulados no âmbito de universidades.

Entretanto, na perspectiva de D. João VI a educação brasileira voltou-se para as necessidades imediatas da corte portuguesa no Brasil, cujo objetivo era preencher as demandas de formação profissional, refletindo essa perspectiva na trajetória da Educação Superior no país.

De acordo com Saviani (2010) um novo panorama surgiu com a independência do Brasil, em 1822, nos aspectos político, social, econômico e educacional. A primeira Constituição Brasileira outorgada em 1824 assegurou somente a instrução primária e gratuita a todos os cidadãos. Com a instituição da República, em 1889 a descentralização da educação básica foi estabelecida. No entanto, a aplicação de políticas de universalização do Ensino Fundamental



foi impedida, ocasionando, dessa forma, a distância entre as elites do País e as camadas sociais menos favorecidas.

Após a Primeira Grande Guerra Mundial, na década de 20 do século XX, outro panorama econômico-cultural e político se descortinou no Brasil, dando início ao movimento de renovação na educação. Lembra-se, aqui, da primeira grande geração de educadores: Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo, entre outros, tentando implantar os ideais da Escola Nova e divulgar o Manifesto dos Pioneiros, em 1932, que iria redefinir a educação brasileira, conforme aponta Cunha (2008, p.133).

O manifesto defende, então, “uma reforma integral da organização e dos métodos de toda a educação nacional”, abrangendo “dos jardins de infância à Universidade”, apelando a “um conceito dinâmico” que remete “não à receptividade, mas à atividade criadora do aluno”, no intuito de levar “à formação da personalidade integral” do estudante e “ao desenvolvimento de sua faculdade criadora e de seu poder criador”.

Nesse período, foram criadas as primeiras universidades brasileiras, no Rio de Janeiro, em 1920, em Minas Gerais, em 1927, em Porto Alegre e em São Paulo (Universidade de São Paulo), em 1934. Atualmente, existem inúmeras Instituições de Ensino Superior, públicas e privadas, espalhadas pelo território brasileiro. Todavia, foi a partir da década de 90 do século XX que se iniciou a implantação das políticas públicas de acesso a essas universidades.

Dentre as principais políticas que merecem destaque, consta o Prouni (Programa Universidade para Todos), criado em 2004 pelo Governo Federal, que oferece bolsas de estudos em Instituições de Ensino Superior da rede privada aos alunos com bom desempenho no ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) e que atendam ao critério econômico estabelecido pelo programa. Como exemplo, no segundo semestre de 2012, foram oferecidas 52.487 bolsas integrais, 37.824 bolsas parciais, totalizando 90.311 bolsas (BRASIL, 2012). Outra medida mais recente adotada pelo Governo Federal é o sistema de cotas para as universidades públicas federais, em que as universidades devem reservar metade de suas vagas para alunos egressos do Ensino Médio público.



Constatam-se, ainda, algumas políticas públicas no âmbito estadual e municipal, que favorecem o acesso de alunos às universidades.

Em relação ao indivíduo idoso, questionam-se aqui as políticas de seu acesso à universidade em termos do Ensino Superior, para além da iniciativa das chamadas Universidades Abertas à Terceira Idade, referenciadas adiante. Oliveira (2009, p. 388) lembra que os dispositivos das leis referentes à educação compreendem o idoso como adulto e apontam para sua inclusão nas práticas educativas, contudo desconsideram suas necessidades educacionais específicas. Assim, se em períodos anteriores esse indivíduo teve dificuldades para ampliar sua formação em termos da educação formal, por diferentes motivos, sua (re) inserção no sistema educacional é hoje um dos grandes desafios do século XXI, especialmente para as políticas públicas do Ensino Superior.

Diante da perspectiva de que o Brasil será o “[...] 6º país do mundo em número de idosos, com um contingente superior a 30 milhões de pessoas” (VERAS, 2009, p. 549) e que a expectativa de vida dos brasileiros é de 81 anos (BRASIL, 2011), pensar sobre as condições de acesso dessa população ao Ensino Superior se faz necessário. Especialmente, conforme alerta Tavares (2008, p. 31), pelo fato de o idoso universitário entender que tem direitos e deveres como todos os cidadãos e que pode continuar vivendo e fazendo uso de “[...] todas as suas potencialidades”.

Assim, é possível supor que a educação configura-se uma importante estratégia de superação da marginalização do indivíduo frente à velhice, fornecendo ao idoso, conhecedor dos seus direitos, subsídios para intervir na construção de políticas públicas que favoreçam um processo do envelhecimento ativo<sup>1</sup> e socialmente participativo (OLIVEIRA, 2009).

---

<sup>1</sup> Envelhecimento ativo é compreendido como o processo de otimização das oportunidades de saúde, participação e segurança, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida à medida que as pessoas ficam mais velhas. Vide: Organização Mundial da Saúde (OMS). **Envelhecimento ativo**: uma política de saúde. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2005.



Considerando a relevância dessa questão e o fato de tratar-se, ainda, de uma realidade pouco conhecida, este estudo estabeleceu como objetivo identificar, por meio de dados oficiais, o número de idosos ingressantes e concluintes em cursos de Ensino Superior das instituições educacionais brasileiras e estabelecer uma reflexão sobre o modelo de ensino-aprendizagem requerido por este aprendiz.

## **MÉTODO**

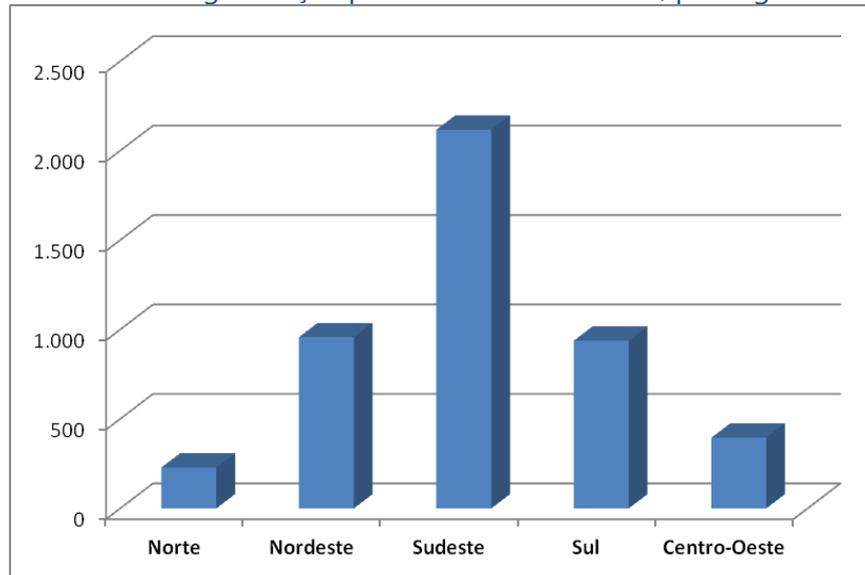
Numa base teórica e documental para efeito de estudos, realizou-se um levantamento das informações mais recentes (Censo 2010), na base de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Nacionais Anísio Teixeira (INEP, 2011), catalogadas no Ministério da Educação e Cultura (MEC). A busca foi feita no período de agosto a setembro de 2012, acessando os dados do "Censo da Educação Superior", em relação ao número de matrículas, ingressantes e concluintes de cursos, nas modalidades presencial e a distância, por faixa etária e sexo. Para uma sistematização dos dados, focalizou-se para análise apenas os referentes às faixas etárias de 60 ou mais anos. Utilizaram-se, na discussão, teóricos das áreas de desenvolvimento e aprendizagem de adultos.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

De acordo com os dados disponíveis, o total de brasileiros que ingressaram no ensino superior formal foi de 2.182.229 alunos, em cursos de graduação presenciais e a distância. Desse número, 4.636 são alunos idosos (idade superior ou igual a 60 anos), o que representa um percentual geral de 0,21%, considerando as diferenças entre as cinco regiões do país, como demonstrado na Figura 1.



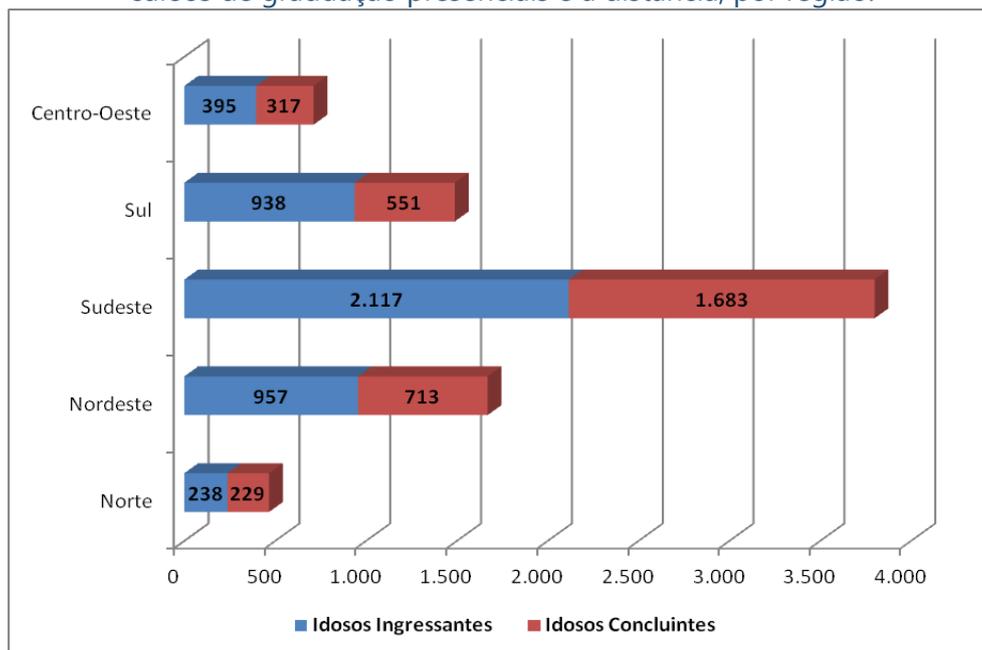
Figura 1. Distribuição do percentual de alunos idosos ingressantes em cursos de graduação presenciais e a distância, por região.



Fonte: MEC – Inep, Censo 2010 (INEP, 2012).

Embora o percentual de 0,21% de alunos idosos no Ensino Superior seja, aparentemente, pouco expressivo, observa-se, na Figura 2, que, do número de ingressantes, uma parcela significativa conclui os estudos.

Figura 2. Distribuição do percentual de alunos idosos concluintes em cursos de graduação presenciais e a distância, por região.



Fonte: MEC – Inep, Censo 2010 (INEP, 2012).



A análise dos percentuais relativos aos números dos idosos ingressantes e concluintes por regiões brasileiras, na Figura 2, demonstra que, na Região Norte, 96% dos idosos concluíram o curso superior; seguida pelas Regiões Sudeste e Centro-Oeste, com 80%; a Nordeste, com 75%; e a Sul, com 59%.

Esses dados indicam que uma parcela expressiva de idosos concluem o Ensino Superior, instigando uma análise sobre os aspectos relacionados às especificidades da inserção desse idoso nesse nível de ensino. Nesse sentido, assinala-se a relevância de um olhar interdisciplinar, pelas repercussões dessa questão nas diversas esferas sociais e a carência de programas, projetos e legislações que atendam às necessidades específicas desse grupo populacional, especialmente as educacionais.

Oliveira (2007, p. 282) afirma que a sociedade brasileira apresenta um discurso favorável ao idoso, mas ainda arraigado em práticas conflitantes, baseadas em situações de paternalismo e, em outras, de assistencialismo, ocasionando muitas vezes a falta do seu real espaço social.

Para a efetivação de uma política pública no país que atenda aos interesses e às necessidades dos idosos, é imprescindível a participação do Estado e de toda a sociedade, numa atitude consciente, ética e cidadã que valorize o envelhecimento ativo. Observa-se um avanço nesse sentido, na medida em que o Estatuto do Idoso destaca, em seus artigos 20, 21 e 25, o direito à educação, respeitando a peculiar condição de sua idade, e em que o poder público deve criar condições de oportunidades de acesso do idoso à educação, por meio de cursos especiais para que ele se integre à vida moderna. Assim, esse dispositivo de Lei delibera que as universidades devem criar, por exemplo, escolas abertas aos idosos, mas não faz menção a sua (re) integração em termos da educação formal na modalidade dos cursos superiores.

A LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional –, promulgada em 20 de dezembro de 1996, no que se refere à Educação Superior, em seu Capítulo IV, estabelece o estímulo à criação cultural, ao desenvolvimento do



espírito científico e do pensamento reflexivo, assim como o conhecimento dos problemas do mundo presente, em nível nacional e regional, prestando serviços especializados à comunidade, numa relação de reciprocidade. Busca, também, promover a participação da população com o objetivo de divulgar as conquistas e benefícios resultantes da criação cultural, da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição, priorizando a formação de profissionais para a inserção no mercado de trabalho. Contudo, não oferece pistas de inclusão da população idosa que, não necessariamente, está em busca de alfabetização ou de qualificação profissional, mas muito mais de conhecimentos que respaldem sua interação com o mundo contemporâneo, sua compreensão e uma melhor vivência de sua velhice.

O que se observa no Brasil, desde a década de 70, são as iniciativas das Universidades Públicas Estaduais e Federais, e também de instituições privadas, denominadas “Universidades Abertas à Terceira Idade”, que criaram cursos livres e programas voltados às questões culturais, sociais e de saúde específicos para o público idoso, embora não sejam regulamentados e reconhecidos pelo MEC, enquanto mecanismos formais de educação.

Pensar sobre as especificidades do processo de aprendizagem e sobre o desenvolvimento do adulto, nessa etapa da vida, nos remete à área da gerontologia<sup>2</sup> educacional. De acordo com Oliveira (1999), esse adulto traz consigo uma história de vida longa e complexa, caracterizada por suas experiências, conhecimentos acumulados e concepções de mundo; traz, ainda, diferentes habilidades e dificuldades, se comparado a uma criança ou um adulto mais jovem. Essas peculiaridades não podem ser desprezadas pelas diretrizes pedagógicas dos cursos superiores frequentados por estudantes idosos, pois

---

<sup>2</sup> Gerontologia Educacional – área que se preocupa com o processo de educação do idoso; quem é este aprendiz, como é sua aprendizagem, suas necessidades e potenciais. Vide: GLENDENNING, F. Educational Gerontology. In: Britain as an emerging field of study and practice. **Educational Gerontology**, n. 15, p. 121-31, 1989.



envolve a escola estar preparada do ponto de vista das práticas educativas direcionadas a esse público.

A finalidade dessas práticas deve levar em conta as questões assinaladas por Demo (2005, p.27).

Como aprendizagem deve ser feita a partir do aprendiz, o idoso coloca desafios novos e inovadores à universidade, entre eles: i) manter-se atualizado, em especial para comunicar-se com as novas gerações; ii) estudar de sorte a dar conta das novas tecnologias; iii) montar cursos mais flexíveis, em particular virtuais, através dos quais o idoso pode organizar sua aprendizagem como preferir; iv) aprender a envelhecer, tanto em sentido físico (alimentação, exercícios físicos, saúde, etc.), quanto em sentido espiritual (cuidar da alma); v) ser consultado e levado em conta em qualquer desenho do futuro da sociedade.

Sobre o sentido que a educação assume para o idoso, pondera Leão (2008, p. 47):

Os adultos maduros e idosos que atualmente retomam o caminho da educação o fazem não apenas pela perspectiva da atualização cultural, da busca por novos vínculos sociais, necessidades de regulação emocional ou como atividades para ocupar o tempo livre. Procuram atividades para desenvolvimento de habilidades específicas, para uso prático dos conhecimentos. Procuram espaços educativos mais críticos e contextualizados.

Algumas perspectivas teóricas colaboram para pensar as diretrizes pedagógicas voltadas para esse adulto idoso; suas peculiaridades no processo de aprendizagem e também em relação ao rol de conhecimentos e experiências que acumulou em sua trajetória de vida.

Considerando o processo de desenvolvimento e de aprendizagem nas diferentes etapas da vida, Piaget (1970) acredita que o desenvolvimento cognitivo é constituído por estruturas mentais compostas por "esquemas de ação" e que tais esquemas, inicialmente, são categorias inatas, que vão amadurecendo e adquirindo caráter distinto por meio de um processo de "equilibração" entre o sujeito e seu ambiente. Nessa perspectiva, esse desenvolvimento não se esgota, desde que haja situações que desafiem as estruturas mentais, mesmo com os eventuais *déficits* do organismo.



Já Vygotsky (1998) defende que aprendizagem e desenvolvimento estão inter-relacionados, que o ser humano se constitui como tal na relação com os demais e que é a cultura que compõe a natureza humana num processo histórico que, ao longo do desenvolvimento filogenético e ontogenético, molda o funcionamento psicológico humano. Nesse sentido, o que se faz extraordinário na teoria de Vygotsky é o conceito de zona de desenvolvimento proximal, que demonstra a importância da integração social como fonte de conhecimento, ou seja, por meio dessa interação do indivíduo com o meio social, ele pode avançar além de seu desenvolvimento atual, até certo ponto, com a ajuda de outros indivíduos.

Na mesma direção, o modelo bioecológico do desenvolvimento humano também respalda essas possibilidades.

“Estudo científico da acomodação progressiva, mútua, entre um ser humano ativo, em desenvolvimento, e as propriedades mutantes dos ambientes imediatos em que este ser humano vive, na medida em que esse processo é afetado pelas relações entre esses ambientes, e pelos contextos mais amplos em que os ambientes estão inseridos. (BRONFENBRENNER, 1996 apud KOLLER, 2011, p.138)

Nesse sentido, a reflexão sobre os processos de desenvolvimento e aprendizagem de idosos deve destacar o caráter universal das etapas do desenvolvimento de toda espécie humana e o papel ativo do sujeito como protagonista de seu próprio processo de desenvolvimento e aprendizagem que ocorrem ao longo de toda a sua existência.

Com isso, pode-se afirmar que todo indivíduo é capaz de aprender, considerando a heterogeneidade do processo de envelhecimento e peculiaridades do processo de aprendizagem de adultos mais velhos, como a questão da inteligência.

Alguns psicólogos da linha cognitivista sugerem a existência de dois tipos de inteligência: a inteligência fluida – na qual as habilidades de processamento cognitivo são as que capacitam o indivíduo a manipular



símbolos abstratos com maior rapidez, sendo mais alta em adultos mais jovens; e a inteligência cristalizada – caracterizada pelo conhecimento armazenado ao longo da vida, considerada mais alta, em média, em adultos mais velhos (HORN; CASTELL, 1966, *apud* STEMBERG, 2000).

Nessa concepção, para Stenberg (2000) ainda que adultos mais velhos não demonstrem a mesma rapidez no processamento da informação, quando comparados a um adulto mais jovem, podem compensar essa função sendo mais analíticos, pois refletem mais sobre suas experiências passadas antes de concluírem um julgamento ou aprendizagem, o que pode ser entendido por sabedoria.

Portanto, para falar do processo ensino e aprendizagem, reconhece-se que todo sujeito é capaz de aprender, mediante situações estimuladoras, orientadas para aprendizagens significativas, fundamentadas por elementos teóricos que, assim, possibilitam a qualquer cidadão, independentemente de sua origem e/ou condição social, histórica e cultural, participar das práticas pedagógicas, objetivando o acesso ao conhecimento formal produzido nos meios escolares, nos diferentes níveis e modalidades de ensino.

Nessa perspectiva é necessário que os profissionais da educação atentem para o fato de que atualmente há uma diversidade de alunos que adentram ao meio acadêmico, dentre esses, os sujeitos adultos idosos. Assim, a prática docente deve estar pautada em uma literatura pedagógica adequada aos conteúdos curriculares escolhidos, utilizando de estratégias de ensino que atendam às necessidades dessa faixa etária e que possibilitem à aquisição de novos conhecimentos.

É certo que jovens, adultos e idosos têm necessidades de aprendizagens diferenciadas, sendo importante considerá-las na seleção de conteúdos e de opções didáticas. Percebe-se uma grande diferença no comportamento de crianças e jovens, que, geralmente, não se observa entre os adultos idosos, a começar pela espontaneidade e entusiasmo natural que os primeiros



apresentam, muitas vezes sem medo de errar e de serem avaliados; pela capacidade de criatividade e questionamento diante das possibilidades oferecidas. Essa realidade exige do educador um caráter integrador, fundamentado na concepção interacionista do conhecimento, cuja prática consiste em reflexões sobre sua capacidade de mediação, conduzindo o aprendiz a interagir com o saber cotidiano (real) e com o saber científico (potencial), tendo em vista as experiências trazidas na sua história de vida.

Ainda sob a inspiração teórica de Piaget e Vygotsky, nas dimensões cognitiva, social, histórica e cultural do desenvolvimento humano, vale destacar que a presença do idoso no Ensino Superior, ou nos demais níveis de ensino, deve fazer-se com profissionais politicamente comprometidos com a inclusão e com a qualidade da formação oferecida.

Para falar em inclusão no âmbito desse grupo, ou seja, dos adultos idosos, sujeitos sociais e culturais com longa trajetória de vida pessoal, ressalta-se a amplitude do mérito dessa experiência acadêmica. Diante da especificidade etária, o fato de retomarem os estudos, ou ingressarem na formação inicial da graduação, pode sinalizar vivências de momentos difíceis, muitas vezes acompanhadas de traumas, vergonha e medo de errar, um misto de sentimentos, alguns deles tão fortes que se sobrepõem à vontade de aprender, ou mesmo de arriscar-se a tal. A baixa autoestima, como exemplo, pode impedir que o desenvolvimento natural se instale, ou mesmo que se cumpra o desejo pessoal de vencer as dificuldades provindas das atividades escolares associadas às relações sociais vividas entre diferentes grupos no meio acadêmico.

Dessa forma, é necessário pensar as diretrizes pedagógicas para o adulto idoso para favorecer o desvelamento dos saberes, das competências escolares e das experiências tecidas no fio da história de vida pessoal e profissional de cada um que não podem ser ignorados. A equipe docente deve analisar as possibilidades em termos metodológicos e propor atividades experienciais que promovam aprendizagens significativas que facilitem processos interativos entre



os pares, entre os alunos e outros membros da academia, outros centros de participação social existentes e outros contextos promotores de compartilhamentos. Para Koler (2011). Deve-se investir na construção de uma ecologia de relações sociais e cognitivas, na qual a influência entre as partes deva ser mútua, simultânea e contínua. O profissional atuante no Ensino Superior, tal qual em outras modalidades de ensino, deve buscar compreender o aluno jovem, adulto ou idoso e acreditar nas possibilidades de cada um, incentivando e acompanhando-o na sua jornada acadêmica, fortalecendo vínculos e buscando constantemente subsídios pedagógicos que melhor orientem sua ação didática. Acredita-se que isso o conduzirá a se decidir por uma atitude interdisciplinar, tal qual nos revela Fazenda (1991, p. 14).

Atitude de busca de alternativas para conhecer mais e melhor; atitude de espera perante atos não-consumados; atitude de reciprocidade que impele à troca, ao diálogo com pares idênticos, pares anônimos ou consigo mesmo; atitude de humildade diante da limitação do saber; atitude de perplexidade ante a possibilidade de desvendar novos saberes; atitude de desafio diante do novo e comprometimento com projetos e com as pessoas neles implicadas; atitude, pois, de compromisso de construir sempre da melhor forma possível; atitude de responsabilidade, mas, sobretudo, de alegria de revelação, de encontro, enfim de vida.

Para obtenção dessa resposta nas práticas acadêmicas, há de se estimular maior envolvimento do educador; menor impermeabilização nas relações e histórias de vida para entendimento da multiplicidade de situações e da diversidade entre os alunos. Cumpre fazer um convite aos que vivem a educação nas suas diferentes esferas de ação: viver o desafio de manter o compromisso real com o diálogo entre os saberes e promover o importante encontro da ciência com a arte, da emoção com a razão, do eu com o outro.

Nessa rede de aprendizagens e de saberes gradativamente tecida, talvez seja oportuno contar com o interesse contínuo do professor, preocupado com o desenvolvimento humano de si e do outro, permitindo um olhar mais ampliado e compartilhado, mais intenso e aprofundado sobre aqueles que se constituem como grupo de alunos – independentemente da faixa etária, classe social e



gênero humano a que pertençam. Desse modo, o processo de formação ganha novos contornos, balizado pela reflexão sobre a própria ação e pela busca de diferentes estratégias de ensino, visando alcançar metas de sucesso junto aos sujeitos da ação – aprendizes e mestres (ALARCÃO, 1996).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A presença do idoso na educação formal no Brasil ainda carece de estudos e investigações, conforme mostrou a pesquisa empreendida em torno desse assunto. Não há uma literatura publicada consistente e variada que respalde uma visão mais ampla sobre tal questão, embora seja um tema que começa a despertar atenção por conta do envelhecimento gradativo da população brasileira, sinalizando a urgência de mudanças conceituais e atitudinais de toda a sociedade com relação ao processo de envelhecimento humano.

Constatou-se um percentual de 75% de alunos concluintes nos cursos universitários no Brasil, o que configura um fator importante para a implementação de políticas públicas e sociais específicas para esse novo perfil de idoso do século XXI. Um sujeito experiente e ativo, informado e politizado, consciente de seus direitos e deveres, capaz de contribuir com a transformação da comunidade em que está inserido.

O Ensino Superior, neste contexto, apresenta-se como uma alternativa viável para a reformulação dos programas educativos que favoreçam ao idoso uma aprendizagem inovadora, significativa e inclusiva em todos os aspectos humanos, desde que adequadamente qualificada nas diferentes áreas de ensino. Toma-se como pressuposto que isso deva ser uma construção coletiva e participativa, mediante a realidade dinâmica que se impõe, na qual educando e educador assumem-se sujeitos do processo.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALARCÃO, I. (Org.) **Formação reflexiva de professores: estratégias de supervisão**. Porto: Porto, 1996.

BRASIL. Câmara dos Deputados. LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Edições Câmara**. 5. ed. Brasília, 2010. 60 p.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 5 set. 2012.

BRASIL. Estatuto do Idoso. Ministério da Saúde. 1ª ed., 2ª reimpr. Brasília: Ministério da Saúde, 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm)>. Acesso em: 20 ago. 2012.

CARMO. P. C. C. S. et al. **Idoso Universitário: uma inclusão possível numa sociedade contemporânea**. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<http://site.unitau.br/scripts/prppg/3%20encontro%20seguro%20social/trabalhos/co/14.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2012.

CUNHA. M. V. O Manifesto dos Pioneiros de 1932 e a cultura universitária brasileira razão e paixões. **Revista Brasileira de História da Educação**. v.8, n.2, p. 133, 2008. Disponível em: <<http://www.rbhe.sbhe.org.br/index.php/rbhe/article/view/99>>. Acesso em: 8 set. 2012.

D'ALENCAR. R. S. **Ensinar a viver, ensinar a envelhecer: desafios para a educação de idosos**. Porto Alegre, v.4, p. 76, 2002. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/RevEnvelhecer/article/view/4719>>. Acesso em: 12 set. 2012.

DEMO. P. Ensino Superior no Século XXI: Direito de Aprender. **Reflexões**. 2006 PUCRS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Bento Gonçalves, p. 27, 2005. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/reflexoes/encontro/2006-1/documentos/04-Ensino-Superior-no-Seculo-XXI-Pedro-Demo.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2012.



FAZENDA, Ivani (Orgs). **O que é interdisciplinaridade?** São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. **Interdisciplinaridade:** um projeto em parceria. São Paulo: Loyola, 1991. Coleção Educar. v. 13.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Indicadores Sociais Municipais: uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico 2010. Estudos e Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica. Rio de Janeiro, nº 28, 2011, 149 p. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/indicadores\\_sociais\\_municipais/indicadores\\_sociais\\_municipais.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/indicadores_sociais_municipais/indicadores_sociais_municipais.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2012.

KOLLER, H. S. **Biologia do desenvolvimento humano:** tornando os seres humanos mais humanos/ Urie Bronfenbrenner. São Paulo: editora Artmed, p. 138, 2011.

LEÃO. M. A. B. G. Educação permanente de adultos maduros, idosos e de profissionais da área do envelhecimento: fundamentos para um projeto pedagógico de extensão universitária. **Revista de Extensão da Universidade de Taubaté** – Pró-Reitoria de Extensão e Relações Comunitárias. n. 1, Taubaté, 2008. Disponível em: <<http://periodicos.unitau.br/ojs-2.2/index.php/extensao>>. Acesso em: 20 set. 2012.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP. Dados Estatísticos – 2010. Brasília. Disponível em: <[www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)>. Acesso em: 22 jul. 2012.

PIAGET, J. **Psicologia e pedagogia.** Rio de Janeiro: Forense, 1970.

OLIVEIRA, C. S. O. O processo histórico do Estatuto do Idoso e a Inserção Pedagógica na Universidade Aberta. **Revista HISTEDBR**, Campinas, SP, n. 28, p. 282, dez. 2007.

OLIVEIRA, M. K. Ciclos de Vida: algumas questões sobre a psicologia do adulto. **Educação e Pesquisa.** São Paulo, v.30, n.2, p.211-229, 2004.

OLIVEIRA, R. C.; SCORTEGAGNA, P. A.; OLIVEIRA, F. S. Mudanças sociais e saberes: o papel da educação na terceira idade. **RBCEH, Passo Fundo**, v. 6, n. 3, p. 388, set./dez. 2009.

\_\_\_\_\_. Jovens e Adultos como sujeitos de conhecimento e aprendizagem. **Revista Brasileira de Educação.** São Paulo, n.12, p. 59-73, 1999.



SAVIANI, D. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. 3ª ed. Campinas: Autores Associados, 2010. (Memória da educação).

\_\_\_\_\_. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Póiesis Pedagógica** – v.8, n.2, p. 4-17, ago/dez.2010. Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/poiesis/article/view/14035/8876>>. Acesso em: 12 set. 2012.

STEMBERG, R. J. **Psicologia Cognitiva**. (M. R. B. Osório, Trad.) Porto alegre: Artes Médicas, 2000.

TAVARES, D. E. **A presença do aluno idoso no currículo da universidade contemporânea**: uma leitura interdisciplinar. 2008. 284 p. Tese (Doutorado em Educação: Currículo) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

VERAS, R. Envelhecimento populacional contemporâneo: demandas, desafios e inovações. **Revista de Saúde Pública**. São Paulo, vol. 43, nº 3, p. 549, 17 abr. 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-89102009005000025&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-89102009005000025&script=sci_arttext)>. Acesso em: 8 julh. 2012.

VYGOTSKY, L. S.; LURIA, A. R.; LEONTIEV, A. N. (Org). **Linguagem, desenvolvimento e aprendizagem**. São Paulo: Ícone, 1998. p. 103-117.

Recebido em: 30/09/2014  
Aceito em: 18/05/2016

#### **Sobre as autoras:**

##### **Luciana Lucci de Oliveira**

Mestre em Desenvolvimento Humano: Formação, Políticas e Práticas Sociais – Universidade de Taubaté – [lucianaluccideoliveirao@gmail.com](mailto:lucianaluccideoliveirao@gmail.com)

##### **Maria Aparecida dos Santos Sarraipo**

Mestre em Desenvolvimento Humano: Formação, Políticas e Práticas Sociais – Universidade de Taubaté – [cidinhasarraipo@hotmail.com](mailto:cidinhasarraipo@hotmail.com)



**Rosana Raymundo Salles**

Mestre em Desenvolvimento Humano: Formação, Políticas e Práticas Sociais –  
Universidade de Taubaté – rayzana@outlook.com

**Marluce Auxiliadora Borges Glaus Leão**

Docente do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Humano: Formação,  
Políticas e Práticas Sociais –PRPPG – Universidade de Taubaté –  
mgleao08@gmail.com

**Maria Aparecida Campos Diniz de Castro**

Docente do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Humano: Formação,  
Políticas e Práticas Sociais –PRPPG – Universidade de Taubaté –  
nenacdiniz@gmail.com

**Márcia Maria Dias Reis Pacheco**

Docente do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Humano: Formação,  
Políticas e Práticas Sociais –PRPPG – Universidade de Taubaté –  
mareispacheco@ig.com.br



# REFLEXÕES SOBRE A RELAÇÃO FAMÍLIA E ESCOLA: CONSIDERAÇÕES A PARTIR DA PSICOLOGIA HISTÓRICO-CULTURAL

Débora Barbosa de Deus  
Natália Pascon Cognetti  
Taiane Andrade Boccato

**RESUMO:** O presente artigo é fruto das reflexões realizadas na disciplina Psicologia Histórico-Cultural, Educação e Subjetividade, ofertada pelo Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Como resultado das discussões sobre os diversos elementos envolvidos nos processos de aprendizagem e desenvolvimento infantil, buscou-se investigar, através de revisão bibliográfica, a relação entre família e escola à luz do aporte teórico da Psicologia Histórico-Cultural, a fim de compreender sua importância no processo referido e sua construção histórica, cultural e social. Foi possível compreender que tanto os embates históricos das organizações familiares e da educação estão relacionados ao modo de produção e economia vigente, como também a história da educação constituiu-se de maneira a atender as necessidades econômicas e políticas de cada época. Doravante, a escola e a família devem estar conscientes de seus papéis na introdução da criança à cultura e, portanto, na transição de sua condição 'homizada' para 'humanizada'.

**PALAVRAS-CHAVE:** Família; Escola; Desenvolvimento Infantil; Psicologia Histórico-Cultural.

## INTRODUÇÃO

A relação entre família e educação de crianças apresenta-se como assunto interessante tanto para comunidade acadêmica quanto para a comunidade social, pois estudos sobre o assunto vislumbram as possíveis alternativas e modos de se compreender e lidar com o desenvolvimento infantil.



Pensando o ensinar não apenas como a transmissão de um conjunto de conhecimentos, mas como um processo de aprendizagem que possibilita o desenvolvimento da criança nos campos cognitivo e sociocultural, torna-se relevante a discussão sobre os diversos aspectos que se relacionam com possíveis sucessos e fracassos escolares da criança.

De acordo com Polonia e Dessen (2005), trabalhos e pesquisas científicas na área permitem perceber e/ou desenvolver mecanismos/estratégias para melhoramento nessas relações, a partir de propostas para as escolas e orientações à comunidade e suas respectivas famílias, podendo ainda ser pensadas propostas de políticas de atuação para esses dois ambientes, visando boa integração e esclarecimento sobre benefícios que trazem a relação adequada entre escola e família.

Tanto a família quanto a escola são para a criança elementos fundamentais em seu desenvolvimento, isto porque ambas podem dar suporte e traçar estratégias de aprendizagem adequadas à criança, em variadas proporções, possibilitando possíveis progressos no campo cognitivo e social dessa criança (MAIMONI e RIBEIRO, 2006). Uma observação possível se dá nas relações familiares em que a criança tem a oportunidade de ampliar os conhecimentos adquiridos na escola, inclusive os que estejam relacionados à convivência social.

Na escola encontra-se o ambiente no qual ocorrem atividades formais de aprendizagem, em que há "um local onde a Educação ali realizada é formalizada, garantida por Lei e organizada de acordo com uma padronização nacional" (JACOBUCCI, 2008, p. 56). Fora desta escola observa-se o que é chamado ambiente informal ou não formal, sendo este último, de acordo com Jacobucci (2008), espaços que podem ter equipes técnicas e ambientes preparados com atividades a serem oferecidas, assim como ambientes naturais, que não possuam uma estruturação.



Com isso, “na relação família e escola, a família legitima o discurso escolar, buscando adequar as práticas culturais familiares às práticas escolares. Castanheira (1991) constatou que há toda uma preparação para a alfabetização escolar, antes mesmo que a criança entre na escola” (MAIMONI e RIBEIRO, 2006, p.7).

Dessa forma, é possível notar que nos últimos casos (ambientes não formais) a participação da família se dá neste movimento de contribuição e auxílio nas atividades, indo além do que já é explanado nas atividades formais da escola, colaborando para sua compreensão em outros meios e ampliando as possibilidades de se favorecer a aprendizagem da criança.

Diante disso, é possível pontuar que a adaptação da criança com o meio se dá também nesta inter-relação entre família e escola, e é importante, pois,

Como se sabe, a biologia moderna considera que o conceito de adaptação [*priposoblivanie*] é o princípio fundamental do desenvolvimento da vida orgânica na Terra. Por isso, também dizemos na área da pedagogia que o objetivo final de toda educação consiste na adaptação da criança ao ambiente em que lhe toca viver e agir (VIGOTSKI, 2003, 197).

Tendo em vista tais apontamentos, o presente artigo foi desenvolvido com a finalidade de discutir o papel da família na educação de seus filhos, entendendo a educação como um processo de humanização, isto é, processo pelo qual o homem se apropria dos bens produzidos culturalmente pela humanidade, ao longo da história (SAVIANI, 2008). Será, portanto, apresentada a relação entre família e educação escolar de crianças, sua possibilidade de influenciar o desenvolvimento e aprendizagem dessas. Além de possíveis processos e estratégias de integração entre pais, professores e demais membros da escola, buscando tornar efetiva a aprendizagem e o desenvolvimento social. O aporte teórico que embasará esse estudo é o da Psicologia Histórico-Cultural, principalmente elaborada por L. S. Vigotski<sup>1</sup>, A. R.

---

<sup>1</sup> A grafia desse nome pode ser escrita de diversas maneiras, conforme a tradução. Adotamos essa escrita, contudo, em caso de citação ou referência utilizaremos a grafia adotada pelo texto referenciado.



Luria e A. Leontiev no contexto pós Revolução Russa de 1917<sup>2</sup>. A teoria é pautada no método do materialismo histórico dialético de Karl Marx (1818-1883).

De acordo com Vigotski (2000), a Psicologia deve ver o homem como partícipe ativo da construção da história e, ao mesmo tempo, construído coletivamente, resultando em um ser complexo e constituído pelas relações sociais. Assim, do mesmo modo que o ser humano é constituído pelas relações sociais, os processos de educação e de constituição da família também são produzidos historicamente, em determinado tempo e sociedade. Sendo assim, neste artigo será realizado o exercício de superação de compreensões reducionistas que culpabilizam os pais ou eximem destes a responsabilidade e participação na educação dos filhos.

Para alcançar os objetivos, primeiramente, será realizada uma análise histórica das diversas formas de constituição da família. Em seguida, a história da educação será discutida, buscando demonstrar a sua construção histórica e como a família participou nesse processo. Também se faz necessário falar brevemente sobre o desenvolvimento humano. Após análise da constituição histórica da família e da educação e de algumas considerações sobre o desenvolvimento humano serão apresentadas algumas ponderações que possibilitem aos profissionais da Psicologia e áreas afins à Educação novas reflexões sobre a relação família-escola.

---

<sup>2</sup> Período de profundas transformações na Rússia, no início do século XX, como aponta Tuleski (2008), neste momento, a Rússia deixava gradativamente o regime feudal e passava para o sistema capitalista. Esta luta revolucionária foi marcada por interesses divergentes: o proletariado defendia a socialização dos meios de produção e da propriedade privada e o campesinato a propriedade privada ou a pequena propriedade. A partir do verão de 1917 há um rompimento entre campesinato e burguesia. Os anos que se seguiram à Revolução foram marcados por pobreza e atraso, uma vez que a Rússia ficou isolada econômica e politicamente dos países capitalistas. Além disso, as mudanças advindas da Revolução não ocorreram de forma a modificar as relações de produção, haja vista que, apesar da abolição da propriedade privada, as relações burguesas não foram eliminadas (TULESKI, 2008).



## DESENVOLVIMENTO

### **Análise histórica dos embates e diferentes concepções sobre a Família**

Conceituar família na contemporaneidade tem se tornado atividade desafiadora diante das inúmeras concepções que esta pode adquirir. A análise histórica permite a compreensão de que os objetivos estruturais que conduziam as organizações familiares ora estavam relacionados à questão de sobrevivência ora às relações sociais, sem que a primeira necessidade tenha se excluído totalmente. As relações familiares, nesse sentido, permitem ao sujeito, além de condições necessárias ao seu desenvolvimento filogenético, também a apropriação da cultura e instrumentos – como a linguagem – para a vida em sociedade.

Minuchin (1982) em sua obra *Famílias: Funcionamento e Tratamento*, caracteriza a família como uma unidade social que enfrenta, ao longo de sua história, diversas tarefas para seu desenvolvimento. Tais tarefas diferem frente à cultura e à história social, mas, ainda assim, possuem 'raízes universais' para o autor. Dentro dessas 'raízes' estão os acontecimentos históricos que conduziram a vida em grupos como necessidade tanto para a sobrevivência humana quanto para o desenvolvimento ontológico dessa espécie.

Sobre estas relações, o mesmo autor pontua que a análise histórica sobre as diferentes estruturas e organizações da sociedade permite concluir que o homem tem sobrevivido visto pertencer às agregações sociais. As sociedades primitivas, por exemplo, contavam com grandes agrupamentos e distribuição estável de funções. Com o aumento da agricultura, domínio de novas ferramentas para adaptação da natureza às suas condições pelo homem, as sociedades tornaram-se mais complexas, diferenciando-se em estruturas societárias. Já com a civilização industrial, novas exigências são impostas para adaptação do homem: o domínio altamente especializado de novos instrumentos para o trabalho, assim como a compreensão e a organização diante de uma situação socioeconômica em rápida mudança.



Engels [s.d.] ao discorrer sobre as investigações relacionadas ao trabalho de L. H. Morgan em *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*, apresentou a chamada 'Família Sindiasmática'. Partindo das observações realizadas por Morgan na tribo dos *iroqueses*, notou-se que existia, naquele lugar, um tipo de matrimônio que era 'facilmente dissolúvel'. As funções de cada membro eram identificadas a partir dos nomes dados a cada um; contraditoriamente, ainda que ficasse clara a relação dos chamados filhos e filhas e pais, o iroquês também denominava de pais os seus irmãos, sendo chamado de tio pelos filhos ou filhas destes, os quais eram denominados de sobrinhos por ele. Todavia, a iroquesa chamava de filhos e filhas também os 'filhos' de suas irmãs, e estes, por sua vez, também a denominavam de mãe.

Dadas as funções, nota-se a denominação de diversas relações de parentesco já nos primórdios da família. Ainda hoje, é possível identificar as mesmas aplicações de funções em diversas organizações de sociedade, algumas permanecem em contradição com o sistema de parentesco. Sobre este 'fenômeno', o autor explica:

Se tomamos em consideração o papel decisivo da consangüinidade no regime social de todos os povos selvagens e bárbaros, a importância de tão difundido sistema não pode ser explicada com mero palavreado. Um sistema que prevalece em toda a América, que existe na Ásia em povos de raças completamente diferentes, e do qual se encontram formas mais ou menos modificadas por toda parte na África e na Austrália, precisa ser explicado historicamente - e não com frases ocas, como quis fazer, por exemplo, Mac Lennan. As designações "pai", "filho", "irmão", "irmã", não são simples títulos honoríficos, mas, ao contrário, implicam em sérios deveres recíprocos, perfeitamente definidos, e cujo conjunto forma uma parte essencial do regime social desses povos (ENGELS, s.d., p.4).

Para Morgan, a partir das sistematizações realizadas por Engels, a família deve ser considerada um 'elemento ativo', 'evoluindo' de formas inferiores para formas superiores junto ao processo evolutivo da sociedade. Já os sistemas de parentesco devem ser ponderados como passivos, registrando após longo período os 'progressos' realizados pela família. Portanto, sofrem



modificações apenas se o elemento Família também tiver sofrido durante seus embates históricos.

Ao passo que a família por consanguinidade é descrita, outras formas de organizações dela também são apresentadas pelo autor: a família 'punaluana', em que a reprodução consanguínea passou a ser limitada, conduzindo um maior progresso para a civilização que o presente naquelas organizações de família em que irmãos poderiam unir-se em matrimônio; a família 'Sindiásmática' (citada inicialmente neste trabalho), e a família 'monogâmica', predomínio do homem, em que sua finalidade é a procriação de filhos cuja paternidade seja indiscutível.

A família monogâmica diferencia-se do matrimônio sindiásmico por uma solidez muito maior dos laços conjugais, que já não podem ser rompidos por vontade de qualquer das partes. Agora, como regra, só o homem pode rompê-los e repudiar sua mulher. Ao homem, igualmente, se concede o direito a infidelidade conjugal, sancionado ao menos pelo costume (o Código de Napoleão outorga-o expressamente, desde que ele não traga a concubina ao domicílio conjugal), e esse direito se exerce cada vez mais amplamente, à medida que se processa a evolução da sociedade. Quando a mulher, por acaso, recorda as antigas práticas sexuais e intenta renová-las, é castigada mais rigorosamente do que em qualquer outra época anterior (ENGELS, s.d., p.17).

Diante desses diferentes momentos, observam-se mudanças relativas na organização familiar. Esta tem "assumido e renunciado a funções de proteção e socialização de seus membros em resposta às necessidades da cultura". (MINUCHIN, 1982, p. 52). Philippe Ariès (1978) apresenta algumas concepções acerca do desenvolvimento histórico da família em seu livro *História Social da Criança e da Família*.

Por meio de observações sobre o papel da família da Idade Medieval à Idade Moderna, o historiador apresenta o nascimento e o desenvolvimento do sentimento 'família' a partir do século XV. Até o século XVIII, tal sentimento limitava-se às classes de homens ricos e importantes do campo e da cidade, como a aristocracia e a burguesia. Com o decorrer dos anos, a família teve suas funções alteradas, estando a família moderna distante da concepção de



patrimônio e/ou reputação, como as famílias medievais. Para o autor, a família tornou-se “uma sociedade fechada onde seus membros gostam de permanecer (...)” (p. 274).

Já na Idade Média, a família cumpria a função de assegurar a transmissão de vida, bens e nomes, não avançando na questão da sensibilidade. Já na Idade Moderna a família deixa de ser apenas uma instituição do direito privado com tais fins, para assumir a função moral e espiritual de formar pessoas.

O cuidado dispensado às crianças passou a inspirar sentimentos novos (...) o sentimento moderno da família. Os pais não se contentavam mais em pôr filhos no mundo, em estabelecer apenas alguns deles, desinteressando-se dos outros. A moral da época lhes impunha proporcionar a todos os filhos, e não apenas ao mais velho – e, no fim do século XVII, até mesmo às meninas – uma preparação para a vida (ARIÈS, 1978, p. 277).

A partir, portanto, das novas funções familiares, surge a preocupação da família para com a formação escolar, sendo esta o meio que possibilitaria a ‘preparação para a vida’ mencionada. Nesse sentido, a aprendizagem passa também por mudanças com a nova concepção acerca da família e sua função, sendo a aprendizagem tradicional substituída pela escola, esta transformada em instrumento de disciplina, protegida pela justiça e pela política.

O extraordinário desenvolvimento da escola no século XVII foi uma consequência dessa preocupação nova dos pais com a educação das crianças. As lições dos moralistas lhes ensinavam que era seu dever enviar as crianças bem cedo à escola (...). A família e a escola retiraram juntas a criança da sociedade dos adultos. A escola confinou uma infância outrora livre num regime disciplinar cada vez mais rigoroso, que nos séculos XVIII e XIX resultou no enclausuramento total do internato. A solicitude da família, da igreja, dos moralistas e dos administradores privou a criança da liberdade de que ela gozava entre os adultos (...). Mas esse rigor traduzia um sentimento muito diferente da antiga indiferença: um amor obsessivo que deveria dominar a sociedade a partir do século XVIII. É fácil compreender que essa invasão de sensibilidades pela infância tenha resultado nos fenômenos hoje melhor conhecidos do malthusianismo ou do controle da natalidade. Este último surgiu no século XVIII, no momento em que a família acabava de se reorganizar em torno da criança e erguia entre ela mesma e a sociedade o muro da vida privada (ARIÈS, 1978, p. 277-278).



Klein (2012) reflete, em seus estudos, sobre o trabalho realizado por Ariès. Para Klein (2012), o destaque para as obras de Ariès deve-se ao 'pioneirismo' que este autor tem do tema estudado a partir de sua centralidade e unicidade enquanto objeto: a infância.

O cerne da metodologia de Ariès, portanto, é a comparação entre duas mentalidades, do passado e do presente, a partir deste, por meio de fontes variadas nas quais essas mentalidades encontram-se materializadas. Sua perspectiva metodológica é comparativa-regressiva: parte do presente, tomado como modelo, para uma comparação com dados do passado emerge um novo modelo com o qual se modifica o modelo do presente (KLEIN, 2012, p.378).

Através de tal metodologia, o autor inicia seus estudos sobre seus objetos de pesquisa, família e infância, buscando identificar as representações sociais pertinentes a cada um, relacionadas, de acordo com Klein, à vida privada e referências individuais presentes nos registros históricos. Para a autora, limitações são observadas nas obras de Ariès, definidas muitas vezes pelo próprio autor como implicações do método.

Enfim, parece evidente que Ariès se penitencia de ter se excedido na busca das origens - ao levantar mais elementos para justificar suas conclusões - porque isso o teria levado a afirmar o nascimento de um sentimento antes inexistente quando se tratava apenas de mudança na natureza desse sentimento. A questão, contudo, não é essa ou, ao menos, nela não se esgota: tratar-se-ia, antes, de buscar esses elementos também para além da esfera das ideias, dos sentimentos, das representações (KLEIN, 2012, p.3385).

Ainda, para a autora, é possível observar na segunda parte do livro *História Social da Criança e da Família* a estratégia do autor em fugir das determinações materiais através do deslocamento de tais determinações, e também do deslocamento dos 'homens como sujeitos da história' por meio de sentimentos e opiniões e, ainda, a utilização de expressões impessoais e pronomes indeterminados. Desta forma, Ariès descreve eventos 'históricos' que se iniciam a parte de sujeitos históricos e razões aparentes. Para Klein, a definição dos objetos estudados pelo autor necessita considerar seus determinantes socioeconômicos para melhor compreensão das relações sociais.



Tais discussões tornam-se relevantes para a compreensão sobre a relação entre família e aprendizagem e, da mesma forma, sua importância no desenvolvimento escolar infantil. A família moderna burguesa respondeu, portanto, a uma necessidade de intimidade e identidade, unindo-se os mesmos membros de uma família pelo sentimento, costumes e gênero de vida. Esta nova sociedade vem assegurar ao indivíduo um espaço reservado, onde suas características são respeitadas, devendo cada sujeito parecer com um modelo convencional, ou ainda, como pontua Ariès, com um tipo ideal. O autor avalia o sentimento da família, o sentimento de classe e, com ponderação, o sentimento de raça como manifestações de intolerância diante da diversidade, expressando, estes, a preocupação com a uniformidade.

A relação entre organização da sociedade, estrutura familiar e educação é necessária diante dos objetivos propostos no presente artigo. Essa tendência à padronização, diante de uma nova organização privada – a família – torna-se relevante ao analisarem-se os diferentes momentos históricos da educação, assim como a compreensão da família acerca desse processo e seu papel neste.

### **História da educação e compreensão desse processo pela família**

No livro *História das idéias pedagógicas no Brasil*, Demerval Saviani (2008) apresenta a história da educação no Brasil e as tendências pedagógicas que embasaram o modo de educação de cada período, demonstrando que as concepções pedagógicas estão atreladas ao modo de produção vigente. O autor considera que o início da educação brasileira coincide com a descoberta de nossas terras. Em 1500, com a chegada dos portugueses, o Brasil entra para a chamada civilização ocidental cristã. Embora os europeus que aqui chegaram expressassem os ventos da modernidade, a população que Pedro Álvares Cabral encontrou ao aportar no Brasil – os Tupinambás – não constituía uma sociedade dividida em classes, mas apropriava-se coletivamente dos bens de que necessitavam para a subsistência. Nesse contexto, era dever dos mais



experientes, homens e mulheres acima dos 40 anos, educar os mais novos e “atualizar a memória coletiva, preservando e avivando as tradições tribais” (SAVIANI, 2008, p. 39). Não se faziam necessárias instituições específicas para educar, a educação era espontânea e integral, pois os fins da educação coincidiam com os interesses comuns a todos.

Saviani (2008) considera que a história da educação no Brasil, enquanto instituição, inicia-se em 1549, quando Dom João III instituiu o Governo Geral no Brasil e o primeiro governador trouxe consigo os primeiros jesuítas, chefiados por Manuel da Nóbrega. Os jesuítas vieram com a missão evangelizadora de converter os gentios e os meios encontrados para isso envolviam a criação de escolas e seminários, que, embora destinados a poucas pessoas, eram eficazes aos propósitos.

Naquele momento, intimamente relacionada à educação estava a catequese, que tinha como eixo de trabalho o caráter pedagógico, pois os jesuítas acreditavam que a primeira alternativa de conversão era o convencimento, “a emergência da educação como um fenômeno de aculturação tinha na catequese a sua ideia-força” (SAVIANI, 2008, p. 31). É possível perceber que desde sua origem a escola tinha um objetivo de dominação de um povo, em detrimento do desenvolvimento econômico de outro.

A principal estratégia utilizada para a organização do ensino, tendo em vista o objetivo de atrair os ‘gentios’ foi agir sobre as crianças. Para isso, se mandou vir de Lisboa meninos órfãos, para os quais foi fundado o Colégio dos Meninos de Jesus da Bahia e, depois, o Colégio dos Meninos de Jesus de São Vicente. Pretendia-se, pela mediação dos meninos brancos, atrair os meninos índios e, por meio deles, agir sobre seus pais, em especial os caciques, convertendo toda a tribo para a fé católica (SAVIANI, 2008, p. 43).

Neste sentido, Neto e Maciel (2008) afirmam que num primeiro momento, os jesuítas se dedicaram à catequese e à conversão dos índios aos costumes dos brancos, posteriormente, realizaram a consolidação do projeto educacional. A escola fundada pelos padres Jesuítas era adequada para aquele



momento histórico vivenciado no Brasil, haja vista que o propósito de formar um modelo de homem baseado nos princípios escolásticos (isto é, manter o modelo atual de homem cristão que estava sendo substituído pelo modelo de homem burguês na Europa) estava coerente com as necessidades daquela sociedade (NETO e MACIEL, 2008). Até esse momento a participação da família na educação dos filhos se referia à transmissão dos usos e costumes do seu povo. Com a chegada dos Jesuítas, os filhos nativos passaram a receber educação catequista com a finalidade de aproximação dos índios para que estes pudessem ser 'moldados' à forma do homem branco, europeu.

Nos países mais antigos e ocidentais, este período está localizado historicamente na transição da Idade Média para a Idade Moderna, momento este marcado por profundas transformações na sociedade ocidental, no modo de produção, na filosofia e na educação. Em termos de produção, Alves (2009) destaca um fato importante, a transição do artesanato feudal para a manufatura capitalista, em seguida para a fábrica moderna e para a fábrica automatizada. Todo esse movimento no âmbito da produção repercute também na educação, pois esta precisa preparar o novo trabalhador para as novas demandas laborais.

Alves (2009) salienta que neste momento de transição no modo de produção surgiram imensas demandas no campo educacional, deste modo, o educador e cientista Comenius (1592 - 1670) propôs a organização do trabalho didático frente a esse novo contexto. Comenius (2001), o autor da *Didática Magna*, foi considerado o grande mentor da escola moderna. Um de seus posicionamentos é de que era contrário ao modo de educação feudal, na qual havia o preceptor de um lado e de outro, o discípulo. Pensando em uma nova organização da educação, que atendesse a um maior número de pessoas, ele se baseou na organização das manufaturas, pois estas estavam revolucionando o artesanato medieval: "[...] 1. com um menor número de professores, se possa ensinar um número muito maior de alunos, que com o



método até aqui usado; 2. e os alunos se tornem verdadeiramente instruídos” (COMENIUS, 2001, p. 520).

Dentro dessa nova proposta desenvolvida por Comenius (2001) a educação não é mais direito de alguns – filhos dos senhores feudais, “[...] todos aqueles que nasceram homens é necessária a educação, porque é necessário que sejam homens, não animais ferozes, nem animais brutos, nem troncos inertes” (COMENIUS, 2001, p.109). Além disso, defende que a educação se inicie na infância, entendendo que “enquanto são tenras, se podem facilmente dobrar e formar” (idem, p. 113). Durante toda a Carta Magna, Comenius (2001) tece suas reflexões comparando o homem e suas relações sociais com o funcionamento da natureza.

Comenius (2001) apropriou-se da divisão do trabalho, percebendo o quanto isso aumentava a produtividade, a especialidade dos trabalhadores e demandava poucas operações (ALVES, 2009). Na origem da manufatura os artesãos dividiam os locais e os instrumentos de trabalho e da mesma forma ocorreu nas instituições de ensino (SAVIANI, 2008; ALVES, 2009). Assim, foi desenvolvida, a partir das proposições de Comenius, a “criação de espaços especializados para o ensino, materializados nas salas de aula; maior desenvolvimento da seriação dos estudos; maior diferenciação entre as áreas do conhecimento; e o crescente número de professores especializados por área do saber” (SAVIANI, 2008, p. 58).

Desejamos que o método de ensinar atinja tal perfeição que, entre a forma de instruir habitualmente usada até hoje e a nossa nova forma, apareça claramente que vai a diferença que vemos entre a arte de multiplicar os livros, copiando-os à pena, como era uso antigamente, e a arte da imprensa, que depois foi descoberta e agora é usada. [...] assim também, este novo método, embora a princípio meta medo com as suas dificuldades, todavia, se for aceite nas escolas, servirá para instruir um número muito maior de alunos, com um aproveitamento muito mais certo e com maior prazer, que com a vulgar ausência de métodos (COMENIUS, 2001, p.517-518).

De maneira muito próxima, assim como o artesão se tornou radicalmente diferente do trabalhar especializado da manufatura, o professor



*comeniano* também se diferenciou muito do preceptor. O professor se tornou um profissional parcial, limitado a conhecer apenas os conteúdos da série em que ministrava a aula ou de sua disciplina específica (ALVES, 2009). Para auxiliar o trabalho do professor e assegurar a transmissão do conhecimento no nível desejado Comenius desenvolveu o manual didático (hoje um clássico), substituindo a utilização dos livros clássicos, como se dava naquele momento histórico.

Na Carta Magna, na sessão *Causas por que os livros pagãos devem ser excluídos das escolas cristãs e os livros divinos devem ser introduzidos*, Comenius (2001) apresenta 10 argumentos para justificar o abandono dos livros clássicos, denominados por ele como livros pagãos. Nas palavras do autor: “Por isso, a verdadeira Igreja e os verdadeiros cultores de Deus não procuraram nenhuma outra escola, além da palavra de Deus, nela haurindo abundantemente a sabedoria verdadeira e celeste, que é superior a toda a sabedoria mundana” (idem, p. 421).

Sob uma análise rigorosa, Alves (2009) aponta que as consequências dessas medidas são evidentes na educação atual, principalmente no que diz respeito à vulgarização do conhecimento. O manual didático passou a substituir o conhecimento do professor, subordinando-o a este material e alterando a relação social entre professor e aluno.

Em relação à realidade brasileira, neste mesmo período, por ainda não ter um capitalismo desenvolvido e a necessidade diante da universalização da educação, as ideias de Comenius não foram implementadas naquele momento (ALVES, 2009). No Brasil também houve o uso de manuais didáticos, mas a partir de outra configuração. Era o próprio professor que desenvolvia seus manuais e estes eram constituídos por um denso conteúdo.

Desta maneira, percebe-se que a história da educação se constituiu de modo a atender as necessidades econômicas e políticas de cada época; não é possível separar educação de trabalho, ou educação de modo de produção. É



possível identificar que as ideias hegemônicas que passam a vigorar no campo educacional são as ideias da classe dominante; o modo de se apreender o real e o que dele se apropriar segue, pois, a direção da agenda financiadora.

Reconhecida essa indissociabilidade, cabe à Psicologia Educacional ou Escolar que se pretende crítica, posto que busque superar a aparência dos fenômenos, ocupar-se de desvendar os homens reais (que educam e são educados) que se constituem ante condições objetivas de vida que eles criam e reproduzem.

Quanto mais a humanidade progride, desenvolve novos processos de intervenção sobre a natureza e relações entre os homens; mais rica se torna a prática social e histórica. Consequentemente, o papel específico da educação se eleva e mais complexa se torna a sua tarefa. Isso explica por que uma nova etapa no desenvolvimento da humanidade e dos diferentes povos requisita nova etapa no desenvolvimento da educação (BARROCO, 2007, p. 66).

Sob esse entendimento, destaca-se a necessidade de se olhar a educação formal, como também a participação da família neste processo dentro de um dado contexto, o que implica dizer que “tudo o que está dentro dos muros escolares também está fora dele, ou, ainda que, para se compreender o que se passa dentro da escola, é necessário ter a clareza do que se passa fora dela” (BARROCO, 2007, p. 63). Passemos agora para a discussão da importância da família no processo de aprendizagem dos filhos.

### **A importância da família na educação: pesquisas atuais**

A relação da família junto à educação escolar da criança configura-se como importante, pois procedimentos dentro da escola quando elaborados, estruturados e aplicados o mais adequadamente quanto possível, podem trazer para a criança possibilidades de impulsioná-la ou a distanciá-la do processo de aprendizagem e desenvolvimento.

A escola é um dos principais ambientes que possibilitam à criança a apropriação da cultura e de instrumentos desenvolvidos historicamente, dentre estes, a linguagem. Dessa forma, no que tange à família, os pais também possuem papel relevante no processo de humanização, iniciado,



inclusive, no ensino da língua materna, sendo esta uma relação de introdução da criança à cultura; englobando também a aprendizagem com símbolos e regras sociais. “A família é uma coisa importante e plena de responsabilidades; são os pais que a dirigem e por ela respondem perante a sociedade, ante sua própria felicidade e a vida de seus filhos” (MAKARENKO, 1956b, p.1).

Segundo Vigotski (2010), o meio tem papel no desenvolvimento da criança quando é possível dispor da relação que ocorre entre meio e criança. Cabe dizer também que o meio tem sentido particular dependendo da faixa etária em que a criança está. Assim, a partir de seu nascimento a criança vai entrando em contato com o mundo e aumentando aos poucos suas relações, ampliando suas possibilidades de desenvolvimento.

De forma mais precisa, mais exata, o que nós podemos dizer a respeito dos exemplos que vimos quando discutimos as crianças é que os elementos existentes para determinar a influência do meio no desenvolvimento psicológico, no desenvolvimento de sua personalidade consciente é a vivência (VIGOTSKI, 2010, p. 683).

Esta vivência diz respeito, de acordo com Vigotski (2010), às vivências que a criança terá com o meio, ou com algum componente deste meio. Tais experiências correspondem à influência que acontecerá na situação ou meio que será preponderante para a criança. Assim, a determinação da influência que um elemento terá no desenvolvimento futuro de uma criança será interpretada pela vivência dessa criança.

Sendo assim, a parceria família e escola tem grande importância em se manter, considerando-se a necessidade de se estar atento às vivências que as crianças estabelecem nos diversos meios que se relacionam. Isto levando em conta que haja contribuição de ambas as partes, buscando informações e orientações quando necessário, inclusive uma com a outra, haverá favorecimento para o desenvolvimento da criança (SILVA E CAVALCANTE, 2015).

A educação infantil deve ser tratada como um processo importante, pois, de acordo com Makarenko (1956a), estas crianças serão os futuros



cidadãos que comporão a história que será escrita em seus países, inclusive como futuros pais e educadores, trazendo desenvolvimento para sua sociedade. Ainda segundo o autor, a família deve acompanhar e agir de acordo com o momento histórico-cultural em que vive, já que neste ponto estaria construindo uma educação que prepare a criança com um olhar com maior clareza para a realidade vivida.

A participação da família na educação das crianças acontece também com a definição de objetivos e planejamento em relação a esta formação (MAKARENKO, 1956b). Dentro deste contexto considera-se, então, que os recursos e habilidades que os pais venham a ter, tanto sociais quanto psicológicas, entre outros, farão diferença para a relação e possível integração da família com a escola, assim como para o desenvolvimento da criança.

Por isso a participação da família junto à escola se dá também com apoio mútuo em que ambos precisam de boa comunicação e cuidado nos procedimentos e atividades que podem servir de ponte e auxílio à aprendizagem. Compreende-se aqui boa comunicação o fato de escola e família exercitarem diálogos contínuos, possibilitando as escolas praticarem em seus planejamentos atividades para atender às demandas constatadas nestas reuniões.

O projeto pedagógico da escola pode trazer em seu conteúdo estrutura para integração com a família, buscando como consequência estimulação para processo de aprendizagem e desenvolvimento. "É o projeto pedagógico que permite uma flexibilização das ações conjuntas, de forma complementar, e o desenvolvimento de repertórios singulares a cada espaço educacional" (ANANIAS; ANTUNES, *apud* POLONIA e DESSEN, 2005, p. 305).

Com isso, vale dizer que dentre os objetivos do projeto pedagógico, estão as contribuições da escola para o desenvolvimento da criança mediante a aprendizagem de conhecimento de diversas áreas científicas básicas, como também política, cidadania, oferecendo um contexto em que a criança possa



aprender e desenvolver um raciocínio crítico, com possíveis “ferramentas” para modificar o meio em que vive de modo mais adequado.

Diante disso, é possível caracterizar que a relação entre a família e escola, de acordo com Polônia e Dessen (2005), pode trazer melhor aprendizagem em diversos níveis, como cognitivo, social, ampliando assim os recursos e as possibilidades de desenvolvimento do aluno.

Sobre as possibilidades de desenvolvimento, cabe colocar a continuidade de sua aprendizagem nos diversos ambientes do cotidiano da criança, o que auxilia na solidificação do processo iniciado pela escola. Isto, de acordo com Vigotski (2003, p.203), se configura em que,

Uma criança não é um ser terminado, mas um organismo em desenvolvimento e, portanto, seu comportamento vai se formando sob a influência da ação sistemática do ambiente e também com relação a vários ciclos ou períodos de evolução do próprio organismo infantil, que por sua vez determinam a relação do ser humano com o meio. A criança se desenvolve de modo desigual, paulatino, pela acumulação de pequenas mudanças, mas também aos empurrões, aos saltos, de maneira ondulatória; dessa forma, os períodos de auge do crescimento são acompanhados de períodos de estagnação e abatimento.

A instituição escolar tem modelos para organizar-se e planejar-se em diversos aspectos, como o número de alunos em sala, o suporte oferecido dos professores aos alunos, entre outras características que em sua metodologia podem influenciar e contribuir na qualidade de realização do que a escola possa passar e oferecer aos seus alunos.

Ainda que este planejamento da escola esteja bem estruturado, uma parte da concretização do que se aprende acontece quando a criança está em vivência social, com sua família (POLONIA e DESSEN, 2005). Por isso, cabe novamente dizer que é importante que a família esteja próxima à escola para acompanhar possíveis mudanças, a fim de seguir na mesma direção para o progresso dos alunos.

Um aspecto que pode influenciar a participação dos pais no contexto escolar é o nível socioeconômico e de escolaridade (POLONIA e DESSEN,



2005). Isto porque os pais acabam, por vezes, se sentindo limitados e inseguros para participar e ajudar em relação à aprendizagem. O que pode do mesmo modo ocorrer são professores despreparados para lidar com os pais, dada sua percepção de que estes poucos possam ajudar ou, ainda, um receio de grande cobrança destes, o que justifica também a iniciativa de se haver um projeto que integre pais e professores, família e escola.

A relação entre família e escola, portanto, requer estratégias de integração, procurando reconhecer os pontos que colaboram e os que trazem dificuldade para esta interação. Esta relação envolve uma série de necessidades e atividades a serem feitas, e estas devem ser esclarecidas para que de fato aconteçam em favorecimento à aprendizagem e ao desenvolvimento. Muito tem a ver com os pais e as escolas que delineiam as atividades de rotina e escolares, para melhor dinamizar o desenvolvimento e aprendizagem das crianças.

(...) os pais devem participar ativamente da educação de seus filhos, tanto em casa quanto na escola, e devem envolver-se nas tomadas de decisão e em atividades voluntárias, sejam esporádicas ou permanentes, dependendo de sua disponibilidade. No entanto, cada escola, em conjunto com os pais, deve encontrar formas peculiares de relacionamento que sejam compatíveis com a realidade de pais, professores, alunos e direção, a fim de tornar este espaço físico e psicológico um fator de crescimento e de real envolvimento entre todos os segmentos (POLONIA e DESSEN, 2005, p.307-308).

Para que haja de maneira efetiva esta integração família e escola, tanto no que tange ao *que* fazer quanto ao *como* fazer, deve-se destacar a necessidade primeira de se considerar o contexto histórico-cultural em que os indivíduos estão inseridos, com seus valores e demais peculiaridades.

(...) uma educação ideal só é possível com base em um ambiente social orientado de modo adequado e que os problemas essenciais da educação só podem ser resolvidos depois de solucionada a questão social em toda a sua plenitude. Daí deriva também a conclusão de que o material humano possui uma infinita plasticidade se o meio social estiver organizado de forma correta. Tudo pode ser educado e reeducado no ser humano por meio da influência social correspondente (VIGOTSKI, 2003, p.200).



Assim, a integração do ambiente escolar e familiar, ainda que se constitua em tarefa desafiadora, deve ser compreendida com o auxílio de pesquisas e estudos que dêem suporte a tal relação ao discorrerem sobre os fatores que beneficiam ou dificultam esta integração. Além disso, considerar o contexto socioeconômico e as relações sociais vigentes torna-se relevantes na construção desse processo.

## **CONCLUSÕES PRELIMINARES**

Considerando a finalidade do presente artigo, refletir sobre o papel da família na educação dos filhos, tendo em vista, para tanto, a compreensão de educação enquanto processo de humanização através do qual o homem apropria-se dos bens produzidos ao longo da história (SAVIANI, 2008), buscou-se fundamentação teórica que possibilitasse a discussão sobre a relação entre família e educação escolar, partindo-se já da pressuposição sobre a importância desta frente ao processo de desenvolvimento e aprendizagem.

A partir de uma análise histórico-dialética, ou seja, a busca pela compreensão dos acontecimentos por meio do método histórico dialético sistematizado por Karl Marx (1818-1883), realizou-se uma breve discussão sobre as diversas formas de constituição da família ao longo dos tempos. Observou-se a relação entre os objetivos que conduziram as organizações familiares e o processo de civilização e, ainda, questões socioeconômicas da sociedade vigente. Como elemento unificador dos objetivos, consequências e possibilidades advindas das organizações familiares, estão as condições necessárias para o desenvolvimento filogenético do homem, assim como para o seu processo de humanização, possibilitando desta forma a apropriação de instrumentos importantes para sua vida em sociedade, como a linguagem. Observa-se que o modelo de família moderna burguesa prevalece na contemporaneidade, estando a Família relacionada à necessidade de intimidade e identidade do sujeito; tais necessidades conduzem à união de



membros de uma mesma família pelo sentimento, costumes e gêneros de vida.

A historicidade da educação realizada neste artigo, buscou conduzir à reflexão sobre o desenvolvimento histórico desta e o papel da família nesse processo, a partir das discussões sobre esta organização realizadas anteriormente. Concluiu-se que, da mesma forma que os embates históricos das organizações familiares estão relacionados ao modo de produção e economia vigentes, também a história da educação constituiu-se de maneira a atender às necessidades econômicas e políticas de cada época. Sendo assim, torna-se de extrema relevância para a compreensão da construção da educação na história da humanidade o estudo das classes dominantes e também das relações socioeconômicas e a organização do trabalho, já que torna-se indissociável a educação da história, assim como a relação entre os objetivos da educação e os interesses da classe dominante.

A importância da família na educação torna-se mais clara a partir das sistematizações e análises realizadas no tópico *A importância da família na educação: pesquisas atuais* deste trabalho. Mais uma vez, as condições históricas ganham relevância na compreensão de tal relação. Tanto a escola quanto a família devem estar conscientes de seus papéis na introdução da criança à cultura e, portanto, na transição de sua condição 'homizada' para 'humanizada'.

Por meio de sistematizações teóricas, este trabalho buscou conduzir os profissionais da educação e áreas afins, assim como a melhor compreensão da família, sobre atividades que possam trazer benefícios ao desenvolvimento da criança frente ao processo de aprendizagem. Abranger cada um dos elementos discutidos – família, educação, desenvolvimento humano – a partir de uma análise histórica, além de promover a noção de que estes não são estáticos, permite a reflexão sobre o papel da sociedade, e suas condições econômicas, políticas e religiosas, na construção dos sujeitos, assim como a



influência destas nas mudanças e embates presentes nas organizações familiares, sendo estas, portanto, também ativas e sujeitas a mudanças.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, G. L. 2009. **Escola pública: funções, projeto de formação e trabalho didático**. v. 12, n. 1, p. 151-161, jan./jun. *Revista Educativa*, Goiânia.

ARIÈS, P. 1978. **História Social da Criança e da Família**. Tradução de Dora Flaksman. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

BARROCO, S. M. S. 2007. **A Educação Especial do Novo Homem Soviético e a Psicologia de L. S. Vigotski: implicações e contribuições para a psicologia e a educação atuais**. 415 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, São Paulo.

COMENIUS, J. A. 2001. **Didática Magna**. Tradução Joaquim Ferreira Gomes. Fonte Digital. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/didaticamagna.html>>. Último acesso em: 22 Maio 2014.

ENGELS, F. [s.d.]. **A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh\\_engels\\_origem\\_propriedade\\_privada\\_estado.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_engels_origem_propriedade_privada_estado.pdf). Último acesso em: 12 Jul. 2014.

JACOBUCCI, D. F. C. 2008. **Contribuições dos espaços não-formais de educação para a formação da cultura científica**. Em *Extensão*, v.7, Uberlândia, p.55-66. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.seer.ufu.br/index.php/revextensao/article/download/20390/10860>. Último acesso em: 8 Jul. 2014.

KLEIN, L. R. 2012. **Cadê a criança do Ariès que estava aqui? A Fábrica comeu...** IX seminário Nacional de Estudos e Pesquisas "História, Sociedade e Educação no Brasil". Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa. Disponível em: [http://www.histedbr.fae.unicamp.br/acer\\_histedbr/seminario/seminario9/PDFs/4.26.pdf](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario9/PDFs/4.26.pdf). Último acesso em: 12 Jul. 2014.



MAIOMONI, E. H.; RIBEIRO, O. M. 2006. **Família e escola: uma parceria necessária para o processo de letramento.** Disponível em: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. RBEP 87, n.217, mês: set./dez.

MAKARENKO, A. S. 1956a. **O Socialismo e a Educação dos Filhos.** Primeira Conferência – Condições Gerais da Educação Familiar. Editorial Vitória: Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.marxists.org/portugues/makarenko/educa/cap01.htm>. Último acesso em: 3 Jul. 2014.

MAKARENKO, A. S. 1956b. **Segunda Conferencia – A Autoridade dos Pais.** Editorial Vitória: Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.marxists.org/portugues/makarenko/educa/cap02.htm>. Último acesso em: 3 Jul. 2014.

MINUCHIN, S. 1982. **Famílias: Funcionamento & Tratamento.** Tradução de Jurema Alcides Cunha. Porto Alegre: Artes Médicas.

NETO, A. S.; MACIEL, L. S. B. 2008. ***O Ensino Jesuítico no Período Colonial Brasileiro: algumas discussões.*** Educar, Curitiba: Editora UFPR, n. 31.

POLÔNIA, A. C.; DESSEN, M. A. 2005. **Em busca de uma compreensão das relações entre família e escola.** In: Psicologia Escolar e Educacional, n. 9, v.2, p. 303-312.

SAVIANI, D. 2008. **História das idéias pedagógicas no Brasil.** 2º edição. Campinas: Autores Associados.

SILVA, M. L. G. da; CAVALCANTE, L. M. 2012. **Relação família/escola: As contribuições da família no processo pedagógico vivido na educação infantil.** Paranaíba-PI: Ed. Campina Grande: Realize.

TULESKI, S. C. 2008. **Vygotski: a construção de uma Psicologia Marxista.** Maringá: Eduem.

VIGOTSKI, L. S. 2000. **A construção do pensamento e da linguagem.** São Paulo: Martins Fontes.

VIGOTSKI, L. S. 2003. **Psicologia Pedagógica.** Tradução: Cláudia Schilling. Porto Alegre: Artmed.

VIGOTSKI, L. S. 2010. **Quarta aula: a questão do meio na pedologia.** Tradução: Márcia Pileggi Vinha. São Paulo, Psicologia USP.



Recebido em: 20/09/2014

Aceito em: 25/10/2015

### **Sobre as autoras:**

#### **Débora Barbosa de Deus**

Mestre em Psicologia pela Universidade Estadual de Maringá e professora da Faculdades Integrado de Campo Mourão, PR.

#### **Natália Pascon Cognetti**

Mestre em Psicologia pela Universidade Estadual de Maringá e professora do Centro Universitário UNIFAFIBE, Bebedouro, SP.

#### **Taiane Andrade Boccato**

Mestranda em Psicologia pela Universidade Estadual de Maringá e Psicóloga Clínica na Comunidade Terapêutica Bom Samaritano de Douradina.



## Ensaio Fotográfico



*Bibliothèque Panthéon Sorbonne – Paris*

## DESENVOLVIMENTO E EDUCAÇÃO

Thais Mere Marques Aveiro

### INTRODUÇÃO

O mundo vem passando por drásticas transformações nos últimos anos. Persistem, contudo, mazelas como pobreza e desigualdade. O mundo tem-se globalizado de forma assimétrica, com custos maiores recaindo sobre grupos



populacionais específicos, como mulheres e grupos étnicos (população afrodescendente, indígena, etc).

Nesse contexto, reflexões sobre o desenvolvimento tornam-se imprescindíveis para compreender o futuro das sociedades. Conforme indicado por Stiglitz, desenvolvimento diz respeito a transformar sociedades, melhorar a vida dos pobres e permitir que todos tenham uma chance de sucesso e acesso à saúde e à educação.

O conceito de desenvolvimento humano diferencia-se da visão tradicional de desenvolvimento econômico. O desenvolvimento humano é a expansão das liberdades das pessoas para viverem vidas longas, saudáveis e criativas; para buscar objetivos que valorizam; e para engajarem-se ativamente na concepção do desenvolvimento de forma igualitária e sustentável. As pessoas são simultaneamente beneficiárias e agentes do desenvolvimento humano, seja como indivíduos, seja como parte de grupos.

A ligação entre liberdade individual e realização de desenvolvimento social vai muito além da relação constitutiva. O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras, como boa saúde, educação básica e incentivo ao aperfeiçoamento de iniciativas. As disposições institucionais que proporcionam essas oportunidades são influenciadas pelo exercício das liberdades das pessoas, mediante a liberdade para participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impelem o progresso dessas oportunidades. A educação é, nesse sentido, ferramenta para o desenvolvimento humano e o estabelecimento da liberdade individual.

## **Desenvolvimento**

Muito embora a educação seja a base para o desenvolvimento humano, bem como para o estabelecimento de liberdades individuais, observamos que ela é, muitas vezes, utilizada como instrumento a serviço das classes



dominantes, estando colocada como ferramenta para a manutenção do poder do capital nas sociedades capitalistas avançadas. Em sua maioria, os sistemas educacionais operam vinculados ao ideário mercadológico, passando a ideia de que a educação é a redentora de todas as mazelas sociais existentes.

Corroborando a Teoria do Capital Humano, a educação é utilizada como instrumento que responde às necessidades do sistema produtivo para a manutenção e crescimento do capital. A partir de seus ideais, a educação passa a funcionar seguindo e passando um sistema de valores e atitudes que fomentam o "status quo" do capitalismo e auxiliam o mesmo em sua manutenção. Hoje, a escola forma o trabalhador para o mercado e o processo de produção.

A Teoria do Capital Humano relaciona crescimento e o aumento da renda ao grau de escolarização. Nessa teoria, a desigualdade social é colocada como responsabilidade individual, advogando o mérito motivo de ascensão social e estratificação da sociedade. Segundo essa teoria, investir nos indivíduos e promover o aumento de sua produtividade podem levar à mobilidade social e à melhor distribuição de renda por meio da preparação adequada para o trabalho. Porém, o que se observa é que as pessoas são preparadas para servirem à lógica do mercado e responderem às demandas de mão de obra. A melhor competitividade de um país é associada ao seu desenvolvimento educacional. Portanto, para seu desenvolvimento e crescimento, o país deve investir em seu capital humano.

## **CONCLUSÃO**

Como as fotos relatam, a educação está vinculada à escolarização e à obtenção de algumas competências como forma de alcançar uma melhor posição social. Essa forma de incentivo à educação, vinculada à teoria do capital humano, prega que o maior investimento na educação torna o indivíduo mais apto a competir no mercado de trabalho, defendendo que sua escolarização



pode garantir melhor posição e maior mobilidade social. Contudo, esta teoria deposita no indivíduo a responsabilidade por sua condição social. Essa teoria e esse formato de educação vão na contramão do que Adorno definia como Educação Emancipatória, que advoga que seria necessário levar cada indivíduo a "aprender por intermédio da motivação". Isto se converteria numa forma particular do desenvolvimento da emancipação. Emancipação essa fundamental para a consolidação de uma democracia. É preciso pensar uma escola que reflita criticamente o status quo e a estratificação social, transformando a sociedade.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Theodor W. **Educação e Emancipação**. 2003. 3ª Ed. São Paulo: Paz e Terra.

NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (orgs). **Escritos de Educação** – Pierre Bourdieu. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Edilaine Cristina. **Teoria do Capital Humano e a relação educação e capitalismo**. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos>. Acessado em 13/072016.

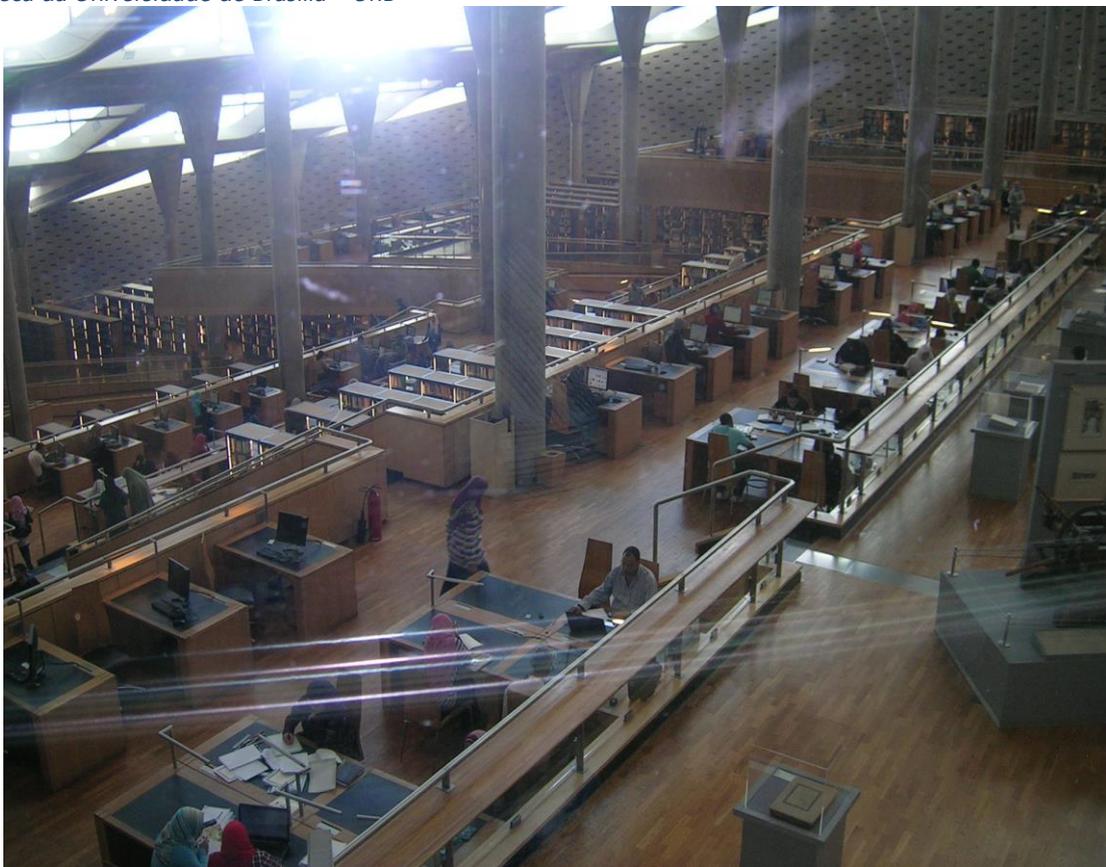
STIGLITZ, Joseph E. **A globalização e seus malefícios**. São Paulo: Futura, 2002.

Recebido em: 09/12/2016

Aceito em: 23/01/2016



*Biblioteca da Universidade de Brasília – UnB*



*Biblioteca de Alexandria – Egito*



### **Sobre a autora:**

#### **Thais Mere Marques Aveiro**

Doutora em cotutela pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília (PPGDSCI/CEAM/UnB) e Université Paris 13; Mestre em Relações Internacionais pela UnB; e Analista em Ciência & Tecnologia da CAPES.