

As capacidades paradiplomáticas em ambientes periféricos: o caso do Projeto de Combate à Pobreza Rural (Projeto Cooperar PB)

Paradiplomatic capacities in peripheral environments: the case of the Project to Combat Rural Poverty (Cooperar PB Project)

Alexandre César Cunha Leite

<http://lattes.cnpq.br/7812468603653799>

<https://orcid.org/0000-0002-0209-2717>

Leandra Myrela Pereira Batista

<http://lattes.cnpq.br/5781377461303746>

<https://orcid.org/0000-0001-5348-8482>

DOI: <https://doi.org/10.18829/2317-921X.2024.e45799>

RESUMO

A prática das relações subnacionais (Paradiplomacia) no Brasil desenvolve-se de maneira heterogênea. Regiões mais desenvolvidas, como as do Sul e Sudeste, estão propensas diretamente à internacionalização, enquanto as localidades periféricas do Norte e Nordeste articulam-se de maneira isolada e sem amparo institucional adequado. Dessa forma, o objetivo desse artigo é versar sobre as capacidades paradiplomáticas em ambientes periféricos, como é o caso do Estado da Paraíba, localizado no Nordeste brasileiro. A fim de robustecer a realidade dos estudos sobre Paradiplomacia no Brasil, utiliza-se como objeto de pesquisa o Projeto Cooperar PB, cuja atuação e execução serve como base para a compreensão das complexidades que a região paraibana enfrenta em detrimento dos demais centros paradiplomáticos brasileiros.

Palavras-chave: Paradiplomacia; Estado da Paraíba; Capacidades Paadiplomáticas; Ambientes periféricos.

ABSTRACT

The practice of subnational relations (Paradiplomacy) in Brazil does not unfold in the same way in different locations. More developed regions, such as the South and Southeast, are directly prone to internationalization, while the peripheral locations of the North and Northeast articulate in an isolated manner and without adequate institutional support. Thus, the objective of this article is to discuss the paradiplomatic capabilities in peripheral environments, as is the case of the State of Paraíba, located in the Brazilian Northeast. In order to reverse the reality of studies on Paradiplomacy in Brazil, the

Cooperar PB Project is used as a research object, whose performance and execution serve as a basis for understanding the complexities that the region of Paraíba faces to the detriment of other Brazilian paradiplomatic centers.

Keywords: Paradiplomacy; State of Paraíba; Paradiplomatic capabilities; Peripheral environments.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é discutir as características paradiplomáticas de ambientes periféricos, dando evidência ao Estado da Paraíba que, ao contrário de alguns modelos paradiplomáticos, possui capacidades débeis. Utilizou-se do estudo de caso como ferramenta metodológica, estabelecendo como limite temporal os anos compreendidos entre 2011 a 2019, período em que o estado se encontrava sob o governo de Ricardo Coutinho (ex-PSB/PB e atual PT/PB).

Logo, a pergunta norteadora é: quais as características paradiplomáticas do Estado da Paraíba e seus desafios? Para isso, foi realizado um estudo de caso de base qualitativa descritiva. Houve uma coleta de evidências relevantes a partir de entrevistas estruturadas para interpretar o caso do Programa de Alívio da Pobreza Rural do Banco Mundial no Estado da Paraíba.

Por meio de um mapeamento realizado por entrevistas semiestruturadas com os gestores públicos do estado, observou-se que a maioria dos projetos internacionais na Paraíba durante a gestão de Ricardo Coutinho foram firmados com o Banco Mundial. O foco é na leitura do Programa de Alívio da Pobreza Rural do Nordeste, programa cujo organismo internacional passou a financiar projetos nordestinos, dentre eles, o paraibano.

Na Paraíba, essa atividade é conhecida como Projeto de Combate à Pobreza Rural da Paraíba (Cooperar PB) com início em 1997. A escolha do caso como objeto central desse trabalho deu-se pela disposição do órgão em fornecer informações detalhadas sobre a execução de suas atividades durante a gestão do ex-governador, tanto em plataformas digitais quanto por meio de entrevistas e visitas presenciais às instalações nos municípios.

O artigo encontra-se estruturado da seguinte forma: primeiro trata sobre a definição do termo Paradiplomacia e o desdobramento do fenômeno no Brasil. Em seguida, estabelece as capacidades paradiplomáticas dos ambientes periféricos brasileiros, dispondo suas potencialidades e fraquezas. A partir de tais informações, o texto se encaminha para uma avaliação da estrutura institucional do estado da Paraíba,

observando em quais medidas suas características afetam na execução de projetos internacionais. Por último, narra as características históricas da execução do Cooperar PB.

A relevância deste artigo está em relatar a experiência da região Nordeste na atuação paradiplomática. Entende-se que cresce a demanda de informações sobre os casos de estados menos “capacitados” e “articulados” em termos operacionais. Trata-se de uma articulação para enquadrar os estudos sobre a Paradiplomacia visando as boas práticas destes ambientes menos desenvolvidos, ou seja, periféricos. Além disso, apresenta-se como um possível motivador para o surgimento e fortalecimento de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento econômico, social e cultural das localidades brasileiras.

Desdobramentos da Paradiplomacia: o debate e o surgimento no Brasil

A prática de relações internacionais por entes subnacionais não é algo novo. De acordo com Soldatos (1990), no período de 1960 e 1970, atores subnacionais já articulavam medidas que lograssem o desenvolvimento de suas localidades. Mas, foi durante o período pós-Guerra Fria que esse fenômeno se acentuou. A inserção de novos temas, como direitos humanos, questões ambientais, cooperação na área da saúde, entre outros, extrapolaram as fronteiras físicas. O que antes não fazia parte das agendas de governos passou a ser entendido como prioridade.

A globalização trouxe consigo a necessidade de novas respostas e novas formas de operacionalização, deixando evidente que os meios tradicionais não seriam suficientes. Atores subnacionais passaram a contribuir como protagonistas. Compreender que as análises engessadas sobre a visão do Estado único, fechado, maciço, não são mais adequadas para lidar com a complexidade do cenário internacional e suas interações em âmbito doméstico.

Segundo Duchacek (1988) e Soldatos (1990), a “Paradiplomacia” apresenta-se como uma diplomacia paralela à diplomacia tradicional, uma vez que governos subnacionais atuam de maneira a complementar e, inclusive, desafiar os rumos da política externa dos Estado. Ao diferenciar-se daquilo que é definido como convencional, tal atividade possui um “alto grau de envolvimento da sociedade civil e do setor privado” (Keating, 1999, p. 11), o que pode resultar em uma alternativa para o fortalecimento das relações entre uma parcela maior de agentes (Hocking, 1999).

Dessa forma, estados, cidades, municípios, províncias, distritos, *länder* alemães, entre outros, lançam-se internacionalmente a fim de buscar avanços, sejam eles econômicos, sociais e/ou culturais (Bueno, 2010). Para isso, estabelecer contato, temporário ou não, com organismos internacionais públicos e/ou privados (Conargo, 1999), serviu como forma de não apenas solucionar os problemas das localidades em questão, mas de conferir-lhes a posição de competidores internacionais (Aprígio, 2015).

Para Lecours (2008), a Paradiplomacia é arquitetada em três camadas: a da economia, de cooperação e da política. A primeira reflete na atração de empresas e mercado estrangeiro como forma de garantir o desenvolvimento econômico das localidades. Esse processo de compartilhamento, segundo o autor, pode ir além da atração de investimentos, assumindo um papel técnico, tecnológico, educacional e cultural através da cooperação. Ao fazer uso da prática de relações internacionais, os governos subnacionais tomam para si responsabilidades políticas e, ao mesmo tempo, reafirmam suas singularidades e distinções. Cada ente sai em busca de seus objetivos em prol de “interesses e/ou identidades; (...) o que faz sentido abordar a Paradiplomacia de maneira abrangente e anexar vários objetivos diferentes a ela” (Lecours, 2008, p. 4).

À medida que essa discussão se propaga, é normal que nomenclaturas surjam como forma de compor uma definição mais precisa sobre o tema. De acordo com Hocking (1999), o termo diplomacia de multicamadas é o que mais se aproxima. Nesse caso, a prática de relações internacionais por governos subnacionais não aparece como segmentada à diplomacia internacional, pelo contrário. Ocorre que, dentro da diplomacia tradicional, os atores centrais e não-centrais não se comportam da mesma maneira. Os objetivos muitas vezes são diferentes, mas isso não deve anular o fato de que todos sejam vistos como participantes do Estado no cenário internacional. Trata-se de compreender que estes atores podem se articular e compartilhar interesses por meio da mesma unidade política e administrativa (Yahn Filho, 2011).

O que antes era visto como alta política apenas para unidades centrais passa a ser relativo, atribui Kincaid (1990) ao citar o fenômeno como uma diplomacia constituinte. Colocar os governos subnacionais em um local de subordinação e/ou indiferente cria marginalizações, visto que o próprio processo de descentralização traz consigo a ideia de um novo marco referencial para observar as relações internacionais. O que faz um ente subnacional buscar investimento estrangeiro para desenvolver-se é tão importante quanto as atividades das unidades centrais.

Em termos referenciais, este artigo utiliza a acepção de Kusnetsov (2015) para a definição da Paradiplomacia como:

uma forma de comunicação política para alcançar benefícios econômicos, culturais, políticos ou quaisquer outros tipos, cujo núcleo consiste em ações autossustentadas de governos regionais com atores governamentais e não governamentais estrangeiros (Kusnetsov, 2015, pp. 30-31).

A escolha deste posicionamento se deu através de dois motivos: pelo conhecimento da palavra Paradiplomacia em sua totalidade, cujo é mais estratégico utilizá-la como forma de facilitar a formação prática de seu conteúdo. A nomenclatura, em si, é mais acessível à comunidade acadêmica, política e privada. E, em seguida, pelo fato de Kusnetsov (2015) ser um autor russo, que detém um sumário minucioso sobre as particularidades do discurso sobre seu significado por meio de diferentes referenciais disciplinares.

No Brasil, os primeiros arranjos paradiplomáticos manifestaram-se na década de 1980. Após vinte e um anos (1964-1985) de regimes ditatoriais, o retorno do país à normalidade democrática teve como marco a proclamação da Constituição Cidadã em 1988. Neste momento de redemocratização, estados e municípios passaram a ocupar o mesmo espaço na esfera doméstica, o que lhes garantiu a execução de suas atividades de maneira autônoma (Aprígio, 2015). A abertura de organismos voltados para a administração das relações internacionais no Rio de Janeiro (1983) e Rio Grande do Sul (1987) firmou a necessidade dos governos subnacionais de acessar novas alternativas em prol das turbulências causadas pela crise econômica no país e da intensificação dos processos de integração regional no âmbito do Mercosul (Rodrigues, 2004). Mas, foi com o reconhecimento da União, a partir de 1995, que estas manifestações se aprofundaram, o que resultou uma tomada de consciência dos novos rumos da política externa brasileira por meio de um movimento reativo (Miklos, 2011).

A criação de mecanismos de institucionalização e monitoramento da prática internacional das unidades federadas por parte do Ministério das Relações Exteriores (MRE) tornaram-se necessárias. A partir do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), às unidades federadas foi conferido um papel essencial na garantia das ações diplomáticas brasileiras (Lampreia, 1999). A Assessoria de Relações Federativas (ARF) de 1997, assim como sua sucessora, a Assessoria Especial de Assuntos

Federativos e Parlamentares (AFEPA), estabelecida em 2003 pelo governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011), a Secretaria de Relações Internacionais da Presidência da República (SRI) e a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), representam cronologicamente a aproximação do Estado brasileiro para com os entes subnacionais (Rodrigues, 2004).

Contudo, grande parte desses órgãos passaram a funcionar como forma de controlar o comportamento das unidades federadas no cenário internacional (Miklos, 2010). Tratava-se de medir até que ponto os atores subnacionais poderiam ou não ultrapassar os limites das competências da União (Souza, 2019). Para tal, escritórios de representação regional do MRE em alguns estados, por exemplo Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Amazonas) passaram desde o período de 1997, com a criação da ARF, a reforçar tais medidas centralizadoras (Miklos, 2010).

A cooperação internacional como uma estratégia em ebulição a partir dos anos 2000 como meio de acolher as agendas de países em desenvolvimento associada ao multilateralismo que colocou em questão a ordem internacional de cunho Ocidental (Norte-Sul), reforça o período de expansão das iniciativas dos agentes subnacionais (Saraiva, 2007). Essa janela de oportunidades propiciou a interlocução brasileira com organismos internacionais da África, China, Índia, Rússia e Oriente Médio, colocando em evidência o trabalho da Agência de Cooperação Brasileira (ABC) (Amorim, 2010). Para Cervo e Bueno (2002), esse período marcou o robustecimento da soberania nacional por intermédio de um Estado Logístico, cuja atuação internacional era amparada por formas autônomas, diversificando os parceiros e as operações estratégicas brasileiras (Vigevani; Cepaluni, 2007).

Apesar disso, no âmbito da política doméstica, a criação de mecanismos que facilitassem as ações paradiplomáticas não significou um compartilhamento de soberania mediante o Governo Federal e o Poder Executivo (Souza, 2019). A busca por legitimar a autonomia de estados e municípios só seria possível através da formalização de um marco jurídico, como alegam Lessa (2007), Rodrigues (2003; 2004; 2008), Barros (2009), Benzatto (2015), Fróio (2015; 2016) e Souza (2019).

Em 2005, a tentativa de institucionalizar as ações paradiplomáticas no Brasil foi constituída, porém não houve sucesso. O diplomata de carreira e ex-deputado federal André Costa (PDT-RJ) apresentou ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda

Constitucional (PEC-475/2005), denominada PEC da Paradiplomacia¹, para que os atores subnacionais brasileiros pudessem obter responsabilidades que até então não eram comuns (Costa, 2006). A legalização da Paradiplomacia no Brasil serviria, sobretudo, como forma de equilibrar as disparidades entre os Podres Executivos e Legislativos (Souza, 2019), o que proporcionaria avanços no federalismo tendo em vista que a Constituição Cidadã, como previsto no inciso I do art. 49, alega ser da competência exclusiva do Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (Brasil, 1988, s/p). De acordo com essa acepção, as unidades federadas só poderiam estabelecer contato com interlocutores internacionais sob o aval do Senado Federal, como aponta o inciso V do art. 52 (Brasil, 1988).

Para o ex-deputado federal e relator da Comissão de Constituição de Justiça e Cidadania (CJC) naquele momento, autorizar estados e municípios a firmarem acordos internacionais consistia em restringir de alguma forma as ações executadas pelo Estado, corroborando para o rompimento do princípio da autonomia federativa (competências comuns entre as partes federadas e a União) (Aprígio, 2015). A proposta foi arquivada em 2007, certificando que as ações paradiplomáticas continuassem às margens da agenda do Governo Federal.

Mesmo que a prática internacional de estados e municípios brasileiros esteja sob competência da União, as ações paradiplomáticas no Brasil não cessaram. Estados e municípios possuem um marco referencial mais apurado e holístico de eventuais problemas provocados pelo distanciamento da federação, o que corrobora a busca por alternativas na busca por desenvolvimento (Meneghetti Neto, 2005). À título de exemplo, boa parte das unidades federadas brasileiras passaram a estabelecer ligações financeiras com organismos internacionais, como é o caso dos investimentos obtidos através do Banco Internacional para a Reconstrução do Desenvolvimento (BIRD) – Banco Mundial – e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (Rodrigues, 2008).

O crescimento e eficácia da Paradiplomacia brasileira está intimamente ligado ao *modus operandi* dos estados. A robustez do sistema institucional pode ser vista na existência de órgãos específicos com um corpo de funcionários preparados e no planejamento estratégico dos governos. À vista disso, as regiões brasileiras não possuem

¹ Ficha de tramitação da PEC com mais detalhes disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=305376>

o mesmo organograma institucional. Enquanto o Sul e o Sudeste foram os primeiros interlocutores da processos paradiplomáticos no país, o que corroborou para o alinhamento de suas capacidades e, conseqüentemente, tornou a prática constante, as regiões Norte e Nordeste especificamente, encontram obstáculos para se promoverem internacionalmente, o que lhes determinam como ambientes periféricos.

No que diz respeito ao Nordeste, esse cenário é ainda mais conturbado. Os estados são compostos por fragilidades socioeconômicas, o que faz com que suas ações paradiplomáticas ocorram como forma de transformação das realidades locais. Conforme a Paradiplomacia se torna um evento comum na região, a eminência de arranjos institucionais torna-se crucial para que as atividades sejam dispostas, uma vez que é possível observar uma disparidade na organização desses atores subnacionais. À medida que Ceará, Bahia e Pernambuco atuam de maneira ordenada e possuem organismos que difundam as ações paradiplomáticas, o estado da Paraíba, por exemplo, atua internacionalmente sem amparo e ordenamento institucional, mergulhando em um emaranhado de dificuldades burocráticas. O surgimento de consórcios públicos, como é o caso do Consórcio Nordeste, evidencia tais características, uma vez que estes estados precisam se organizar para buscar alternativas em diversos âmbitos, o internacional inclusive, para o desenvolvimento de políticas públicas.

As capacidades paradiplomáticas em ambientes periféricos

Estados e municípios brasileiros encontram nesse processo descentralizador, Paradiplomacia, uma forma de enfatizar sua necessidade de autonomia, aspecto que configura a catalização das forças centrípetas e centrífugas que asseguram o equilíbrio do federalismo (Soares; Machado, 2018). Em termos de motivações, Fronzaglia (2005), Fróio (2015), Tavares (2016) e Jesus (2017) assumem que o que leva esses atores a se projetarem internacionalmente não é só a falta de recurso financeiro e/ou de infraestrutura (tecnologia, meios de comunicação e transporte, segurança, desemprego, saúde e turismo) nas localidades dispostas, mas também a promoção da descentralização, expansão de competências, posicionamento geográfico, sentimento nacional de restituir sua cultura, e isolacionismo representam o fenômeno (Tavares, 2016).

Embora as implicações econômicas sejam umas das principais para o aumento de atividades paradiplomáticas, “o caráter pragmático, enviesado e oportunista – às vezes até experimental” (Tavares, 2016, p. 117), exposto através dos interesses pessoais e

políticos de líderes locais – personalismo político, também aparecem nas estatísticas de motivadores das relações internacionais por entes subnacionais (Fróio, 2015). A atuação das elites locais, as quais detêm um alto grau de representação política, jurídica e administrativa, a exemplo dos Governadores, passam a ser uma realidade na implementação de projetos que fomentam o desenvolvimento (Vigevani, 2006). A participação em missões governamentais no exterior; exposições e feiras internacionais; projetos de financiamento com organizações multilaterais, empresas multinacionais, outros governos subnacionais e instituições não-governamentais; promoção de exportações; intercâmbio cultural de estudantes e professores; parceria com cidades e províncias irmãs são algumas ações paradiplomáticas executadas mundo afora (Bueno, 2010; Tavares, 2016).

O engajamento dos governos subnacionais está intrinsecamente relacionado ao nível de desenvolvimento local. Matsumoto (2011), Benzatto (2015) e Fróio (2015) destacam que as atividades paradiplomáticas caracterizam-se como resultado das capacidades dos atores envolvidos que, por sua vez, são assimétricas. À vista disso, regiões que são economicamente desenvolvidas, geograficamente bem posicionadas, possuidoras de uma estrutura institucional definida e/ou que dispõem de um corpo de funcionários e tomadores de decisões comprometidos estão propensas a destacar-se internacionalmente. São os casos de estados das regiões Sul e Sudeste brasileiros.

Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul foram palco das primeiras iniciativas da Paradiplomacia no país (década de 1980), visto serem os atores subnacionais com as melhores estruturas destinadas às atividades e com “bases de crescimento voltado para o mercado interno” (Araújo; Santos, 2009, p. 183). As ações paradiplomáticas do Rio Grande do Sul, por exemplo, encaminham-se para a atração de investimentos e mercado de exportações (Salomón; Nunes, 2007). Segundo Maia e Saraiva (2012), Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo (Tavares, 2014) são detentores de polos comerciais, com um alto grau de integração comercial internacional, seja por posição geográfica ou por desenvolvimento de suas atividades produtivas, fatores que as torna interessantes para que organismos internacionais concedam recursos financeiros para o desenvolvimento estrutural e das suas relações com atores externos.

Já as regiões do Norte e o Nordeste brasileiro apresentam um contexto distinto, porém não menos importante. Estes estados foram e são marcados pela exploração de seu povo, cultura, política e bens, o que reifica uma história de dependência de capital nacional e/ou estrangeiro, atraso econômico e forte concentração de renda que reflete

desde o período colonial (XVI – XVIII) até os dias de hoje (Araújo; Santos, 2009). O papel da União em administrar as demandas financeiras dessas localidades em situações críticas se tornou corriqueiro (Maia, 2012), circunstância que em adição da ausência de estruturas institucionais consistentes para lançar-se internacionalmente (Fróio, 2015), passa a configurá-los como ambientes periféricos.

Não obstante, essa ausência de autonomia não significa que os governos subnacionais nordestinos deixem de agir de maneira a alcançar a esfera internacional, pelo contrário. É por conta dessas assimetrias que o pensar internacional (Gomes Filho, 2011) passou a fazer parte das agendas de seus respectivos governos, fazendo dos processos paradiplomáticos um fenômeno único (Matsumoto, 2011) e heterogêneo (Barreto, 2005).

A prática internacional se encaixa em um cenário de transformação da realidade imposta. Dessa forma, a inserção de governos subnacionais nordestinos tomou diferentes formas. No âmbito das cidades, Santos, Leite e Costa (2019) analisaram Camaçari, Salvador, Vitória da Conquista, Fortaleza, Jaboatão dos Guararapes, Recife e Mossoró com o intuito de testar o desenvolvimento resultante da introdução destas em projetos de organizações intergovernamentais como as redes de governos locais, a exemplo da Rede de Mercocidades do Mercosul. Para os autores, essas localidades se unem, em grande maioria, por apresentarem os mesmos problemas diários, apesar dos resultados não serem tão expressivos nos casos analisados.

O incentivo a formação de fóruns, consórcios e pactos regionais têm sido considerado uma das alternativas capazes de garantir a implementação de políticas públicas que fomentam o desenvolvimento local, conferindo-lhes autonomia. É um meio de fomentar a cooperação entre os entes federados brasileiros, tornando-os capazes de superar as burocracias políticas e os desequilíbrios econômicos por meio do fortalecimento da atração de investimentos, setor de exportação e do espaço geográfico, compartilhamento de conhecimento científico e criação de fundos financeiros.

Para Linhares, Cunha e Ferreira (2012), esses arranjos resultam de alguns aspectos, como: a diversificação das referências da população local e das necessidades específicas de desenvolvimento tecnológico, assim como as demandas de prestação de serviços públicos tendem a requerer a adoção de novas práticas institucionais. No Nordeste, por exemplo, a formação de um consórcio interestadual se deu no ano de 2019, após um conjunto de reuniões realizadas no Fórum de Governadores. O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste)

abrange os Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

Em compensação da crescente atuação dos governos subnacionais do Nordeste, o *modus operandi* dos governos subnacionais brasileiros não é o mesmo. Por conta dessa condicionante, o caminho das análises paradiplomáticas tornam-se cheios de labirintos, o que se faz necessário lançar mão dos estudos de caso para filtrar as particularidades de cada caso/estado. Quando se trata do funcionamento das regiões nordestinas, especialmente, esse percurso apresenta mais particularidades. A Paraíba, por exemplo, tem apresentado um histórico na arena internacional crescente. Tal fato indica a necessidade de observar como dado ator tem se articulado mediante uma estrutura diferente.

Fazer uso da Paradiplomacia propiciou para o Estado da Paraíba um ponto de inflexão da sua realidade. No próximo tópico, apresenta-se o caso do Projeto Cooperar PB, iniciado no governo de Ricardo Vieira Coutinho (2011-2019) como forma de evidenciar a formulação e funcionalidades de um projeto pactuado entre o estado e um organismo internacional, o Banco Mundial.

As características paradiplomáticas do Estado da Paraíba

Considerada a 12^a (décima segunda) unidade federada no ranking de pessoas que sobrevivem em condição de pobreza, segundo a Síntese de Indicadores Sociais de 2019 do IBGE², a Paraíba tem apresentado um ritmo lento, porém crescente, no que concerne a prática de relações internacionais.

Atendendo a um mapeamento realizado durante a gestão o ex-governador Ricardo Vieira Coutinho (2011-2019), verificou-se que a prática internacional no estado ocorre de maneira isolada. Preliminarmente, o estudo consistiu em uma análise bibliográfica das pesquisas voltadas para o fenômeno da Paradiplomacia, o que permitiu a percepção de ambientes díspares em relação à sua performance no cenário internacional. Em um segundo momento, buscou-se documentos oficiais, tal como as declarações, contratos e registros disponibilizados pelas instâncias do Governo Central (Ministério das Relações Exteriores – MRE – e o até então Ministério da Fazenda), do Governo do Estado da

² CARMEN, Nery. Extrema pobreza atinge 13,5 milhões de pessoas e chega ao maior nível em sete anos. Disponível em: < <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos> >. Acesso: 20 de julho de 2020.

Paraíba (Portal da Transparência do Estado da Paraíba e Secretaria do Estado da Fazenda – SEFAZ) e dos organismos internacionais. A partir daí, foi possível compreender o organograma local (estrutura institucional e ações realizadas pelo estado). Como resultado desse panorama inicial, uma série de entrevistas com os gestores que conduziam as ações internacionais nesse período foram realizadas³.

Sem a presença de uma unidade articuladora de relações internacionais (assessorias ou secretarias), a execução dessas atividades fica a cargo dos órgãos existentes. Além de exercerem suas tarefas oficiais, Secretarias do Estado da Paraíba, como as de Desenvolvimento da Agropecuária e de Pesca (SEDAP), de Turismo e Desenvolvimento Econômico da Paraíba (SETDE), de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento do Semiárido (SEAFDS), desempenham ações paradiplomáticas. À proporção que compõe a característica fundamental para explicar a Paradiplomacia paraibana, a atuação dos respectivos órgãos representa seu próprio calcanhar de Aquiles. Fala-se do estrangulamento de órgãos, do esgotamento técnico e de recursos humanos para auxiliar algo, que até então, nunca foi realizado de maneira estruturada na região: a Paradiplomacia.

Em consequência disso, órgãos específicos foram instituídos de forma subordinada às secretarias existentes, a fim de gerenciar os projetos internacionais que o estado se envolveu durante a gestão de Ricardo Coutinho. A fundação do Núcleo de Atração de Investimentos (NAI) em 2011 foi uma das alternativas encontradas pelo ex-Secretário Executivo de Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Marcos Procópio, para a captação de recursos financeiros. Composto apenas por 03 funcionários, o trabalho do NAI consistiu na criação de estratégias para desenvolver as capacidades tecnológicas do estado, tais como: consultorias técnicas para facilitar a interlocução com os bancos internacionais em que o estado estabelecia contato financeiro. Para além do BIRD, o auxílio do NAI fez com que acordos com novos parceiros fossem tramitados, a exemplo do Banco de Desenvolvimento Chinês (CBD) e empresas da União Europeia. Por parte de um sistema de rotação de gestão, o NAI foi destituído em 2014. Mesmo que tenha perdurado durante o ápice das ações paradiplomáticas do estado, estando, inclusive, em

³ No ano de 2016, 07 (sete) entrevistas foram realizadas. Todas com gestores e diretores de órgãos estaduais, a saber: Roberto Vital, ex-Diretor Geral do Cooperar PB; Vlamínck Saraiva, Diretor Técnico da Emater PB; Ruth Avelino, Presidenta da PBUTur; Marcos Procópio, ex-Secretário da Indústria e do Comércio do Estado; Jefferson Dantas, Diretor Geral do PROFISCO; Luiz Carlos Rangel, Presidente do Programa Eixos Integrados de Desenvolvimento; Ana Patrícia Almeida, Diretora do PROCASE.

vigência em um período de execução do Projeto Cooperar PB, o ex-governador preferiu findar as atividades do núcleo.

Grande parte dos entraves encontrados pela gestão do NAI eram impostos pelo comportamento do Governo Federal. Mesmo que o órgão central possuísse mecanismos de apoio e diálogo para com as unidades federadas, a exemplo dos escritórios para a prática subnacional do MRE, da SRI, SAF e entre outros, a presença desses no auxílio das atividades internacionais da região paraibana por muitas vezes era inexistente. Da criação das ações, passando pela organização de táticas logísticas, implementação e custos financeiros, tudo era de responsabilidade do Estado da Paraíba. O fomento das ações internacionais partia única e exclusivamente da necessidade de Ricardo Coutinho em internacionalizar o estado e utilizar dessa tática para angariar desenvolvimento para a região. A ausência de tais instâncias centrais, atrelada ao baixo nível de preparo dos órgãos estaduais, fizeram com que o aparecimento de alternativas e, em seguida, o apagamento das mesmas, para melhorar a internacionalização do estado fossem frequentes.

Enquanto existia, o NAI representou a busca por financiamentos que reforçassem outras temáticas, principalmente no que cerne a área de tecnologia. Sua destituição fez com que as ações paradiplomáticas ocorressem apenas em detrimento de eixos temáticos prioritários para a região, como agricultura, agropecuária, pesca e turismo. Órgãos, também secundários às secretarias, como os da Gestão Unificada, em específico a Empresa de Assistência Técnica de Extensão (EMATER), concentrou-se no fortalecimento técnico para a expansão de programas de desenvolvimento sustentável da agricultura e pesca, sob financiamento da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO); e a Empresa Paraibana de Turismo S/A (PBTur), coordenou ações em feiras internacionais voltadas para a atração de turistas na região. Em adição, o Programa de Apoio ao Empreendedorismo na Paraíba (Empreender PB), funcionou como um colocutor de organismos internacionais ao conceder recurso financeiro arrecadado como forma de empréstimo aos microempresários locais. Para fins de clareza temporal, todos estes órgãos continuam em funcionamento no ano de 2021.

De toda forma, a entrada de organismos internacionais na região se deu por meio de brechas. Ora pelo contato direto dos órgãos estaduais com estes, atribuindo um perfil descentralizador, ora pelo interesse dos interlocutores estrangeiros em consolidarem suas práticas em diversos ambientes do país. Considerando a ausência de auxílio institucional, o Estado da Paraíba se viu à deriva.

No momento em que as ações paradiplomáticas efetivadas por um ambiente periférico, por sinal, não é a prioridade da União, outros atores passam a protagonizar esse cenário. É tanto que a implementação, execução e monitoramento dos projetos do Estado da Paraíba estavam sob comando dos gestores locais. O caso do Projeto Cooperar PB elucida bem esse sintoma. O incentivo do ex-governador à prática internacional também foi essencial. A perpetuação das relações internacionais no estado acabou por ter inteiramente um tom personalista. Foi através das aspirações de tais atores que o financiamento internacional serviu de forma para subverter a realidade local. Essa característica crescia quando se tratava de gestores que já haviam trabalhado com órgãos estrangeiros, ou, até mesmo, que já entraram em contato com diferentes culturas em missões internacionais e/ou viagens pessoais.

Contudo, isso não foi o suficiente, o que colocou o caráter personalista em xeque. A Paradiplomacia paraibana pôde até ter sido influenciada pelo interesse de seus atores locais, mas faz-se necessário um aporte institucional. A carência de um órgão específico de relações internacionais, bem como o apoio da União, proporciona um cenário inseguro, que ligado à condução incorreta das atividades gerou um caminho desordenado e lento. Apesar de alguns dirigentes se destacarem na tentativa de impulsionar o papel das estruturas estaduais, seus funcionários precisavam de auxílio técnico. Sem ele, equipes capazes de projetar uma imagem positiva do Estado da Paraíba não conseguiram consolidar seus trabalhos, o que dificultou imensamente a comunicação local com os organismos internacionais.

A inexistência de uma estratégia bem definida com funcionários qualificados que dominem os assuntos de relações internacionais, saibam formular e conduzir projetos de políticas públicas e internacionais e, além do mais, se relacionar com órgãos estrangeiros é um fator condicionante. Segundo relatos da maior parte dos entrevistados, Roberto Vital incluso, os funcionários do estado não sabiam como se portar diante das atividades de cooperação e negociação internacional e, até mesmo, eram resistentes em ocupar tais cargos.

Segundo Shiguenoli Miyamoto (2003), a dificuldade de designar o profissional da área como internacionalista, bem como a falta de compartilhamento de informações sobre o que esse profissional exerce e o desfalque de conhecimento prático são problemas que dificultam o ingresso destes no mercado de trabalho. Isso faz com que os estudantes recém graduados e pós-graduados procurem os centros urbanos mais desenvolvidos em busca de oportunidades. Sem o reconhecimento do profissional de relações internacionais e por

trabalharem com temas multidisciplinares, estes acabam se inserindo em vínculos empregatícios de outras áreas (Almeida, 2006).

A necessidade de formular concursos públicos no Estado da Paraíba para cargos da gestão de relações internacionais nos órgãos já existentes, por exemplo, daria uma maior garantia para tais atividades, colaborando com a continuidade das práticas internacionais, o que poderia incentivar uma futura implementação de um órgão definidor. Isso seria possível por meio da divulgação das principais capacitações desse setor, o que pode ser feito pelas instituições de ensino, como aponta Lessa (2005). Ao passo que disponibilizassem tais informações, os cursos de graduação em Relações Internacionais das Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), bem como os Programas de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI- UEPB), em Gestão Pública e Cooperação Internacional (PGPCI-UFPB) e em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI-UFPB) também poderiam ser cooptados pelo estado para a formulação de *workshops* e capacitações dos servidores públicos envolvidos com projetos internacionais. Fatores como a formação de bases curriculares nas universidades que sejam voltadas para o mercado de trabalho e a formação pessoal do profissional (domínio de idiomas; estágios no período da graduação; especializações) (Ribeiro; Kato & Reiner, 2017) também são necessários para uma melhor inserção.

Sem conhecer sobre os processos de negociações internacionais, assim como das legislações dos organismos internacionais, o estado ficou a face do autoritarismo desses atores. O BIRD, por exemplo, antes de fechar o acordo com o Governo do Estado para a iniciação do Projeto Cooperar PB já possuía uma série de exigências pré-estabelecidas, ressaltou Roberto Vital. Em certos casos, tais imposições se sobrepunham à burocracia local, bem como a realidade das famílias contempladas. Não existiu um estudo detalhado sobre as características essenciais nesse processo por parte de ambos os lados. Tanto o Governo do Estado da Paraíba precisava se especializar, quanto BIRD precisava compreender as particularidades da região, sem focar apenas em resultados.

Para um ambiente periférico como a Paraíba, a execução dos projetos internacionais entre os anos de 2016 a 2019 apresentam uma força motriz na consolidação da Paradiplomacia paraibana, mas os reajustes supracitados precisam ser feitos. Sem a presença de uma Assessoria de Relações Internacionais, a renovação do PB Rural para a sua versão PB Rural Sustentável, por exemplo, poderá perder oportunidades que o elevaria suas chances de alcançar novas arenas temáticas e, conseqüentemente, auxiliaria

a driblar futuras problemáticas. Aumentar a quantidade de ações paradiplomáticas ou, até mesmo, renovar contratos sem o amadurecimento do arranjo institucional do estado é um grande erro.

O caso do Programa de Alívio da Pobreza Rural do Banco Mundial no Estado da Paraíba (Cooperar PB)

A região nordeste, logo, o estado da Paraíba, sofre com eventos de ordem geoclimáticos que dificultam seu crescimento. A seca é um fator predominante que obstaculiza o crescimento dos municípios da região Nordeste. Não se trata apenas de um fenômeno climático, mas, sobretudo, de uma realidade que causa desequilíbrios sociais, econômicos e culturais, levando os tomadores de decisões a buscarem alternativas como forma de sanar tais intempéries na zona rural (Campos; Studart, 2001). Em virtude da intensificação desses fatores, as décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por ações em prol da redução da pobreza na região. A desigualdade é outro fator que impacta negativamente o crescimento e o desenvolvimento da região. À proporção que reduzia o acesso de grupos desfavorecidos a bens públicos, como a educação e saúde, dificultava-se o fomento de suas capacidades individuais, o que gerou, na ótica de Amartya Sen (2000) uma privação de liberdades. Os pobres passaram a ser os insolventes.

No sistema internacional, os países periféricos que passaram a depender de empréstimos do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, como forma complementar de capital destinado à ações, projetos e programas regionais de acesso a infraestrutura e outros bens políticos essenciais (Ayllon, 2006). A presença destas organizações multilaterais e agências internacionais concedendo ajuda aos países periféricos intensifica-se já nos anos 1990 e interfere diretamente no âmbito doméstico (Milani, 2014).

A eclosão de um novo paradigma de crescimento e desenvolvimento levou tanto os países em desenvolvimento quanto às Instituições Internacionais a discutir temas como gênero, educação e saúde, construindo uma nova realidade e, por sua vez, carente de interpretações. Naquele momento, o desenvolvimento como crescimento econômico passou a ser o assunto a ser debatido; e atores internacionais passaram a se tornar facilitadores e prospectores dessa nova narrativa. A práxis do Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento foi reformulada, girando em torno de uma agenda

pautada na Declaração do Milênio das Nações Unidas, a datar do ano 2000 (Muñoz, 2017).

O Banco Mundial se aproximou do Nordeste brasileiro através do lançamento de políticas públicas de cunho social e sustentável, como é o caso do *Northeast Rural Poverty Alleviation Program* (Programa de Alívio da Pobreza Rural no Nordeste). A ideia era disponibilizar programas de financiamento para o desenvolvimento de infraestrutura e assessoramento técnico aos estados do Nordeste, utilizando uma abordagem centrada na participação comunitária (Vieira, 2008). A boa governança, como também a formação de capital social, serviram de alicerce dessa conduta (Roumani; Coirolo, 2005).

Em termos específicos, a prática se deu em meados de 1974 com a criação do Programa de Desenvolvimento de Apoio de Áreas Integradas do Nordeste, denominado de POLO-NORDESTE. Ao firmar parceria com o Governo Federal, a ação consistiu em concentrar investimento em determinados polos regionais do país. Apesar de propiciar uma melhoria do setor tecnológico da região, o programa não sustentou efeitos econômicos tão eficazes, gerando uma intensificação de desigualdade e concentração de renda no país (Vieira, 2008).

Com o período de redemocratização, mudanças na execução de tais programas ocorreram. No Estado da Paraíba, o POLO-NORDESTE foi substituído em 1983 com a criação do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPPR) que, por decreto da Lei nº 6.523, transformou-se posteriormente no Projeto de Combate à Pobreza Rural (Projeto Cooperar PB) em 10 de setembro de 1997, subordinado à Secretaria do Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) (Vieira, 2008; Cooperar, 2020). A iniciativa abarcou uma concessão de empréstimos financeiros conferidos pelo Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), com o objetivo de:

fornecer a) infraestrutura social e econômica básica, emprego e oportunidades de geração de renda para a população pobre da zona rural; bem como b) descentralizar a alocação de recursos e a tomada de decisões para os níveis locais, apoiando conselhos municipais de base comunitária e associações de beneficiários no planejamento e implementação de investimentos; c) provendo uma rede de segurança para a população durante o período de reforma macroeconômica e ajuste fiscal; e d) alavancando os recursos mobilizados nos níveis comunitário e municipal (World Bank, p. 2, 2007).

À princípio, o PAPPR contemplou municípios do seminário paraibano com até 7.500 habitantes, totalizando um montante de R\$ 60 milhões, até o ano de 2003. De acordo com Roberto Vital, ex-diretor executivo do Cooperar PB, a ação expandiu-se

através do Programa de Redução da Pobreza Rural (PRR). Sob financiamento externo do BIRD e em contrapartida do Governo Estadual da Paraíba, o PRR iniciou suas atividades de fato em 2011, após cinco anos de renegociação, com foco em três indicadores, a saber: infraestrutura, social e de produção. A cota para a execução do PRR foi equivalente a US\$ 28,17 milhões, o que indicou não ser apenas mais um projeto com medidas localizadas em uma parte da comunidade paraibana, registrando a participação de 36 subprojetos em 148 municípios, atingindo 26 mil famílias.

Com a possibilidade de criar uma infraestrutura básica na zona rural, o primeiro indicador se resumiu à melhoria de abastecimento de água com a construção de cisternas e sanitários; da saúde, atuando em prol da diminuição da mortalidade infantil; ao mesmo tempo que visou a construção de novas moradias na região paraibana. O segundo indicador funcionou como apoio aos Conselhos Municipais, Associações Comunitárias e Organizações de Produtores, treinamentos de gestão de planejamento e implementação do projeto foram realizados, auxiliando a população atuar ativamente nas atividades. Por fim, o terceiro indicador possibilitou a realocação dos recursos e das capacidades produtiva das atividades primárias, como pecuária, agricultura, artesanato e apicultura (World Bank, 2007). Os indicadores serviram para levar ações complexas de uma maneira mais simples e facilitar o atendimento às comunidades locais, colocando-os como participantes ativos durante a execução de tais atividades.

As atividades estavam a cargo da Unidade Técnica (UT) na sede do Cooperar em João Pessoa. Com a criação de ouvidorias nas localidades contempladas foi possível monitorar e avaliar se o que foi acordado com o BIRD estava realmente em vigor e quais as dificuldades que evitavam sua implementação, além das necessidades básicas da população. Reuniões com os líderes da UT e das Associações Comunitárias e Cooperativas de Moradores funcionavam como forma de supervisionamento dessas ações (World Bank, 2007). Esse fator é comprovado para o caso da cidade de Itabaiana, município localizado à 74km da capital João Pessoa, em que a Cooperativa de Catadores de Material Reciclável de Itabaiana (ITAMARE), a Associação Paraibana de Amigos da Natureza e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais estavam presentes em boa parte das reuniões organizadas com a UT. *Workshops* e capacitações com funcionários do BIRD e do Cooperar PB eram constantes nessas reuniões, assegurando o desenvolvimento contínuo das ações pela população em uma fase posterior ao PRR.

O BIRD contou com uma equipe especial para realizar visitas semestrais nas instalações do Cooperar PB⁴. Ao longo do mapeamento, foi possível observar que a maior parte das ações eram feitas em conformidade ao acordo com o organismo internacional, sob o auxílio da UT. Isso revelou que a participação do Governo do Estado da Paraíba consistiu única e exclusivamente em monitorar o repasse de dinheiro aos municípios contemplados.

Segundo Roberto Vital, ex-diretor executivo do Projeto Cooperar PB, a comunicação com o Banco era de fácil acesso, mas como em toda troca, possuía ruídos. Independentemente de exercer um papel importante e estar em constante contato com os escritórios do Cooperar PB, a presença do órgão internacional, em grande maioria, tornou o processo turbulento. Isso porque seus integrantes tinham pressa para obter os resultados, ignorando a realidade local de extrema pobreza, sejam em termos econômicos ou de aparato técnico para pôr em prática ações desse porte.

Em busca de contornar tais adversidades, o PRR foi renovado no dia 28 de agosto de 2019, durante a gestão do Governador João Azevêdo (2019-presente). A partir desse momento, o Programa Paraíba Rural Sustentável (PB Sustentável) será executado em um prazo de 04 anos (2019 – 2023), passando a ficar não mais sob égide da SEPLAG, mas na Secretaria da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento do Semiárido (SEAFDS) e do Cooperar PB. Projeta-se alcançar 44.600 famílias em 222 municípios. No que se refere do montante, o BIRD forneceu uma quantia de US\$ 50 milhões e em contrapartida US\$ 30 milhões foi disponibilizado pelo Governo Estadual, totalizando um valor de US\$ 80 milhões (Cooperar, 2019).

A novidade é que as comunidades possam ser assistidas em até 02 anos após o financiamento do projeto. O objetivo da nova etapa consiste em fortalecer a aliança produtiva e preparar melhor as comunidades envolvidas em termos de capacidade logística e institucional, baseando-se em 04 componentes, como: fortalecimento institucional, acesso à água e redução da vulnerabilidade agroclimática, alianças produtivas e gestão, monitoramento e avaliação. Robustecer tais temáticas trata-se de respaldar a resiliência da população da zona rural, bem como do bioma da caatinga (Cooperar, 2020).

⁴ Sobre exemplos das visitas, consultar “Missão do Banco Mundial vem à Paraíba implementar ações do Cooperar” < <https://cooperar.pb.gov.br/noticias/missao-do-banco-mundial-vem-a-paraiba-implementar-acoes-do-cooperar> >; “Representantes do BIRD conhece sistemas de abastecimento d’água” < <https://cooperar.pb.gov.br/noticias/representante-do-bird-conhece-sistemas-de-abastecimento-d2019agua> >.

De acordo com o Manual de Operações (MOP) do PB Rural Sustentável outra mudança institucional ocorrerá. Para além da SEAFDS na coordenação, a Unidade de Gerenciamento do Projeto (UGP) substituirá as antigas UTs. A capacitação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), Associações Comunitárias e Organizações Produtoras continuará como uma das ações principais do programa. Dessa forma, o foco é assessorar as comunidades com cursos operacionais e fortalecer o acesso a informações sobre o firmamento de projetos. É, inclusive, uma oportunidade para as comunidades aprenderem a obter novos parceiros e outras formas de financiamento.

Emancipar-se das amarras centrais por meio de ações paradiplomáticas vem se tornando uma prática recorrente no Brasil, em especial, no Nordeste brasileiro. Quando os recursos são limitados e a força dentro do território nacional tende a evadir-se, as unidades federadas passam a lançar-se para outros ambientes, como é o caso da arena internacional. Dessa forma, o Estado da Paraíba vem encontrando meios para garantir seu desenvolvimento. A criação do Cooperar PB tornou-se um dos exemplos mais evidentes para ilustrar a construção desse cenário na região⁵, termos de estruturação e amplitude de famílias contempladas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Paradiplomacia paraibana comporta um número crescente no que cerne a atividade internacional, sendo ao todo onze projetos de cooperação financeira. Posicionada em uma das regiões que possui quase metade da pobreza do Brasil, segundo os indicadores da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE de 2020⁶, esse tipo

⁵ É importante ressaltar que o Projeto Cooperar PB não é o único a ser consolidado na arena internacional. Outros projetos de cooperação financeira também são essenciais para a mudança de conduta do estado, a saber: Projeto de Desenvolvimento Sustentável do Cariri, Seridó e Curimataú (Procase) em parceria com o Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (FIDA); Programa de Desenvolvimento do Turismo Sustentável em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Programa de Modernização Fiscal do Estado da Paraíba (Profisco) em parceria com o BID; Programa de Apoio à Gestão Integrada em Redes de Saúde e Desenvolvimento Humano do Estado da Paraíba também em parceria com o BID; Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado do Brejo Paraibano (PDRI) em parceria do Banco Internacional para o Desenvolvimento (BIRD); Programa de Desenvolvimento Eixos Integrados da Paraíba em parceria do BIRD; Projeto Nordeste também em parceria com o BIRD; e o Programa de Pavimentação e Recuperação de Rodovias do Estado da Paraíba em parceria com a Corporação Andina de Fomento (CAF).

⁶ CÉSAR, D. (2020). Região Nordeste possui quase metade de toda a pobreza no Brasil, segundo IBGE. Disponível em: <https://www.fecop.seplag.ce.gov.br/2020/11/20/regiao-nordeste-possui-quase-metade-de-toda-a-pobreza-no-brasil-segundo-ibge/> Acesso em: 12 de fev. de 2021.

de atividade passa a ser extremamente significativo para o Estado da Paraíba pois atua como forma de atenuar suas vulnerabilidades socioeconômicas prioritárias.

O Projeto Cooperar PB se enquadra em um dos melhores exemplos paradiplomáticos do estado a fim de reduzir a pobreza rural do estado. Resultando em sua renovação, o PB Rural Sustentável fornecerá um apoio técnico mais preciso e voltado para a expansão da produção rural para o mercado local. Em decorrência da pandemia Sars-CoV-2 (COVID-19), o início das atividades foi remanejado e data concreta está sob análise dos representantes do Banco Mundial e do Governo do Estado da Paraíba. Nesse momento, o contato com as comunidades está sendo feito por meio de uma ouvidoria virtual, onde as demandas são enviadas. Segundo Omar Gama, atual diretor do Cooperar PB, visitas presenciais estão sendo realizadas facultativamente em localidades quilombolas e indígenas da Paraíba, através da realização de reuniões extraordinárias com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS)⁷.

Apesar disso, verifica-se que a deficiência institucional do estado implica em uma complicação para o entendimento de suas capacidades paradiplomáticas (potencialidades e fraquezas). O fato de as ações internacionais serem executadas por diversos órgãos estaduais exige do pesquisador clareza sobre os marcos referenciais para se observar a Paradiplomacia. Nesse caso, é preciso olhar para o caso da Paraíba como um ambiente periférico, sem suporte técnico, que se apoia nos interesses de seus gestores de estado para consolidar projetos internacionais, seja no caso do ex-governador Ricardo Coutinho, ou de servidores públicos como Roberto Vital e Marcos Procópio. A falta de interesse em operacionalizar tal prática faz com que o cenário internacional do estado seja fragmentado e sem perspectiva de melhora.

Sem a legalização de um marco jurídico da Paradiplomacia no Brasil, a prática continuará ficar a cargo das vontades dos atores domésticos. Para estes últimos, projetar-se internacionalmente de maneira pragmática significa mirar em pontos para além do desenvolvimento social, cultural e econômico de determinada localidade, mas em bons resultados nas futuras eleições e prestígio internacional. Ao passo que governadores se tornam protagonistas na condução da política externa brasileira, instâncias do Governo Central como o Ministério das Relações Exteriores tem demonstrado desinteresse em

⁷ GOVERNO DA PARAÍBA. (2020). Efeitos da Pandemia: Cooperar dispensa assinaturas de beneficiários em formulário de apresentação das demandas. Disponível em: <<https://cooperar.pb.gov.br/noticias/efeitos-da-pandemia-cooperar-dispensa-assinaturas-de-beneficiarios-em-em-formulario-de-apresentacao-das-demandas>> Acesso em: 20 de dez. de 2020.

fomentar a prática. Nesse momento, a guinada descentralizadora no país se choca com o crivo da Constituição Federal de 1988. Em um mundo onde ações paradiplomáticas são legitimadas em países como, Argentina, Canadá, Espanha e Alemanha, urge também a necessidade de institucionalização no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo R. As relações internacionais como oportunidade profissional: Respostas a algumas das questões mais colocadas pelos jovens que se voltam para as carreiras de relações internacionais. *Revista Meridiano* 47, vol. 67, Fevereiro, pp. 5-10, 2006.

AMORIM, Celso. Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e ativa. São Paulo: Benvirá, 2015.

AMORIM, Tiago S. S. de. *Paradiplomacia no Brasil: os casos do Estado da Bahia e do Município de Salvador e a política externa subnacional*. 113 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

APRÍGIO, André E. R. de S. *A paradiplomacia e a atuação internacional dos governos subnacionais*. 150f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Escola de Economia e Gestão: Universidade do Minho, Portugal, 2015.

ARAÚJO, Tatiana. B.; SANTOS, Valdeci M. Desigualdades regionais e nordeste em formação econômica do Brasil. In: ARAÚJO, T. P.; VIANNA, S. T. W.; MACAMBIRA, J (Orgs.). *50 anos de Formação Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

AYLLON, Bruno. *O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas*. *Revista Econômica e Relações Internacionais*, vol. 5, nº 8, 2006.

BARRETO, Maria. I. *A inserção internacional das cidades enquanto estratégia de fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct, 2005.

BENZATTO, Arthur P. de A. *A inserção internacional dos governos não centrais brasileiros e argentinos em perspectiva comparada*. 224f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília: Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Universidade de Brasília, 2015.

BUENO, Ironildes. *Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e EUA*. 350f. Tese (Doutorado em

Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais: Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

BRASIL Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CAMPOS, José N. B.; STUDART, Ticiania M. C. Secas no Nordeste do Brasil: origens, causas e soluções. In: INTER-AMERICAN DIALOGUE ON WATER MANAGEMENT. Foz do Iguaçu: Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2001.

CERVO, Amado. L.; BUENO, Celso. História da política exterior do Brasil. 3ª ed. Brasília: Editora UnB, 2002.

CLEMENTINO, Maria do L. M. A Atualidade e o Ineditismo do Consórcio Nordeste. IPEA. boletim regional, urbano e ambiental, vol. 11, 2019.

CONARGO PRIETO. Noé. Diplomacy and Paradiplomacy in the definition of International Relations security: dimensions of conflict and co-operation. In. ALDECOA, F; KEATING, M. Paradiplomacy in Action: the foreign relations of subnational governments. Psychology Press, 1999.

COOPERAR PB. Manual Operativo do Projeto (MOP), 2020. Disponível em: < <https://cooperar.pb.gov.br/arquivos/mop-pb-rural-sustentavel-covid.pdf> >. Acesso em 28 de junho de 2020.

COOPERAR PB. Comunicado do Projeto Cooperar à População Paraibana, 2020. Disponível em: < <https://cooperar.pb.gov.br/arquivos/nota-comunicado-as-entidades-cooperar-covid-15-junho.pdf> >. Acesso em: 5 de julho de 2020.

COOPERAR PB. PB Rural Sustentável, 2019. Disponível em: < <https://cooperar.pb.gov.br/pb-rural-sustentavel> >. Acesso em: 28 de junho de 2020.

COOPERAR PB. Quem somos, 2020. Disponível em: < <https://cooperar.pb.gov.br/quem-somos> >. Acesso em: 28 de junho de 2020.

COSTA, Valeriano. Brazil. In: GRIFFITHS, Ann L. Handbook of Federal Countries. Montreal: McGvill-Queen's University Press, 2005.

DUCHACEK. Ivo D. "Multicommunal and bicomunal polities and their international relations". In: DUCHACEK. Ivo D et al. (eds.). Perforated sovereignties and international relations: transsovereign contacts of subnational governments. Connecticut: Greenwood Press, 2005.

FELIU, Pedro.; KATO Mariana.; REINER, Garry. Mercado de Trabalho e Relações Internacionais no Brasil: um estudo exploratório. Meridiano 47 - Journal of Global Studies, 14(135), 10–18, 2017.

FRÓIO, Liliana. R. Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação subnacional dos Estados brasileiros. 223 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas: Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

FRÓIO, Liliana R. A prática internacional no nordeste brasileiro: reflexões sobre a atuação dos estados nordestinos. In: NASCIMENTO, Angela; LIMA, Marcos Costa (org.), O nordeste brasileiro em questão: uma agenda para reflexão 2. Ed. Sudene, vol. 2, 2016.

FRONZAGLIA, Maurício L. Unidades Subnacionais: Um Estudo de Caso Sobre a Cidade de São Paulo - de 2001 a 2004. Dissertação (Mestrado), UNICAMP. Campinas, 2005.

GOMES FILHO, Francisco. A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia. 276f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional) - IREL/UNB, Brasília, 2011.

GONÇALVES, Hugo F.; ARAÚJO, José B. Evolução histórica e o quadro socioeconômico do Nordeste brasileiro nos anos 2000. In: COLÓQUIO - Revista do Desenvolvimento Regional. Faccat. Taquara/RS. v. 12, n. 1, jan./jun, 2015.

GOVERNO DA PARAÍBA. João Azevêdo lança Programa Paraíba Rural Sustentável e beneficia 45 famílias, 2019. Disponível em: < <https://paraiba.pb.gov.br/noticias/joao-azevedo-lwanca-programa-paraiba-rural-sustentavel-e-beneficia-45-mil-familias> >. Acesso em: 15 de agosto de 2019.

GOVERNO DA PARAÍBA. Governo da Paraíba assegura início da implementação de projetos do PB Rural Sustentável para 2020, 2020. Disponível em: < <https://paraiba.pb.gov.br/noticias/governo-da-paraiba-assegura-inicio-da-implementacao-de-projetos-do-pb-rural-sustentavel-para-2020> >. Acesso em: 30 de junho de 2020.

HAFTECK, Pierre. An Introduction to decentralized cooperation: definitions, origins and conceptual mapping in Public Admin. Dev. 23, 333-345, 2003.

HOCKING, Brian. Patrolling the 'Frontier': Globalization, Localization and the 'Actorness' of Non-Central Governments. In: ALDECOA, Francisco.; KEATING, Michael (Ed.). Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments. Routledge, 1999.

JESUS, Diego S. A arte do encontro: a paradiplomacia e a internacionalização das cidades criativas. In: Rev. Sociol. Polit. [online]. 2017, 25(61), pp.51-76, 2017.

KEATING, Michael. Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies. In. ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (eds)., Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments. Londres e Portland: Frank Cass, 1999.

KINCAID, John. Constituent diplomacy in federal politics and the Nation-state: conflict and cooperation. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. Federalism and international relations: the role of Subnational Units . Nova York, Oxford University Press, 1990.

KEOHANE, Robert O.; NYE JR, Joseph S. Poder e Interdependencia: La política mundial em transición. Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

LAMPREIA, Luís F. Diplomacia Brasileira – Palavras, Contextos e Razões. Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999.

LESSA, Antônio C. O ensino das Relações Internacionais no Brasil. In: org. José Flávio S. Saraiva; Amado Cervo). O crescimento das relações internacionais no Brasil. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), págs. 51-108, 2005.

LESSA, José V. da S. Paradiplomacia no Brasil e no Mundo: o poder de celebrar tratados dos governos não centrais. Viçosa: Ed. UFV, 2007.

LINHARES, Paulo de T.; CUNHA, Alexandre dos S.; FERREIRA, Ana P. L. Cooperação federativa: a formação de consórcios entre entes Públicos no Brasil. Federalismo à brasileira: questões para discussão/Organizadores: Paulo de Tarso Frazão Linhares, Constantino Cronemberger Mendes, Antonio Lassance. – Brasília: Ipea, 2012.

MAIA, Júnior N. B. Políticas que impulsionam o desenvolvimento regional: a experiência do Estado do Ceará, 2000.

MAIA, Júnior N. B.; FARIAS, Diego B. L. Do nacional-desenvolvimentismo à internacionalização no Brasil subnacional: o caso do Ceará. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais e Edições Livro Técnico, 2006.

MAIA, Júnior N. B.; SARAIVA, José F. S. A paradiplomacia financeira no Brasil da República Velha, 1890-1930. Rev. Brasileira de Política Internacional, vol. 55, nº 1, 2012.

MATSUMOTO, Carlos. E. H. Os desdobramentos locais da paradiplomacia: o caso dos municípios brasileiros. 276f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais/Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

MENEGHETTI NETO, Antônio. Rede de cidades: o caso da rede mercocidades. 286f. Tese (Doutorado em História) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

MIKLOS, Mariana S. A inserção internacional de unidades subnacionais percebida pelo estado nacional: a experiência brasileira. 150 f. Dissertação (mestrado), UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, São Paulo, 2010.

MIKLOS, Mariana S. Diplomacia federativa: o Estado brasileiro e a atuação internacional de suas Unidades Constituintes. Carta Internacional, v. 6, n. 1, p. 83-100, 2011.

MILANI, Carlos. Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento. (Org.): André de Mello e Souza, Brasília, 2014.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O ensino das relações internacionais no Brasil: problemas e perspectivas. Revista Sociologia Política, nº 20, pp. 103-114, 2003.

MORGENTHAU, Hans. Política entre las naciones. La lucha por el poder y por la paz. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1985.

MUÑOZ, Enara E. Uma visão crítica da cooperação sul-sul: práticas, atores e narrativas. Cadernos do CEAS, Salvador/Recife, nº. 241, p. 392-417, mai./ago, 2017.

RODRIGUES, Gilberto M. A. Política externa federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

RODRIGUES, Gilberto M. A. Relações Internacionais federativas no Brasil. In. Revista de Ciências Sociais, vol. 51, nº. 4, 2008.

ROMERO, Maria H. Una Aproximación Contextual y Conceptual a la Cooperación Descentralizada. In: Víctor Godínez y María del Huerto Romero (Eds.), Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación des centralizada local Unión Europea - América Latina. Valparaíso, Comisión Europea, 2004.

ROUMANI, Anna.; COIROLO, Luis. Brazil innovation increases land access and incomes of poor rural families. Em Breve, nº 70, 2005.

SALOMÓN; Mônica.; NUNES, Carmen. A ação externa dos governos subnacionais: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. Rio de Janeiro, vol 29, nº1, 2007.

SANTOS, Christiany K. S. dos; LEITE, Alexandre C. C.; COSTA, Saulo F. Paradiplomacia: Atuação do Nordeste Brasileiro na Rede Mercocidades. In. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, vol. 4, nº 2, 2019.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução de Laura Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIQUEIRA, João R. P. X. de. A paradiplomacia como instrumento viabilizador do desenvolvimento local: estudo de caso a partir da atuação internacional do estado de Pernambuco e da cidade do Recife. 127f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós Graduação e Pesquisa, 2012.

SOARES, Márcia M.; MACHADO, José A. Federalismo e políticas públicas. Brasília: Enap, 2018.

SOLDATOS, Panoytis. An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. Federalism and International Relations: the role of subnational units. New York: Oxford University Press, 1990.

TAVARES, Rodrigo. As Relações Internacionais do Estado de São Paulo. In. MARCOVICH, J.; DALLARI, P. B. A., (orgs). Relações Internacionais de âmbito subnacional: a experiência dos Estados e Municípios do Brasil. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais/USP, 2014.

TAVARES, Rodrigo. Paradiplomacy: Cities and States as Global Players. New York. Oxford University Press, 2016.

VIEIRA, Flávio L. R. O Banco Mundial e o combate à pobreza no Nordeste: o caso da Paraíba, 2008.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 21, n. 62, 2006.

VIGEVANI, Tullo.; CEPALUNI, Gabriel. “A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação”. *Contexto Internacional*. 29 (2): 273-335, 2007.

YAHN Filho, Armando. G. *Relações Internacionais e Atores Subnacionais: um estudo da inserção internacional da região metropolitana de Campinas*. 258f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

WORLD BANK. Implementation completion and results report (IBRD-42510) for Rural Poverty Alleviation Project, 2007. Disponível em: <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/700801468005680476/pdf/ICR4320BR.pdf>>. Acesso em: 28 de maio de 2020.

A grande missão do Tribunal de Contas da União no exercício do controle externo sobre as políticas públicas de saúde durante a pandemia da covid-19

The great mission of the Brazilian court of accounts in the exercise of external control
over public health policies during the Covid-19 pandemic

Jeanine Lykawka Medeiros

<http://lattes.cnpq.br/5833016794886954>

<https://orcid.org/0000-0003-4993-9468>

DOI: <https://doi.org/10.18829/2317-921X.2024.e48248>

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar o exercício do controle externo pelo Tribunal de Contas da União, no que se refere às políticas públicas de saúde, realizadas durante a pandemia da Covid-19. O problema que norteia a pesquisa é identificar se o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União foi eficiente na avaliação das políticas públicas de saúde executadas na pandemia da Covid-19, a partir das medidas e ações efetivadas pelo governo federal. A hipótese é de que, no contexto da pandemia, o Tribunal de Contas da União exerceu o controle externo, de acordo com sua atribuição constitucional, realizando o acompanhamento e avaliação das políticas públicas de saúde e seus instrumentos executados com recursos federais, expedindo recomendações e determinações a fim de alcançar os resultados pretendidos com os recursos disponíveis. Diante da evolução dos tradicionais meios de controle externo e da excepcionalidade da situação, a avaliação e o monitoramento das políticas públicas de saúde contribuíram, a partir de uma análise sobre eficiência e eficácia, para a concretização das metas e objetivos propostos, especialmente no que se refere ao controle de gastos e ao planejamento.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Políticas Públicas. Saúde. Covid-19

ABSTRACT

The present study aims to analyze the exercise of external control by the Federal Court of Auditors, with regard to public health policies, carried out during the Covid-19 pandemic. The problem that guides the research is to identify whether the external control exercised by the Federal Audit Court was efficient in evaluating public health policies implemented during the Covid-19 pandemic, based on the measures and actions carried out by the federal government. The hypothesis is that, in the context of the pandemic, the

Federal Audit Court exercised external control, in accordance with its constitutional attribution, monitoring and evaluating public health policies and their instruments implemented with federal resources, issuing recommendations and determinations in order to achieve the desired results with the available resources. Given the evolution of traditional means of external control and the exceptional nature of the situation, the evaluation and monitoring of public health policies contributed, based on an analysis of efficiency and effectiveness, to the achievement of the proposed goals and objectives, especially with regard to refers to spending control and planning.

Keywords: Court of Auditors. Public Policy. Health. Covid-19

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objetivo analisar o exercício do controle externo pelo Tribunal de Contas da União, considerando o modelo adotado pela Constituição Federal de 1988, no que se refere as políticas públicas de saúde realizadas durante a pandemia da Covid-19. O artigo 70 da Constituição Federal estabeleceu que a fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas engloba as dimensões da legalidade, economicidade e legalidade. Isso significa que está autorizado a examinar não apenas despesas e recursos no aspecto numérico e contábil, mas também se determinado gasto público atende aos objetivos estabelecidos na lei, bem como se a operação dos órgãos públicos, no exercício de suas atividades finalísticas, está em sintonia com critérios de economia e se atende a anseios legítimos.

Ao acompanhar as políticas públicas, seja na avaliação ou no monitoramento, o Tribunal de Contas atua de acordo com suas funções fiscalizadora, corretiva, informativa, sancionadora, julgadora e opinativa. Em outras palavras, pode-se afirmar que a atuação da Corte de Conte consiste em avaliar a forma de organização das estruturas jurídicas do Estado e suas ações, fortalecendo o diálogo democrático e contribuindo para que as políticas públicas atinjam sua finalidade (LIMA; DINIZ, 2022).

Neste sentido, o papel do Tribunal de Contas, ao exercer o controle externo, consiste em aferir as decisões tomadas pelo gestor para atender ao interesse público considerando a eficiência, eficácia e efetividade. Possui como finalidade fiscalizar a aplicação do dinheiro público na concretização das políticas públicas, sendo, portanto, segundo Ricardo Schneider Rodrigues (2014, p. 35) “órgãos jurídicos dotados de instrumentos variados e hábeis a exercer eficazmente o controle de políticas públicas”.

Para efeito deste estudo, vale lembrar que toda política pública realiza direitos por meio de arranjos institucionais que se expressam em programas de ação governamental complexos, previstos inicialmente na Constituição ou dela derivam. Partem de uma ação do Estado de forma coordenada por meio de implementação de programas que envolvem a combinação de elementos, instrumentos e o ciclo da política pública. Por ser um agrupamento de ações e decisões envolvendo interesses públicos e recursos públicos, o Tribunal de Contas deve exercer o controle externo de forma a proporcionar uma melhor avaliação não só no aspecto quantitativo, mas qualitativo também.

Por isso, faz-se necessária a atuação do Tribunal de Contas em relação às políticas públicas de saúde, especialmente durante a pandemia causada pela Covid-19, a qual trouxe impactos significativos em todos os aspectos. Neste contexto, houve necessidade da Corte de Contas, ao realizar o controle externo, também participar do acompanhamento das políticas públicas, de modo a fazer determinações e recomendações aos órgãos jurisdicionados em relação às demandas relativas ao direito à saúde.

A par disso, o problema que norteia a pesquisa é identificar se o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União foi eficiente na avaliação das políticas públicas de saúde durante a pandemia da Covid-19, a partir das medidas e ações realizadas pelo governo federal. A técnica de pesquisa foi a revisão bibliográfica realizada a partir da análise de referencial teórico e jurisprudencial, com o fito de alcançar possíveis respostas à pergunta da pesquisa, tendo como base a identificação e consulta de produção constituída por livros, artigos científicos, dissertações e teses.

Para tanto, a metodologia da pesquisa consistiu na busca, através das bases de dados dos Acórdãos de julgados, a partir de 2020, constantes das publicações de jurisprudência no site oficial do Tribunal de Contas da União, utilizando as palavras-chave: covid-19 e saúde; covid e recursos e competência; "políticas públicas" e covid; formulação e políticas e públicas e controle e covid.

A hipótese é de que, no contexto da pandemia, o Tribunal de Contas da União exerceu o controle externo, de acordo com sua atribuição constitucional, realizando o acompanhamento e avaliação das políticas públicas de saúde e seus instrumentos executados com recursos federais, expedindo recomendações e determinações a fim de alcançar os resultados pretendidos com os recursos disponíveis.

O trabalho divide-se em segmentos que correspondem aos objetivos específicos. Primeiro aborda-se as medidas adotadas para o enfrentamento da pandemia causada pela Covid-19. Em seguida, analisa-se a relação existente entre o direito à saúde, política

pública e o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas e, por fim, verifica-se a sua atuação por meio de avaliação e acompanhamento das políticas públicas de saúde e de seus instrumentos realizados durante a pandemia da Covid-19.

2. MEDIDAS ADOTADAS PARA O ENFRENTAMENTO DO CAOS

No final de 2019, a representação da Organização Mundial da Saúde - OMS, na China, foi informada da existência de casos de pneumonia, de origem desconhecida, na cidade de Wuhan, província de Hubei. Tratava-se de um novo coronavírus humano, que se espalha por meio de gotículas respiratórias e aerossóis que as pessoas infectadas expõem ao tossir, espirrar, falar, cantar ou respirar. O SARS-COV-2, causador da doença infectocontagiosa Covid-19, potencialmente letal e de rápida disseminação que afeta o sistema respiratório necessitando de tratamento hospitalar especial, em alguns casos. (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2021; STASI et al, 2020).

Em 30 de janeiro de 2020, a OMS declarou estado de alerta, vez que o surto constituía uma emergência (Brasil, 2020) de saúde pública de importância mundial. Pouco tempo depois, em 11 de março de 2020, a OMS decretou oficialmente a Covid-19 como uma pandemia, devido ao elevado nível de propagação do vírus pelo mundo e a alta incidência de letalidade. No dia seguinte, morria a primeira vítima em São Paulo.

No Brasil, o primeiro registro jurídico da pandemia foi a Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, do Ministério da Saúde, que declarou emergência em saúde pública de importância nacional (ESPIN) em razão de infecção humana pelo novo coronavírus. Posteriormente, a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, entrou em vigor para dispor sobre medidas de enfrentamento do coronavírus e realizar o isolamento social de forma a conter a propagação do vírus pelo território nacional.

No dia 20 de março do mesmo ano, o Senado Federal aprovou o Decreto Legislativo nº 6/2020 reconhecendo, mediante solicitação do Presidente da República - Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020, o estado de calamidade pública no país, para fins da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o qual permitiu uma maior flexibilização no manejo das verbas públicas.

Para efeito da lei, considera calamidade pública circunstâncias excepcionais, extraordinárias, provocadas por desastre natural, humano ou misto, que cause sérios danos à sociedade. No entanto, o estado de calamidade pública deve ser declarado pelo

chefe do Poder Executivo (Presidente da República, Governador ou Prefeito) de acordo com o âmbito de incidência da calamidade e reconhecida pela respectiva Casa Legislativa do ente que a declarou (LEITE, 2021).

Importante destacar que com o reconhecimento do estado de calamidade pública o Poder Executivo fica autorizado, de forma temporária, a manejar as verbas públicas com maior flexibilidade. Significa dizer que o gestor poderá aumentar os gastos públicos e não cumprir a meta fiscal prevista inicialmente na Lei de Diretrizes Orçamentária, desde que os recursos sirvam para custear ações destinadas ao combate da pandemia (SOUZA; FERREIRA, 2021). Poderá, também contratar serviços e adquirir bens com dispensa de licitação, o que lhe garante certa agilidade no procedimento, sem que isso permita ao gestor a inobservância dos princípios licitatórios.

Com o número de mortes crescendo progressivamente, no final de 2020 eram 195 mil mortes, um ano depois quase 620 mil (OLIVEIRA, 2020), a insegurança decorrente da crise sanitária devastava as finanças públicas, que tiveram impacto na arrecadação e aumento de despesas necessárias para conter a profusão da doença e seus efeitos sociais.

No âmbito da saúde pública, foi necessário realizar contratações céleres, a preços muitas vezes inflacionados no mercado em razão da alta demanda. Nos setores econômico e social, a adoção de medidas era imprescindível para remediar o efeito avassalador da crise que, de forma notória, provocou aumento de desemprego, queda de produção na indústria e fechamento de diversos estabelecimentos comerciais.

Diante deste cenário de incertezas causada pela crise da pandemia da Covid-19, os gestores públicos necessitaram tomar decisões, em um curto espaço de tempo, a partir de informações insuficientes caracterizando situações excepcionais. De fato, a pandemia causada pela Covid-19 acarretou desafios e incertezas não só no sistema de saúde, mas em todos os âmbitos da vida, demandando ações governamentais sob os aspectos jurídicos, políticos, econômicos e sociais, a fim de conter a proliferação da doença e amenizar os impactos na sociedade.

Entretanto, mesmo sendo uma situação imprevisível e não fazer parte dos instrumentos de planejamento, num Estado Democrático de Direito, as tomadas de decisões devem estar delimitadas pelo sistema normativo vigente para a sua legitimidade (SOUZA; FERREIRA, 2021).

Por óbvio que a situação de instabilidade autoriza o operador do direito a adaptar o caos às regras de forma razoável, vez que as normas valem para situações normais. Por isso, o Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2020), em Medida Cautelar na Ação Direta

de Inconstitucionalidade nº 6.357/DF reconheceu a impossibilidade lógica e jurídica de cumprir determinados requisitos legais em razão da situação de anormalidade que se apresentava.

De qualquer forma, o ordenamento jurídico convive com a ideia de soluções especiais para situações excepcionais. A própria Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro prevê que sejam considerados as circunstâncias, os obstáculos e as dificuldades do gestor em qualquer decisão, judicial ou administrativa.

Neste sentido, Carvalho Filho (2020, p. 855) defende que medidas excepcionais possuem como limite material a necessidade de sua adoção para atenuar ou fazer cessar a “anomalia social” e, como limite temporal, a duração deste estado anômalo. Para tanto, é necessária a adoção de medidas pertinentes considerando a adequação, necessidade e proporcionalidade, observando a legitimidade e legalidade das ações.

Importante destacar que as medidas adotadas devem atender as submáximas de adequação e de proporcionalidade de modo a identificar o limite material em relação as ações adotadas (FAGUNDES; DUARTE, 2022).

Isso se dá também com as escolhas, entre as prioridades em relação as necessidades sociais, face aos recursos finitos. Sendo a saúde uma demanda estatal, é frequente a necessidade de tomada de decisões por escolhas. Isto se deu, por exemplo, durante a covid-19 em relação às opções de quem iria ocupar os leitos de UTI, já que diante da escassez de recursos, de profissionais da saúde e de insumos foram feitas “escolhas trágicas” considerando os protocolos (guidelines) para triagem de pacientes em UTI (SIQUEIRA; SANTOS, 2021).

A situação de incerteza quanto à duração da crise gerada pela pandemia demonstrou a complexidade da atuação da Administração Pública e dos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas. Queda na atividade econômica, redução de bens e serviços provocaram um desequilíbrio que exigiu da Administração Pública ações para adequar a nova realidade. Com isso, foram editadas normas impondo restrições de direitos, como o fechamento de atividades comerciais e, por outro lado, flexibilizações de obrigações, como prorrogação de pagamento de tributos e limites de controle de despesas públicas.

É compreensível que a administração reaja com medidas indispensáveis ao atendimento das necessidades urgentes. Entretanto, não está autorizada a agir sem buscar pela efetivação das políticas públicas, observando as diretrizes, metas e objetivos da gestão fiscal. Embora o cenário seja grave, não poderá utilizar-se de argumentos da

existência da crise para ignorar os parâmetros legais estabelecidos (SOUZA; FERREIRA, 2021). O foco deve priorizar a governança no sentido de garantir eficiência e transparência, de modo a afastar a má-gestão dos recursos públicos, a alocação indevida, o desvio de verbas, a corrupção e a ausência de investimentos nos setores relevantes.

Embora se saiba que crise é um momento de incertezas, os impactos se voltam contra a estabilidade e a segurança do direito de modo a exigir um ajuste na recuperação da normalidade das relações. Por isso, as ações não podem deixar de considerar o que ainda está porvir, para que resultados desastrosos não comprometam as futuras gerações. Neste contexto, espera-se que sejam tomadas medidas sustentáveis, de médio e longo prazo, de modo que não haja apenas paliativos que tragam efeitos mais graves.

No intuito de enfrentar a pandemia, o governo federal editou normas (Lei nº 13.979/20, Lei nº 14.035/2020, Lei nº 14.065/2020, Lei nº 14.121/2021, Lei nº 14.124/2021 e Lei nº 14.125/2021) propôs a Emenda Constitucional nº 106, de 07/05/2020 e a Lei Complementar nº 173, de 27/05/2020, todas estabelecendo modificações nas contratações públicas, direito financeiro e responsabilidade fiscal, a fim de privilegiar a simplificação dos atos e flexibilização de regras em relação a contratações e aquisições de bens, serviços e insumos durante a vigência da emergência de saúde pública. Tratou, também, da transparência das contratações e aquisições que ocorreram durante o período pandêmico tendo em vista a obrigatoriedade da disponibilização das informações em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet).

Além de realizar modificações nas normas da União relativo a contratação, foram efetivadas ações específicas de combate à pandemia implementadas pelo Ministério da Saúde e órgãos congêneres das unidades federativas através de atos concretos de execução da política pública de saúde.

No tocante as contratações e aquisições, embora a legislação autorize a dispensa de licitação, não restou afastada a atuação dos órgãos de controle na fiscalização dos atos, quanto a verificação da legalidade, legitimidade e economicidade dos gastos públicos (SOUZA; FERREIRA, 2021). O legislador não concedeu em “cheque em branco” para que os gestores gastassem sem a devida prestação de contas.

Ao contrário, os Tribunais de Contas atuaram considerando o ambiente de ações urgentes do Executivo, observando a qualidade e transparência das políticas públicas implementadas. As medidas adotadas pela administração pública para enfrentar a pandemia e os gastos a elas associadas fizeram com que os Tribunais de Contas assumissem uma postura proativa, não apenas no exercício da função fiscalizatória, como

também nas funções orientativa e pedagógica.

Neste sentido, o Tribunal de Contas da União, mediante questão de ordem do Plenário, aprovou o Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 e suas consequências, com inclusão de acompanhamento em unidades jurisdicionadas que desenvolvessem ações emergenciais. A ideia era apontar os riscos e orientar os gestores sobre problemas em potencial que pudessem comprometer a efetividade das ações (COSTA; BASTOS, 2021).

Por conseguinte, o Tribunal de Contas da União criou o Coopera – Programa Especial de Atuação do Enfrentamento à Crise da Covid-19 com a finalidade de dar maior visibilidade às ações do governo federal de maior impacto social e de maior volume de recursos envolvidos, especialmente na área do trabalho e assistência social. Através do Coopera foi disponibilizado um painel de informações sobre as ações com dados atualizados sobre o andamento dos acompanhamentos em trâmite no Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2023).

Além disso, o Tribunal de Contas da União, em Acórdão nº 4074/2020, afirmou que por tratar de recurso de natureza federal relativos aos repasses feito da União aos entes federados, destinados às ações de enfrentamento à pandemia da Covid-19, a título de auxílio financeiro, por constituírem despesas próprias da União, estão sujeitas a fiscalização do TCU (Brasil, 2020).

Assim, por ser a atribuição do Tribunal de Contas o exercício do controle externo sobre a aplicação dos recursos públicos na concretização das políticas públicas, caberá avaliar se as decisões tomadas pelo gestor atenderam ao interesse público, considerando a legalidade, legitimidade e economicidade. Por isso, necessário observar a relação existente entre a política pública de saúde e o Tribunal de Contas.

3. A RELAÇÃO ENTRE DIREITO À SAÚDE, POLÍTICA PÚBLICA E O TRIBUNAL DE CONTAS

As políticas públicas estão fortemente relacionadas aos direitos fundamentais prestacionais que, em regra, encontra-se nos direitos de segunda e terceira geração, ou direitos sociais, como, por exemplo, o direito à saúde. Como os direitos sociais reclamam por uma ação do Estado para garantir ou promover os direitos fundamentais, as políticas públicas se tornaram um forte instrumento para consecução deste interesse.

Neste sentido, pode-se afirmar que as políticas públicas servem para a realização

de direitos sociais constitucionalmente consagrados por meio dos quais o Estado cumpre seu dever. Por isso que Maria Paula Dallari Bucci (2006b, p. 241) define política pública como “programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.”

Portanto, as políticas públicas se materializam a partir de uma ação administrativa em que se pressupõe a existência de órgãos e orçamento (RECK; BITENCOURT, 2016). Como programa ou ação, a política pública implica na existência de um sujeito ativo que é sempre o Estado, por isso que sua atuação é indispensável na elaboração, planejamento, execução ou avaliação, seguindo sempre o regramento definido no Estado de Direito.

Vale ressaltar que a política pública de saúde é uma das mais complexas no Estado brasileiro. Possui elementos de política pública de Estado e de Governo, de caráter universal, abrangendo múltiplos instrumentos (serviços públicos, fomento, regulação e poder de polícia) executada por todos os entes da federação, com várias organizações e fluxos de decisão. Ela efetiva o direito à saúde previsto nos artigos 6º e 196 da Constituição Federal de 1988 como um direito de todos e dever do Estado.

Para a Organização Mundial da Saúde, o conceito de saúde vai além da ausência de doenças. Compreende o bem-estar físico, mental, emocional e social. É um direito fundamental conectado a outros direitos fundamentais, cuja realização resguarda o respeito à dignidade humana (SOUZA; FERREIRA, 2021). É um direito fundamental, mas também um dever fundamental do Estado, decorrente do modelo prestacional (Estado social e democrático de direito) adotado pelo Brasil, o qual deve prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

Importante lembrar que estas normas constitucionais são definidoras de direito subjetivo, possibilitando o cidadão exigir do Estado prestações positivas e negativas necessárias para a implementação de meios que garantam o seu exercício.

O reconhecimento expresso no texto constitucional possibilitou o desenvolvimento do sistema de saúde brasileiro, especialmente com a criação do Sistema Único de Saúde – SUS, como um dos maiores sistemas de políticas públicas de inclusão social. Estabeleceu também a competência comum dos entes federativos em matéria de proteção e defesa da saúde, sendo responsáveis pela execução de ações e serviços destinados a cuidar da saúde (AITH, 2017).

O Sistema Único de Saúde é formado por um conjunto de ações e serviços de saúde relacionadas a condição de cidadania e dignidade humana. É prestado por órgãos e

instituições públicas federais, estaduais e municipais da Administração direta e indireta e pelas fundações mantidas pelo Poder Público. As ações e serviços são prestados independentemente de qualquer contraprestação do indivíduo, de forma universal. Compreende uma rede regionalizada e hierárquica de ações e serviços que visam garantir o atendimento integral e a participação da comunidade.

Em razão desta proteção do direito à saúde, emergiram deveres ao Estado brasileiro por meio das políticas públicas, especialmente ao poder executivo, que possui a função precípua de executar as políticas públicas necessárias. Por ser a saúde um bem jurídico constitucionalmente tutelado, o Poder Público deve zelar por sua integralidade, devendo formular e implementar a política pública de forma a garantir ao cidadão o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar, dentre tantos outros serviços de saúde (MARTINS, 2022).

Considerando o caráter prestacional do direito à saúde em que o sistema jurídico, político e social deve protegê-lo, cabe ao Estado orientar a concepção de que esse sistema de proteção deve ser observado por todos os espaços de decisão na formulação de políticas públicas. O planejamento destas políticas públicas demanda uma postura mais ampla, organizada e racionalizada no planejamento, tendo em vista que a política pública de saúde se encontra incluída nas políticas públicas sociais, necessariamente, interligadas às políticas econômicas (PRATA, 2013).

A Constituição de 1988 e a Lei Orgânica da Saúde (LOS), Lei nº 8.080/90, trazem um rol de princípios, objetivos e garantias de proteção à saúde, os quais devem estar na base de planejamento de qualquer política pública de saúde, que consistem num sistema de proteção à saúde universal, igualitário e gratuito. Universal porque qualquer pessoa em território brasileiro deve ter acesso aos serviços de saúde oferecidos pela rede pública de atendimento. Isto inclui os estrangeiros, usuários do SUS e usuários vinculados ao sistema de saúde suplementar.

Por igualdade, compreende-se as mesmas oportunidades de acesso aos serviços de saúde, sem qualquer distinção, preconceito ou privilégio de forma integral, abrangendo o atendimento em todos os níveis de complexidade. E a gratuidade garante o acesso a todos os serviços, independente da condição social do usuário do sistema público de saúde, se é contribuinte ou não ou se está vinculado a um sistema de saúde privado. Pelo simples fato de ser um cidadão em território nacional, tem direito ao acesso ao sistema de saúde de forma integral e gratuita.

Com o sistema único de saúde, o acesso à assistência médico-hospitalar passou a ser de caráter universal, sem necessidade de qualquer comprovação de renda ou condição socioeconômica. Até então, era limitado aos trabalhadores com vínculo formal, segurados pela Previdência Social (LEAL; MAAS, 2020).

A Lei Orgânica da Saúde estabeleceu condições para promoção, proteção e recuperação da saúde, bem como organização e funcionamento dos serviços e ações, a partir de critérios para formulação e execução das políticas econômicas e sociais da saúde. Estes serviços e ações devem proporcionar a redução de riscos de doença e de outros agravos e na afirmação de condições que assegurem acesso universal e igualitário.

No Brasil o sistema de saúde público adotou um processo de descentralização administrativa em que todos os entes possuem competência concorrente, tendente à municipalização dos serviços, atribuindo aos Municípios a responsabilidade de prestá-los à população local, mediante cooperação técnica e financeira da União e Estados (Constituição Federal, artigo 30, inciso VII).

Segundo Lucília Alcione Prata (2013),

A Constituição e a LOS atribuíram aos Municípios a função principal de atendimento à saúde básica e de pronto atendimento da população, sem excluir a responsabilidade solidaria dos demais entes federados, em busca de máxima efetividade, mediante cooperação integrada de todos os Poderes Públicos – município, estados e União – em todos os níveis de atendimento.

Portanto, o dever de prestar os serviços de saúde e as ações foram atribuídos a todos os entes da Federação financiado com recursos provenientes da União, estados, Distrito Federal e municípios, inclusive em percentual vinculado a receita de impostos objetivando uma maior efetividade das políticas públicas de saúde pautada na boa administração.

Ao exercer a fiscalização sobre a política pública de saúde, o Tribunal de Contas deve considerar não só o aspecto quantitativo a ser verificado nas prestações de contas, mas também o qualitativo por meio de auditorias, inspeções, denúncias e verificações. Vale lembrar que a gestão dos recursos orçamentários tem sido um desafio para a nova abordagem direcionada à busca da eficiência nos resultados e na geração de valores à sociedade

O cumprimento desse direito não poderá ser mitigado ou restringir às alegações de limitações orçamentárias e financeiras, uma vez que o artigo 6º c/c artigos 196 a 200 da Constituição Federal respaldam a saúde como integrante do mínimo existencial e

ligado ao direito à vida. Por isso, mais do que nunca, necessária a fiscalização do Tribunal de Contas, por meio do exercício do controle externo, previsto no artigo 70 da Constituição Federal, para assegurar o cumprimento dos direitos fundamentais, especialmente saúde, com escolhas alocativas de qualidade (SOUZA; FERREIRA, 2021).

A Carta Magna, ao estabelecer o direito à saúde como um direito fundamental, determinou a obrigatoriedade dos entes federativos garantirem e prestarem os serviços públicos de saúde, conforme estabelecido nas políticas públicas de Estado e de Governo. De uma forma geral, as políticas públicas de saúde são políticas públicas de Estado, vez que estão definidas e formalizadas no próprio texto constitucional, interligada a políticas públicas sociais e econômicas. Suas garantias, princípios e metas estão previamente estabelecidas na Constituição e vinculadas aos princípios constitucionais da proteção universal e integral à saúde.

Pode-se afirmar que grande parte da política pública de saúde é uma política pública vinculante, porque deve ser desenhada a partir dos fundamentos, princípios e objetivos que o Estado busca alcançar a partir das diretrizes traçadas no texto constitucional. Mas isto não significa considerar que não possa existir políticas públicas de saúde como políticas de governo. Estas encontram-se dentro de uma certa margem de escolha do governante e estão contidas nas plataformas e planos de governo, servindo de metas para um determinado governo em sua gestão.

Através das políticas públicas que o Estado organiza a efetivação das ações e serviços de saúde, como determina os artigos 196 a 200 da Constituição Federal. De forma geral, o dever de garantir a prestação do direito à saúde ocorre por meio e políticas públicas sociais e econômicas que visem reduzir o risco de doenças e de outros agravos bem como o acesso universal e igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação da saúde. Portanto, as políticas públicas possuem um objetivo previamente definido através de sua formulação, em consonância com o texto constitucional de modo a efetivar os direitos fundamentais (SOUZA; FERREIRA, 2021).

Ao assegurar a promoção dos direitos fundamentais, a Constituição Federal determina um agir do Estado para realizar as escolhas dos elementos das políticas públicas que devem estar alinhadas às prioridades vinculantes da Carta Constitucional.

Por ser o direito à saúde um direito do cidadão e um dever do Estado de implementar as políticas públicas de prevenção e atendimento, a sua omissão pode ser considerada inconstitucional e, por isso, por meio do exercício do controle externo, o Tribunal de Contas deve exigir sua realização, sob pena de responsabilidade do gestor.

Ao realizar o controle externo, o Tribunal de Contas faz o acompanhamento sobre o cumprimento dos programas e ações de governo envolvendo a avaliação de seus objetivos e metas, bem como a alocação e uso dos recursos públicos para realização da política pública de saúde. Observa-se, portanto, se os critérios de legalidade, legitimidade e economicidade estão presentes na gestão pública.

Cabe ressaltar que numa democracia, faz-se necessária a imposição de mecanismos de fiscalização e controle, a fim de limitar os poderes e impedir desvio de condutas, inobservância de normas e qualquer tipo de irregularidade (FORLÓN; CAMILLETTI; BUGNA, 2017). Neste sentido, o Tribunal de Contas exerce uma função essencial na qual consiste em realizar o controle externo sobre as condutas administrativas, especialmente em relação ao orçamento público e sua destinação, para realização do interesse público

Durante a pandemia causada pela Covid-19, os Tribunais de Contas acompanharam as alterações normativas relativo a contratações com uma importante preocupação com a transparência, bem como os atos referentes a execução das despesas públicas e responsabilidade fiscal. Por óbvio, durante a crise, as Cortes de Contas ao atuarem com controle das políticas públicas, seja na fase de formulação, implementação e execução, consideraram na avaliação o ambiente em que o gestor tomou sua decisão.

Importante destacar que as instituições, em especial o Tribunal de Contas, devem estar orientadas a funcionar de forma a contribuir com uma eficiente administração seja do ponto de vista político, social ou econômico. Por isso a necessidade de se debruçar sobre o desenho de uma política pública e seus resultados, vez que poderá haver perdas significativas caso a formulação das regras e da organização da política não atenda às necessidades do programa (MENEQUIN; OLIVEIRA, 2021).

Com objetivo de aprimorar suas atribuições no contexto pandêmico, o sistema Tribunais de Contas, através das entidades representativas – Audicon, Atricon, CNPTC, IRB, Abracom – emitiram nota técnica – Resolução Conjunta nº 1, de 27/03/2020 (BRASIL, 2020) - com objetivo de padronizar diretrizes e recomendações a serem exercidas pelos Tribunais de Contas. Destaca-se, entre as recomendações, a atuação colaborativa que os Tribunais de Contas devem realizar, colocando-se a disposição dos jurisdicionados e demais poderes, na busca de soluções conjuntas e harmônicas, bem como a adoção de cautela, coerência e adequação no desempenho da atividade fiscalizadora, considerando o contexto da crise.

Mesmo durante a pandemia, os Tribunais de Contas exerceram o controle sob todos os aspectos das políticas públicas de saúde, especialmente no que se refere a eficácia, eficiência e efetividade. Pode-se dizer que a eficácia diz respeito a alcançar resultados, metas; a eficiência define-se pela relação entre bens e serviços gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados em determinado período; já a efetividade é a consequência das decisões tomadas.

Assim, as políticas públicas de saúde realizadas durante o período pandêmico também precisavam ser planejadas para alcançar os melhores resultados, num menor tempo possível e sem desperdício de recursos públicos de acordo com os parâmetros estabelecidos.

4. O CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TCU RELATIVOS A POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19

No contexto pandêmico, a importância do Tribunais de Contas foi acentuada, visto que era necessário a viabilização da proteção da vida e da saúde por meio de instrumentos adequados de políticas públicas sem afastar o controle sobre legalidade, economicidade e eficiência. Por isso necessário fornecer o suporte à gestão administrativa das políticas públicas.

O Tribunal de Contas da União, desde o início da pandemia, buscou atuar dentro dos limites de suas competências, avaliando as políticas públicas de saúde, bem como o desempenho do Ministério da Saúde e do Centro de Governo a partir das ações realizadas no enfrentamento da crise sanitária, especialmente quanto a eficiência e eficácia dos atos praticados. Também a partir de denúncias e representação, o Tribunal de Contas atuou nos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade.

Dentre os trabalhos realizados, no âmbito específico em relação à saúde, dois merecem destaque pelo propósito de avaliação e possibilidade de correção de eventuais problemas identificados na gestão da pandemia. Não obstante, o Tribunal de Contas da União, no âmbito do Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19, realizou acompanhamentos de forma preventiva e pedagógica em relação as medidas adotadas pela Administração Pública Federal em diversas áreas com objetivo de enfrentar a Covid-19.

No primeiro deles – Relatório de Acompanhamento TC nº 014.575/2020-5 – foi feito um acompanhamento com objetivo de avaliar a estrutura de governança no

Ministério da Saúde e no Governo Central para o combate à crise gerada pelo novo coronavírus, bem como os atos referentes à execução de despesas públicas, sob o aspecto da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e efetividade (BRASIL, 2020).

Durante o acompanhamento, foram expedidos Acórdãos (1.335/2020, 1.888/2020, 2.817/2020, 4.049/2020 e 1873/2020) com análises e recomendações a respeito dos atos de gestão praticados no Ministério da Saúde relativos à transferência de recursos, planejamento, transparência das ações, avaliação quantitativa e qualitativa dos gastos, análise da encomenda tecnológica para produção de vacina contra a covid-19 no Brasil, execução de contratos, aquisição de bens e contratação de serviços, dentre outros.

Deste Relatório de Acompanhamento é possível destacar que o governo federal buscou criar uma estrutura de governança para o enfrentamento da crise sanitária, mas houve falha na operacionalização das ações por ausência de coordenação na definição de estratégias e ações do governo federal voltadas à solução do problema (ZYMLER; ALVES; FERNANDES, 2021).

Verificou-se que houve uma destinação de recursos financeiros para o combate à pandemia, os quais foram utilizados para aquisição de equipamentos, insumos e transferências financeiras para os entes federativos. No entanto, constatou-se que não houve definição objetiva de critérios para transferência de recursos, já que não foi estabelecida uma relação entre taxa de mortalidade por Covid-19, disponibilidade no SUS de leitos de internação ou complementares e internação. Portanto, não foi realizado de forma planejada e articulada com os entes subnacionais o planejamento necessário para garantir estoque estratégico de medicamento e de insumos, bem como de ações com o intuito de esclarecer a população sobre medidas de prevenção e vacinação.

Especialmente no Acórdão nº 4049/2020, ao realizar o acompanhamento da estrutura de governança montada pelo Ministério da Saúde, o Tribunal de Contas da União, objetivou avaliar os atos referentes a execução de despesas públicas realizadas pelo órgão sob o aspecto da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e efetividade (BRASIL, 2020). Apontou diversas falhas relacionadas à condução dos processo e aquisição de bens, insumos, equipamentos, bem como a falta de planejamento adequado e a ausência de transparência nas ações desenvolvidas pelo Ministério da Saúde.

Em resumo,

1.888/2020-Plenário; dos aspectos orçamentários e financeiros relativos ao enfrentamento da pandemia no âmbito do Ministério da Saúde; da execução de alguns dos principais contratos firmados pelo Ministério e da condução dos processos de aquisição de bens e contratação de serviços; das ações de vigilância em saúde passíveis de serem implantadas no combate à pandemia; das iniciativas do Ministério da Saúde para aquisição, produção e disponibilização de eventuais vacinas contra a covid-19; e das medidas relacionadas a representações envolvendo assuntos conexos ao presente acompanhamento. Determinações e recomendações.

Não se pode deixar de destacar que as primeiras medidas foram tomadas em um ambiente de incerteza. Todavia, ao longo dos meses era esperado um melhor planejamento e coordenação por parte do Governo Federal nas ações de saúde o que refletiu em elevado número de óbitos ao longo de 2020 e 2021. Embora o Tribunal de Contas da União tenha realizado recomendações no âmbito do acompanhamento, não houve melhora na gestão da pandemia. Dentre várias recomendações, foi determinado ao Ministério da Saúde o ajuste na comunicação a respeito das informações epidemiológicas e de prevenção e controle da doença, além da determinação de elaboração de plano tático-operacional de medidas mencionadas no Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana.

Ressalte-se que os Tribunais de Contas, no julgamento de contas e na fiscalização sobre o que lhes compete, decidirá sobre a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão. Segundo ministro Benjamin Zymler, em seu voto complementar no TC 014.575/2020-5, o Tribunal de Contas não está limitado à análise da legalidade, vez que contempla uma “ampla apreciação de vários aspectos dos atos públicos de gestão de forma a averiguar se estão atingindo os resultados almejados e, principalmente, o interesse público”.

No outro trabalho do Tribunal de Contas da União que merece destaque – TC nº 016.708/2020-2 – foi realizado acompanhamento para avaliação da governança do centro de Governo para combate à Covid-19 e constatado que também houve falhas relativas a inexistência de ações específicas e planejadas para enfrentamento da crise. Foi identificado, especialmente, a adoção de providências para prover informações úteis e tempestivas nos processos de interação e integração entre governo federal e os estados e municípios, especialmente sobre a disponibilidade de leitos clínicos e de UTI e de insumos, bem como medidas para melhorar as ações relacionadas à governança pública, tais como (BRASIL, 2020):

a) relação direta das ações com os objetivos propostos; b) existência de ações

e de indicadores exaustivos e adequados; c) previsão de medidas de coordenação nas ações que envolverem mais de um ministério; e d) elaboração de indicadores capazes de mensurar os resultados planejados, bem como relação direta entre ações mitigadoras de risco e evento de risco, de forma a aumentar a capacidade de alcance dos resultados pretendidos.

Verifica-se que nas duas hipóteses de acompanhamento da estrutura de governança montada pelo Ministério da Saúde para o combate à crise gerada pelo novo coronavírus e no centro de Governo constatou-se que inexistiram diagnósticos elaborados que contivessem as informações solicitadas pelo Tribunal de Contas da União, bem como inexistiram novas diretrizes voltadas especificamente para o enfrentamento à segunda onda de Covid-19. Foram finalizados sete ciclos do acompanhamento ao longo dos anos de 2020, 2021 e 2022 e se verificou que as ações recomendadas não foram realizadas por parte do governo federal. Além disso, a auditoria mostrou não ser possível avaliar o cumprimento das metas de imunização, uma vez que não existem indicadores para cada grupo prioritário e faixa etária que indiquem a cobertura vacinal em todo país. Também não constam dos boletins epidemiológicos dados de morbidade e mortalidade sobre a Síndrome Pós-Covid 19 em todo o território nacional (Acórdãos 2.369/2022, 2.878/2021, 1.873/2021, 4.049/2020, 2.817/2020, 1.888/2020 e 1.335/2020, todos do Plenário).

Como consequência, restou caracterizada deficiência na atuação do Ministério da Saúde na coordenação do enfrentamento da covid-19, segundo Marcos Bemquerer Costa e Patrícia Reis Leitão Bastos (2021)

essa ausência de uma diretriz estratégica para o enfrentamento ao novo coronavírus no Brasil, associada à falta de definição, por parte do Ministério da Saúde, dos objetivos pretendidos e das metas a serem alcançadas em nível nacional, em articulação com os demais entes federados, dificulta sobremaneira a efetividade das ações de coordenação, articulação, supervisão e monitoramento dos resultados das ações implantadas, além de propiciar o desperdício de recursos humanos e financeiros.

No total, segundo o Painel Informativo Coopera (Brasil, 2023) o Tribunal de Contas da União instaurou, até a presente data (fevereiro de 2023), 441 processos relativos a atuação no enfrentamento à crise da Covid-19. Dentre eles, representações e denúncias para apurar possíveis irregularidades nas aquisições de medicamentos, insumos e contratações de serviços; acompanhamentos em relação as ações de implementação de

medidas emergenciais; e, auditorias da execução orçamentária para o enfrentamento da pandemia.

Ademais, o Tribunal de Contas da União emitiu relatório constante no Acórdão nº 908/2021 (BRASIL, 2020) em que foi apresentado o detalhamento dos gastos da União com a pandemia. Além disso, buscou-se averiguar, no âmbito da Corte de Contas da União informações sobre o atraso de vacinas e superfaturamento na aquisição de produtos e de serviços relacionados ao combate à Covid-19.

Outrossim, pode-se verificar as falhas no planejamento das ações necessárias para o enfrentamento da pandemia causada pela Covid-19 na aquisição, disponibilização e armazenamento das vacinas, por exemplo, as quais tiveram um grande quantitativo vencido e inutilizado perfazendo um dano potencial de mais de R\$ 2 bilhões, correspondendo a mais de 50 mil doses de vacina. Segundo apurado pelo Tribunal de Contas da União, na Representação nº 031.627/2022-6, Acórdão nº 107/2023 Plenário (BRASIL, 2023), a aquisição das vacinas é um instrumento da política pública de saúde no combate a pandemia da Covid-19, que deve ser devidamente controlada, a fim de evitar o desperdício e otimizar o processo de vacinação. Como forma de controle concomitante sobre as políticas públicas de saúde, o Tribunal de Contas da União exerceu o controle externo sobre estes atos de gestão de responsabilidade do Ministério da Saúde, a fim de se evitar maiores prejuízos ou mitigar as perdas.

Outro exemplo de atuação do Tribunal de Contas da União foi realizado na Tomada de Contas Especial (Acórdão 883/2022) sobre os atos de gestão relativo a compra, com dispensa de licitação, de equipamentos de proteção (máscaras cirúrgicas, macacão impermeável e toucas descartáveis) pelo município de Porto Velho/RO, com recursos federais repassados pela União, com suposto superfaturamento cujos preços contratados foram superiores a 70% ao preço de mercado, apurado com base em preços praticados por entes públicos na mesma época (BRASIL, 2022).

Em tempos de calamidade pública, os objetos a serem adquiridos como máscaras de proteção, medicamentos, equipamentos, por exemplo, podem ser adquiridos de forma direta, vez que a legislação autorizou a dispensa de licitação desde que observados os princípios licitatórios. Um dos grandes problemas ocorridos durante a pandemia da Covid-19 foi a escassez de produtos em razão da alta demanda e da urgência. Com isso, os preços tiveram altas. Entretanto, a conduta do agente deve estar pautada na boa administração, utilizando-se de mecanismos de pesquisa de preço e gestão de recursos, a fim de evitar contratações irregulares e desperdício de recursos públicos, vez que o

objetivo da administração pública deve ser efetivar as políticas públicas necessárias para o enfrentamento da pandemia.

Assim, foram empreendidas medidas capazes de colaborar com os gestores no enfrentamento à pandemia, mas, por outro lado, verificou-se a necessidade de realizar o acompanhamento e fiscalização concomitante dos atos de gestão relativos às políticas públicas de saúde de forma a evitar a concretização de supostos danos ao erário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir destas ações, pode-se concluir que o controle externo procurou contribuir, de forma transparente, sobre a destinação do dinheiro público alocado no enfrentamento da crise, bem como dar segurança aos gestores na tomada de decisões neste período excepcional. O Tribunal de Contas da União atuou tanto sobre a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, como também sobre os instrumentos, a partir da análise dos atos de gestão realizados pela Administração Pública com o emprego de recursos públicos federais.

De fato, só é possível alcançar os objetivos das políticas públicas por meio de seus instrumentos, que podem ser serviços públicos, obras, bens, poder de polícia, instrumentos orçamentários, programas e ações individuais. Por conseguinte, é sobre estes instrumentos que os Tribunais de Contas conseguem realizar o acompanhamento das políticas públicas de forma a identificar se os resultados foram atingidos na sua execução.

Os tradicionais meios de controle externo evoluíram e deram espaço para que os órgãos de controle pudessem realizar avaliação concomitante ao planejamento e execução das políticas públicas de saúde, durante a pandemia da Covid-19. Passaram a ter como grande alvo a análise no monitoramento e na avaliação das políticas públicas de forma a contribuir para a concretização de metas e objetivos propostos nas políticas públicas, especialmente no que se refere ao controle de gastos e ao planejamento.

Importante destacar que a avaliação proporcionou informações úteis capaz de tornar-se um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, possibilitando uma melhora na eficiência e eficácia do setor público. Utilizando-se da avaliação de processo foi possível o Tribunal de Contas da União detectar defeitos na elaboração dos procedimentos, acompanhar e avaliar a execução dos procedimentos de implantação dos

programas, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados para sua reprogramação, por meio do registro de intercorrências e de atividades

Verificou-se, no entanto, que a pandemia da Covid-19 exigiu respostas rápidas onde o tradicional trabalho de fiscalização realizado pelos Tribunais de Contas, com objetivo de conformidade, não atenderia de forma suficiente a uma atuação eficiente capaz de elidir a ocorrência de danos em tempos de regime de excepcionalidade relativo a contratações públicas.

Neste contexto da pandemia da covid-19, constatou-se que o Tribunal de Contas da União possui de fato independência em sua atuação, agindo de forma proativa especialmente em suas funções fiscalizadora, orientativa e pedagógica demonstrando sua qualificação e *expertise* no que se refere ao controle externo. Por outro lado, restou evidente que não há procedimentos específicos para atender as demandas em situação de calamidade e nem existem informações estruturadas e sistematizadas de forma a subsidiar os demais órgãos de controle externo em cada unidade federativa, bem como mecanismos legais capazes de coagir o gestor a realizar a melhor gestão.

Entretanto, conclui-se que há muito a ser aperfeiçoado e ampliado no que diz respeito as competências técnicas em situação excepcional, além de fortalecer a imagem do Tribunal de Contas da União como efetivo controle externo, cuja abordagem deve estar direcionada à busca da eficiência em relação a gestão de recursos públicos. No entanto, não se pode deixar de considerar que a incapacidade de atender as demandas por reduzido quadro de pessoal, recursos tecnológicos ou por insuficiência de capacitação podem se tornar ameaças ao aperfeiçoamento e ao fortalecimento do Tribunal de Contas da União. Da mesma forma, a ocorrência de baixa efetividade no acompanhamento pode provocar perda da credibilidade em função da não implementação de alguma recomendação emitida.

A partir desta experiência do controle exercido pelo Tribunal de Contas pode-se perceber que o seu papel vai muito além da análise quantitativa quanto aos aspectos contábeis, orçamentários. Averiguou-se que durante a pandemia causada pela Covid-19 o Tribunal de Contas não se limitou a realizar análise apenas de “Contas”, mas também de eficiência e eficácia na atuação do Estado, bem como na transparência de suas ações. O Tribunal de Contas da União analisou as ações de política pública de saúde no combate à pandemia, não apenas sobre a realização de contratos ou licitação, mas sobre distribuição de vacinas, armazenamento de medicamentos, distribuição de leitos e equipamentos médico-hospitalares em todo território nacional.

REFERÊNCIAS

AITH, Fernando Mussa Abujamra. Políticas Públicas de Estado e de Governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; DUARTE, Clarice Seixas (Coord). Judicialização da saúde: a visão do poder executivo. São Paulo: Saraiva, 2017, p.114-135.

BRASIL. Governo do Brasil. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/01/oms-declara-emergencia-de-saude-publica-internacional-para-novo-coronavirus>. Acesso em 18 set. 2021.

BRASIL. Governo do Brasil. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/03/oms-classifica-coronavirus-como-pandemia>. Acesso em 18 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. Disponível em: https://bvsm.sau.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2020/prt0188_04_02_2020.html. Acesso em 18 set. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, acesso em 22/03/2022

BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em 18 set. 2021.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 6, de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em 18 set. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm, acesso em 28/03/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direita de Inconstitucionalidade 6.357/DF. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5883343>. Acesso em 29 jan.2023

BRASIL. Resolução Conjunta Atricon/Abracom/ Audicon/ CNPTC/ IRB nº 1, de 27 de março de 2020. Disponível em <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2020/03/RESOLUC%CC%A7A%CC%83O-CONJUNTA-01-2020-ATRICON-ABRACOM-AUDICON-CNPTC-e-IRB-2.pdf-2.pdf> Acesso em 31 jan.2023

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 4049/2020, TC 014.575/2020-5. Plenário. Relator ministro Benjamin Zymler, 08 de dezembro de 2020. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1457520205.PROC/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520>. Acesso em 20/01/2023

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 4074/2020, Plenário. Relator ministro Bruno Dantas, 08 de dezembro de 2020. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/4074/NUMACORDAO%253A4074%2520ANOACORDAO%253A2020/%2520>. Acesso em 20/01/2023

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1873/2021, Plenário. Relator ministro Benjamin Zymler, 4/08/2021. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/data/files/C9/50/A2/20/D731B710EA6C5BA7E18818A8/014.575-2020-5-BZ%20-%20ACOM_medidas%20combate%20a%20pandemia_MS_ciclo5.pdf. Acesso em 21/01/2023

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1533/2021, Plenário. Relator ministro Vital do Rêgo, 30/06/2021. Disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253A%2522ACORDAO-COMPLETO-2468136%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em 20/01/2023

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 883/2022, Plenário. Relator ministro Jorge Oliveira, 20/04/2022. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/02587820212.PROC/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520> Acesso em 13/02/2023

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 107/2023, Plenário. Relator ministro Vital do Rêgo, 01/02/2023. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/03162720226.PROC/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520> Acesso em 13 fev.2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Painel Informativo Coopera. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/coopera/painel/> Acesso em 31 jan.2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari Bucci. Direito Administrativo e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2006

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Crises, pandemia e direitos fundamentais: o perigo nas interseções. Revista de Estudos Institucionais - REI, [S.l.], v. 6, n. 3, p. 847-860, dez. 2020. ISSN 2447-5467. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/565>. Acesso em: 01 nov. 2021

COSTA, Marcos Bemquerer; BASTOS, Patrícia Reis Leitão. A atuação do Tribunal de Contas da União no acompanhamento da crise provocada pela Covid-19. In: LIMA, Luiz Henrique; GODINHO, Heloisa Helena Antonacio M; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). Os desafios do Controle Externo diante da pandemia da Covid-19: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 103-148. ISBN 978-65-5518-078-7

FAGUNDES, Gabriel Lima Miranda Gonçalves; DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades. A proporcionalidade das medidas de contenção da pandemia de covid-19: análise empírica sobre o Brasil. In Revista do Direito, UNISC, Santa Cruz do Sul, n. 66, p. 64-90, jan/mar 2022. Disponível em <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/index>, acesso em 20 jan.2023.

FORLÓN, Juan Ignacio; CAMILLETI, Gabriela; BUGNA, Cecilia Fernández. El control de Políticas Públicas a nível nacional. In: FERRIER, Cristina Ruiz Del (Comp), El control de Políticas Públicas: la cuestión de la transparência y la transparência em cuestión. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Flacso Argentina, 2017

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; MAAS, Rosana Helena. Judicialização da saúde e controle jurisdicional de políticas públicas: entre informação e participação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 10ª ed., Salvador: JusPodivm, 2021.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes; DINIZ, Gleison Mendonça. Avaliação de Políticas Públicas pelos Tribunais de Contas: Fundamentos, Práticas e a experiência nacional e internacional. In: SACHSIDA, Adolfo (Org.). Políticas Públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos. Brasília: Ipea, 2018, p. 399-416

MARTINS, Flávio. Direitos Sociais em tempos de crise econômica. 2ª ed., São Paulo: SaraivaJur, 2022

MENEGUIN, Fernando B.; OLIVEIRA, Amanda Flávio de. Intervenções públicas em um cenário de pandemia e suas consequências – cautela e canja de galinha não fazem mal a ninguém. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle. Belo Horizonte: Forum, 2021. p. 395-415. ISBN 978-65-5518-282-8

OLIVEIRA, Ingrid. Brasil fecha 2021 com mais de 22 milhões de casos e 619.056 mortes por Covid-19. São Paulo, dez. 2020. Disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/brasil-fecha-2021-com-mais-de-22-milhoes-de-casos-e-619056-mortes-por-covid-19/>. Acesso em 30 jan.2023

PRATA, Lucília Alcione. Um novo locus de formação das políticas públicas de saúde: o diagnóstico da saúde pela política judiciária do Conselho Nacional de Justiça. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Org.). O Direito e as políticas públicas no Brasil. São Paulo: Atlas, 2013, p. 248-270

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. In A&C – Revista

de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016.

RODRIGUES, Ricardo Schneider. Os Tribunais de Contas e o Controle de Política Pública, Maceió: Viva Editora, 2014.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; SANTOS, Marcel Ferreira. Judicialização da pandemia e os guidelines: autocontenção judicial no exame das escolhas trágicas envolvendo vagas em leitos de UTI realizadas por profissionais da saúde. In Revista Brasileira de Direito. Passo Fundo, vol. 17, n. 2, e4553, maio-agosto, 2021 - ISSN 2238-0604. DOI: <https://doi.org/10.18256/2238-0604.2021.v17i2.4553>, acesso em 20. jan. 2023

SOUZA, Edvaldo Fernandes de; FERREIRA, Vanessa Rocha. A atuação dos Tribunais de Cotas e o direito à saúde em tempos de pandemia. In: LIMA, Luiz Henrique; GODINHO, Heloísa Helena Antonacio M; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). Os desafios do Controle Externo diante da pandemia da Covid-19: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 149-182. ISBN 978-65-5518-078-7.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Coronavirus disease (COVID-19). [s.l.], 2021. Disponível em: https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_1. Acesso em: 12 jan. 2023.

ZYMLER, Benjamin; ALVES, Francisco Sérgio Maia; FERNANES, Thais da Mata Machado. A atuação do Tribunal de Contas da União em face das mudanças estruturais provocadas pela pandemia. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle. Belo Horizonte: Forum, 2021, p. 121-149. ISBN 978-65-5518-282-8

A viabilidade de execução de uma avaliação de impacto: análise do caso do “Programa Mais Água, Mais Renda”

Marilia Patta Ramos

<http://lattes.cnpq.br/7621678113798532>

<https://orcid.org/0000-0003-0880-8269>

Felipe Wagner da Rosa

<http://lattes.cnpq.br/6565955772698792>

<https://orcid.org/0009-0008-6292-8505>

DOI: <https://doi.org/10.18829/2317-921X.2024.e48602>

RESUMO

O presente trabalho apresenta e discute sobre requisitos necessários, segundo a literatura sobre avaliação de impacto de políticas públicas, que estão disponíveis para a realização de uma avaliação de impacto a partir do caso do Programa Mais Água, Mais Renda – PMAMR considerando seus objetivos estabelecidos nos atos normativos que o institucionalizaram no ano de 2012 . O PMAMR foi instituído com a finalidade de criar incentivos para a expansão da irrigação em propriedades rurais, promovendo a reserva de água e segurança na produção agropecuária no Rio Grande do Sul – RS. A partir da análise dos objetivos estabelecidos para o PMAMR, das técnicas estatísticas usualmente utilizados em métodos quase-experimentais e da disponibilidade (ou não) de base de dados públicas, verificou-se que apenas poucos objetivos são, em tese, passíveis de serem avaliados sob a ótica dos requisitos necessários para a avaliação de uma política pública ou programa.

Palavras chave: avaliação, políticas públicas, impacto, Programa Mais Água, Mais Renda.

ABSTRACT

This work presents and discusses the necessary requirements, according to the literature on impact assessment of public policies, that is available to carry out an impact assessment based on the case of the Mais Água, Mais Renda Program – PMAMR considering its established objectives in the normative acts that institutionalized it in 2012. The PMAMR was established with the purpose of creating incentives for the expansion of irrigation on rural properties, promoting water reserves and security in agricultural production in Rio Grande do Sul – RS. From the analysis of the objectives established for the PMAMR, the statistical techniques usually used in quasi-experimental methods and the availability (or not) of public databases, it was found that only a few objectives are, in theory, capable of being evaluated from the perspective of the requirements necessary for the evaluation of a public policy or program.

Key words: evaluation, public policies, impact, Mais Água, Mais Renda Program.

INTRODUÇÃO

Uma das opções disponíveis para se analisar uma política pública é a avaliação de impacto, que consiste, basicamente, na utilização de ferramentas estatísticas para determinar se um resultado observado decorreu da intervenção realizada. Dessa forma, pode-se verificar se a política implementada atingiu os objetivos pretendidos.

O propósito deste trabalho consistiu em analisar a viabilidade, de acordo com a presença ou ausência de algumas informações apontadas pela literatura como imprescindíveis, de se executar uma avaliação do impacto a partir do caso do Programa Mais Água, Mais Renda – PMAMR, implementado pela Secretaria Estadual da Agricultura, atualmente denominada Secretaria Estadual da Agricultura, Pecuária, Produção Sustentável e Irrigação. O estudo verificou se o impacto do referido programa é passível de ser identificado a partir dos critérios técnico-científicos necessários para as avaliações de impacto.

Dada a vocação do estado do Rio Grande do Sul para as atividades agropecuárias, e sua importância na economia gaúcha, com transbordamentos para outros setores econômicos (segundo a Radiografia da Agropecuária Gaúcha 2022, elaborada pela Secretaria Estadual da Agricultura, Pecuária, Produção Sustentável e Irrigação – SEAPI, o agronegócio representa cerca de 40% do PIB do RS), observa-se que condições climáticas adversas, como secas e estiagens, podem impactar sobremaneira a cadeia produtiva gaúcha, afetando desde o agronegócio até os pequenos e médios produtores rurais. Diante desse fato, cabe ao Poder Público engendrar ações capazes de enfrentar os impactos advindos de situações climáticas adversas.

O objeto do presente artigo foi o levantamento das condições técnico-científicas para a execução de avaliações de impacto de políticas públicas a partir do caso do Programa Estadual de Expansão da Agropecuária Irrigada Mais Água Mais Renda – PMAMR, o qual foi instituído por meio do Decreto Estadual n. 48.921/2012 e, posteriormente, pela Lei Estadual n. 14.244/2013, alterada pela Lei Estadual n. 14.997/2017. O programa visa incentivar a expansão das áreas irrigadas no estado do Rio Grande do Sul, mediante instrumentos como enquadramento por adesão ao escopo da licença ambiental de operação do programa, outorga para uso da água, subvenção, na forma de incentivo financeiro, àqueles que contratarem seus empreendimentos de irrigação por meio de operações oficiais de crédito.

Como justificativa partiu-se do pressuposto de que tão importante quanto elaborar um diagnóstico minucioso da situação, planejar e desenvolver políticas públicas visando o enfrentamento de problema da realidade, principalmente por meio da mitigação das suas consequências, é a avaliação das ações implementadas. Sabe-se que os recursos são escassos, ainda mais se tratando do erário; por conseguinte, faz-se necessário seu uso adequado, de modo a maximizar benefícios e minimizar desperdícios.

A Avaliação de Políticas Públicas

A atividade de avaliação pode estar presente em todas as fases do ciclo de políticas públicas. O IPEA (2018), por meio do seu Guia Prático de Análise *Ex-Post*, assinala, por exemplo, que na fase de execução da política pública, isto é, na implementação, pode ser realizada uma análise de diagnóstico do problema, com a finalidade de verificar se o diagnóstico que motivou a criação da política (primeira fase do ciclo, identificação do problema) estava correto e se permanece aderente ao contexto atual. Dessa forma, “pode-se justificar a continuidade da intervenção ou o seu encerramento, bem como fundamentar outras alterações que sejam avaliadas como pertinentes na intervenção em foco”. Também é possível efetuar uma avaliação do desenho, que remete à fase de formulação de alternativas. Por intermédio dessa avaliação, revisita-se o desenho inicialmente estabelecido para a política, analisando-se as premissas iniciais, as evidências mais recentes, os incentivos gerados, beneficiários, entre outros elementos, com o propósito de identificar eventuais erros e propor as respectivas soluções (IPEA, 2018). Um último exemplo está na possibilidade de se efetuar uma avaliação da implementação, também denominada avaliação de processos, que busca verificar se a política é executada conforme seu desenho, observando se está adequada a relação entre insumos, processos e produtos, isto é, se há uma correspondência entre o funcionamento atual da política e o seu modelo lógico inicialmente pensado.

Já a avaliação de resultados busca identificar variáveis (definidas, mensuráveis e disponíveis) de resultados e de impactos da política, e evidências de que aqueles estão sendo alcançados ao longo do tempo, bem como sua conformidade com o planejamento estabelecido. Por sua vez, a avaliação de impacto tenciona distinguir a diferença na vida dos beneficiários que pode ser atribuída à política.

A Avaliação de Impacto de Políticas Públicas

Ramos e Schabbach (2012) destacam que a atividade de avaliação de impacto estabelece parâmetros que permitem decidir se uma política deve continuar sendo executada, caso esteja produzindo mudanças na direção dos resultados pretendidos. Além disso, enseja um processo de retroalimentação, que permite cotejar diferentes projetos conforme seus respectivos critérios de eficácia e eficiência, bem como possibilita corrigir ações e reorientá-las na direção desejada. Destacam sua natureza estratégica, na medida em que possibilita compreender a dinâmica da política implementada, aprimorar o processo de tomada de decisão, vislumbrar uma alocação apropriada de recursos e promover a responsabilização dos governos perante o poder legislativo ou a sociedade por suas decisões e ações.

Essencialmente, a avaliação de impacto lida com relações de causa e efeito (RAMOS, 2009), buscando quantificar os efeitos causais da política.

O Ipea (2018), por meio do Guia Prático de Análise *Ex-Post*, cita outras evidências que podem ser obtidas via avaliação de impacto como, por exemplo, a relevância de determinados insumos para atingir o impacto, a existência de beneficiários mais afetados do que outros e a existência de transbordamentos positivos ou adversos associados à política que não eram esperados.

Dentre os obstáculos relacionados à realização de uma avaliação de impacto estão a inexistência de dados adequados e a inviabilidade de construção de um grupo de comparação, também chamado de contrafactual. Tais dificuldades poderiam ser dirimidas se a avaliação de impacto fosse pensada ainda na fase de desenho, antes da implementação da política. Caso inexistam informações acerca da situação objeto da política pública, antes e após a intervenção, não será possível atribuir mudanças eventualmente observadas à política implementada.

No que tange à comparação, mostra-se fundamental o conceito de contrafactual. Basicamente, o contrafactual consiste na situação transcorrida caso o beneficiário não tivesse participado da política. A ideia subjacente é que, idealmente, seria comparada a situação na qual o beneficiário participou da política com aquela na qual não participou (contrafactual). Entretanto, “medir dois estados para um mesmo participante é algo impossível. Para resolver esse problema, podem-se comparar, então, grupos estatisticamente semelhantes, com e sem a intervenção” (DANTAS, 2018).

Outro aspecto que merece atenção na avaliação de impacto diz respeito à possibilidade de que determinados atributos dos beneficiários possam influenciar no resultado esperado. Portanto, é necessário mensurar quanto do resultado decorre da política e quanto se deve às características dos beneficiários selecionados. A literatura denomina essa situação de viés de seleção, e para enfrentá-la deve-se escolher uma amostra representativa da população alvo da política, considerando alguma técnica de amostragem probabilística. Ainda nessa mesma linha, ~~ainda~~ o Ipea (2018) salienta que “a identificação do contrafactual é facilitada quando os beneficiários da política (grupo de tratamento) e os não beneficiários (grupo de controle ou grupo de comparação) são selecionados aleatoriamente, garantindo uma maior comparabilidade entre os grupos”.

Desenho experimental e a Avaliação de Impacto

O desenho experimental baseia-se na aleatorização da participação na política pública. É considerado referencial, pois possibilita gerar um grupo de controle (contrafactual) com características observáveis e não observáveis bastante similares ao grupo de tratamento, de modo que as diferenças observadas nos indicadores após a intervenção poderão ser atribuídas à política implementada, evidenciando o efeito causal entre política e resultado observado (IPEA, 2018).

Apesar de suas vantagens, o desenho experimental não é isento de críticas, sendo uma das mais comuns à de natureza ética. Questiona-se se é justo impedir a participação em determinada política com base num sorteio. Com efeito, ainda que possa ser razoável tal crítica, deve-se ponderar que os recursos (físicos, financeiros ou humanos) são finitos, ainda mais os recursos públicos, de forma que, em condições normais, já não seria viável atender integralmente o público elegível para a política. Ademais, muitas vezes se observa que alguns critérios utilizados para a elegibilidade, como a fila, na qual os primeiros são incluídos no programa, ou mesmo critérios subjetivos ou arbitrários, como favorecimento ou apadrinhamento de determinadas pessoas ou grupos, fazem com que, não necessariamente, sejam priorizadas as pessoas mais necessitadas ou motivadas, mas sim aquelas mais bem informadas, com mais recursos ou que morem mais perto do local de inscrição.

Logo, ainda que possam surgir questionamentos de justiça, ou mesmo morais, acerca da utilização de sorteio para a escolha dos participantes, a própria aleatorização possibilita contornar tal questão, pelo menos em parte.

Outra crítica associada à seleção aleatória possui natureza técnica, e se refere à possibilidade de que parte das pessoas selecionadas decidam não participar do programa, ou que aquelas não sorteadas encontrem uma forma de participar. Tais situações podem estar relacionadas a características não observáveis, correlacionadas com os indicadores de resultado, fazendo com que seja introduzido um viés de seleção, prejudicando a avaliação de impacto.

Dantas (2018) destaca existirem, pelo menos, quatro fatores controláveis e passíveis de aleatorização, que são o acesso, o *timing*, o encorajamento e a intensidade. No acesso, escolhe-se os indivíduos a quem será oferecido acesso ao programa. Também se deve considerar as possíveis unidades de aleatorização, se no menor nível desagregado, ou considerando algum nível de agregação (e.g. indivíduo x domicílio, estudante x escola, bairro x região).

Acerca do *timing*, assinala que, por exemplo, por questões de restrição orçamentária ou logística, não é possível que todos integrem o programa ao mesmo tempo. Consequentemente, pode-se aleatorizar quem participará primeiro e por último do programa.

Em relação ao encorajamento, parte-se da possibilidade de baixa adesão à política pública, por falta de interesse nela. Diante de tal situação, pode-se realizar um experimento com encorajamento entre os elegíveis, por meio da aleatorização entre quem receberá incentivos para ser encorajado a participar (grupo de tratamento) e quem não receberá incentivos (grupo de controle).

E quanto à intensidade, é aplicada num contexto em que a adesão à política é alta, não sendo oportuna a utilização de estratégias de encorajamento. Pode-se oferecer opções de tratamento ou intensidades diferentes do mesmo tratamento, procedendo-se à avaliação de impacto de cada opção ou de cada intensidade.

O desenho Quase-Experimental

Conforme já referido, o desenho experimental é a referência para avaliações de impacto. Cabe aqui trazer um problema; muitas vezes ignorado por parte dos formuladores de PPs, que não é o foco do artigo, mas que afeta profundamente a possibilidade de avaliação de impacto de uma PP: o fato de que frequentemente políticas públicas não são desenhadas pensando numa

futura avaliação de impacto. Assim sendo, pensa-se na solução de problemas da realidade, mas desconsidera-se a necessidade de se produzirem indicadores previamente à implementação da política pública, para que no futuro seu impacto possa ser medido. Tal situação decorre de, pelo menos, dois motivos: ausência de conhecimento técnico-científico sobre a necessidade de certos parâmetros necessários ao dimensionamento do impacto e; o ciclo político, que, normalmente, impele os governos a formular e implementar PPs num intervalo de quatro anos, impedindo, por ausência de maturação adequada e outras dificuldades intrínsecas às próprias políticas, ou mesmo por falta de interesse, a avaliação de seus resultados. Como nos ilustra Pinheiro (2008, p. 09),

(...) a maioria dos tomadores de decisão, por certo as de maior relevância, ocupa cargos eletivos que periodicamente devem ser submetidos à consulta dos eleitores; daí ser impossível não pensar que as suas ações, senão no todo, em parte não serão dirigidas pelos seus próprios interesses políticos e eleitorais. Mesmo os que não disputam a preferência dos eleitores, como é o caso dos profissionais de carreira, têm interesses pessoais (prestígio, progressão profissional, benefícios, etc.) que certamente influenciam as suas decisões;(...)

Em outras situações, ainda que o experimento tenha sido construído, alguns fatores ao longo do processo podem impedir que a comparação entre os grupos controle e tratamento gere resultados precisos. Para contornar essas questões, eventualmente será necessária a utilização de alguma técnica quase-experimental. Segundo Selltiz *et al.* (1987), Cano (2002) e Banco Mundial (2018), os quase-experimentos são delineamentos de pesquisa nos quais inexistem distribuição aleatória das unidades entre os grupos controle e tratamento; a comparação ocorre entre grupos que não são equivalentes, ou com as mesmas unidades antes do tratamento.

Passa-se a seguir a descrever o caso sobre o qual levantamos a presença ou ausência (viabilidade) dos critérios apresentados anteriormente: o Programa Estadual de Expansão da Agropecuária Irrigada Mais Água Mais Renda – PMAMR.

O PMAMR

O Programa Estadual de Expansão da Agropecuária Irrigada Mais Água Mais Renda, doravante denominado “Mais Água, Mais Renda” – PMAMR, foi instituído por meio do Decreto Estadual n. 48.921/2012 e, posteriormente, pela Lei Estadual n. 14.244/2013, alterada

pela Lei Estadual n. 14.997/2017. É coordenado pela Secretaria Estadual da Agricultura, Pecuária, Produção Sustentável e Irrigação – SEAPI.

Observa-se, da leitura do decreto que instituiu o programa, que o mesmo possuía, inicialmente, cinco objetivos (art. 3º). Posteriormente, consoante a Lei Estadual n. 14.244/2013, os objetivos do Mais Água, Mais Renda foram ampliados para oito, conforme a seguir (art. 3º):

Art. 3.º São objetivos do Programa “Mais Água, Mais Renda”:

I - prevenir os efeitos das estiagens e aumentar a segurança e a renda dos produtores do Estado do Rio Grande do Sul;

II - aumentar a produção e a produtividade das atividades agropecuárias de sequeiro por meio da reserva de água e utilização de sistemas de irrigação; (Redação dada pela Lei n.º 14.997/17)

III - ampliar a utilização de sistemas de irrigação por aspersão, localizada e sulcos na agropecuária gaúcha;

IV - promover ou aumentar o volume de água reservada nas propriedades rurais, de forma adequada, sob o ponto de vista técnico e ambiental, para abastecer os sistemas de irrigação projetados;

V - contribuir para aumentar a renda obtida pelos agropecuaristas;

VI - aumentar a arrecadação dos municípios e do Estado e reduzir os efeitos das secas e das estiagens na economia;

VII - colaborar para manter os agropecuaristas na atividade com melhoria da qualidade de vida e evitar o êxodo rural;

VIII - aumentar a produção estadual de milho e de outros grãos estratégicos para as cadeias produtivas de aves, suínos e laticínios.

De acordo com o art. 4º, da referida lei, podem ser beneficiários do programa todos os produtores rurais estaduais que adotarem ou ampliarem sistemas de produção irrigados previstos no Mais Água, Mais Renda, respeitando o respectivo projeto técnico, e que respeitarem a legislação ambiental e de recursos hídricos vigentes. Os sistemas de irrigação abarcados pelo PMAMR são os que contemplam os métodos de aspersão e localizada (microaspersão e gotejamento).

Para atingir os objetivos estabelecidos, o PMAMR prevê a concessão de incentivos, mediante seus instrumentos, para implantação, ampliação, regularização e adequação de sistemas de irrigação, assim como para construção, ampliação, regularização e adequação de reservatórios de água e a construção de cisternas, desde que associados obrigatoriamente a sistemas de irrigação. Os instrumentos previstos no programa são os seguintes: licenciamento ambiental; outorga para o uso da água; subvenção, na forma de incentivo financeiro, concedida pela Administração Pública Estadual àqueles que contratarem seus empreendimentos de irrigação por meio de operações oficiais de crédito; eventos de capacitação em sistemas de

irrigação para técnicos e produtores, e campanhas educativas junto à sociedade visando à ampliação da irrigação na agropecuária gaúcha e; outros, conforme regulamento.¹

Histórico do PMAMR

Para a consecução dos objetivos pretendidos, a legislação previa como instrumentos do PMAMR o provimento da licença ambiental e da outorga precária para uso da água, além de subvenção, na forma de reembolso, equivalente à primeira e à última parcela dos financiamentos contratados pelos produtores rurais junto ao sistema financeiro, destinados à: implantação, ampliação e adequação de sistemas de irrigação, em áreas a serem irrigadas de até cem hectares; construção, ampliação, adequação de açudes com área alagada igual ou inferior a dez hectares e; à construção de cisternas, desde que associados obrigatoriamente a sistemas de irrigação. A ideia subjacente ao reembolso da primeira e última parcelas do financiamento se justifica na tentativa de manter o produtor rural vinculado ao programa, no mínimo, durante o prazo do financiamento. O valor do reembolso variava conforme a categoria do produtor rural. Produtores rurais enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF ou considerados pecuaristas familiares faziam jus a um reembolso equivalente a 100% da primeira e 100% da última parcela do financiamento. Já os produtores enquadrados no Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor – PRONAMP tinham direito a valor de reembolso equivalente a 75% da primeira e 75% da última parcela do financiamento. Por fim, os produtores rurais que não estivessem enquadrados em nenhuma das categorias supracitadas poderiam perceber valor de reembolso equivalente a 50% da primeira e 50% da última parcela do financiamento.

Os critérios para enquadramento no PRONAF e no PRONAMP estão estabelecidos no Manual de Crédito Rural – MCR, que codifica as normas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional – CMN e aquelas divulgadas pelo Banco Central do Brasil – BCB relativas ao crédito rural, às quais devem subordinar os beneficiários e as instituições financeiras que operam no Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR. Em contrapartida, são considerados pecuaristas

¹ Inicialmente, qualquer produto rural enquadrado no programa era elegível à subvenção, variando o percentual de reembolso conforme o porte do produtor. A partir de 2017, apenas os produtores familiares faziam jus à subvenção, que foi extinta a partir de 03-2020.

familiares os produtores rurais que atendam, simultaneamente, as seguintes condições, de acordo com o Decreto Estadual n. 48.316/2011 (art. 3º):

- I - tenham como atividade predominante a cria ou a recria de bovinos e/ou caprinos e/ou bubalinos e/ou ovinos com a finalidade de corte;
- II - utilizem na produção trabalho predominantemente familiar, podendo utilizar mão de obra contratada em até cento e vinte dias ao ano;
- III - detenham a posse, a qualquer título, de estabelecimento rural com área total, contínua ou não, inferior a trezentos hectares;
- IV - tenham residência no próprio estabelecimento ou em local próximo a ele;
- e
- V - obtenham no mínimo setenta por cento da sua renda provinda da atividade pecuária e não agropecuária do estabelecimento, excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais.

O Decreto Estadual n. 48.921/2012, além de fazer referência às linhas de financiamento passíveis de utilização pelo PMAMR, que deveriam estar em conformidade com o MCR, cabendo ao Comitê Gestor do PMAMR a inclusão ou exclusão de linhas ou programas de financiamento (art. 7º, *caput*), também estabeleceu o valor anual para os incentivos financeiros do programa, R\$ 75.000.000,00 (setenta e cinco milhões de reais) (art. 8º, § 1º), e o valor máximo da base de cálculo da subvenção, de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), independentemente do valor do financiamento contratado, e de acordo com o enquadramento dos produtores (art. 8, § 2º).

No ano de 2013, o Executivo Estadual encaminhou o Projeto de Lei – PL n. 59/2013 à Assembleia Legislativa, visando instituir o Programa Estadual de Expansão da Agropecuária Irrigada Mais Água Mais Renda, do qual resultou na Lei Estadual n. 14.244/2013, posteriormente alterada pela Lei Estadual nº 14.997/2017. Os beneficiários do PMAMR permaneceram os mesmos, bem como os instrumentos do programa. Contudo, ocorreram algumas alterações em relação ao Decreto Estadual n. 48.921/2012. Uma delas se refere aos sistemas de irrigação previstos, que foram restringidos aos de aspersão e localizada (microaspersão ou por gotejamento), com a exclusão do método de sulcos.

Outra mudança diz respeito ao instrumento subvenção, na forma de incentivo financeiro. Anteriormente, todos os produtores rurais tinham direito ao reembolso, total ou parcial, da primeira e última parcela do financiamento, conforme seu enquadramento. Com a alteração promovida pela Lei Estadual n. 14.997/2017, apenas o agricultor familiar, o empreendedor familiar rural e o pecuarista familiar passaram a ter direito ao reembolso. A figura do empreendedor familiar rural não constava no rol anterior, sendo que sua definição e requisitos

encontram-se na Lei Federal n. 11.326/2006 (art. 3º). Além do mais, ficaram impossibilitados de receber a subvenção, ~~na forma de incentivo financeiro~~, os produtores rurais enquadrados no PRONAMP e os demais, sem qualquer tipo de enquadramento. Em contrapartida, para aqueles que faziam jus ao reembolso, a subvenção passou a corresponder a 100% dos cálculos elaborados referente à primeira e à última parcela do financiamento bancário.

Funcionamento do PMAMR

Um dos instrumentos do programa é a subvenção, na forma de incentivo financeiro. Mister destacar que o referido instrumento foi extinto para novos projetos apresentados à SEAPI a partir de 14-03-2020 (art. 8º, inciso V, da Lei Estadual n. 14.244/2013, com redação dada pela Lei Estadual n. 14.997/2017). De acordo com a cartilha do programa, versão de abril de 2020, a justificativa para a extinção do subsídio reside na ideia de que desde a implantação do PMAMR teria transcorrido tempo suficiente para que o setor tivesse adquirido “plena consciência da importância da adoção da irrigação como fator de aumento de produtividade e segurança na produção e colheita”. Ademais, quando se decidiu pela limitação da subvenção, o estado do Rio Grande do Sul passava por uma grave crise financeira, de modo que se optou por direcionar os recursos para o atendimento, preferencialmente, dos pequenos produtores rurais, para os quais a função social do estado teria maior relevância. Vale referir, ainda, que a subvenção era opcional, e condicionada à realização de financiamento junto a agente financeiro, por meio das linhas de crédito rural por ele oferecidas. Observa-se, por conseguinte, a existência de dois contratos. Um contrato bancário, celebrado entre produtor rural e instituição financeira, com possibilidade de carência e extensão de prazos de quitação até os limites máximos permitidos pelas respectivas linhas de financiamento, de acordo com a capacidade de pagamento do beneficiário, o que resulta em parcelas variáveis de financiamento. O outro contrato é o de subvenção, firmado entre produtor rural e o estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da SEAPI, que possui critérios e regramentos próprios, não havendo relação entre os mesmos.

Outro instrumento essencial do PMAMR é a licença ambiental. A SEAPI obteve junto à Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM licença de operação para os beneficiários do PMAMR. Dessa forma, evitava-se que cada produtor rural tivesse que iniciar procedimento próprio de licenciamento ambiental junto ao órgão ambiental, bastando que fosse

beneficiário do programa. Para ser coberto pela licença, o produtor rural deveria possuir Declaração de Enquadramento ao Programa, emitida pela SEAPI. Com a referida declaração, o beneficiário do programa solicitaria a licença de operação para seu empreendimento junto ao órgão ambiental competente.

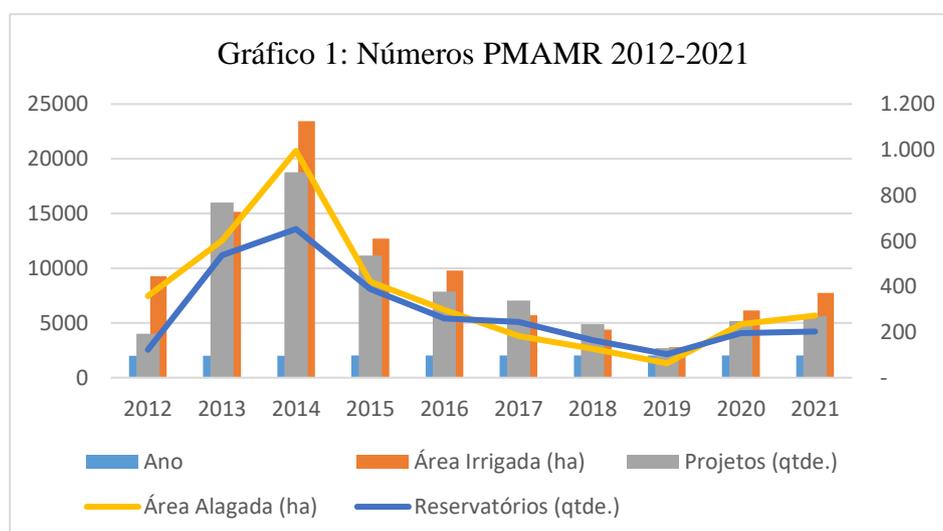
Números do PMAMR

A seguir são apresentados alguns números do PMAMR, consoante relatório disponibilizado no sítio eletrônico da SEAPI, abrangendo o período de 2012 a 2021.

Tabela 1: Números anuais do PMAMR no período 2012-2021

Ano	Área Irrigada (ha)	Projetos (qtde.)	Área Alagada (ha)	Reservatórios (qtde.)
2012	9.266	192	358	122
2013	15.169	768	601	537
2014	23.427	901	995	652
2015	12.719	535	421	388
2016	9.776	378	297	260
2017	5.712	338	183	245
2018	4.380	234	127	165
2019	2.776	130	63	103
2020	6.137	249	235	196
2021	7.751	270	272	202
TOTAL	97.113	3.995	3.552	2.870

Fonte: Relatório Final 2012 a 2021 – PMAMR



Fonte: Relatório Final 2012 a 2021 – PMAMR

Tabela 2: Números anuais do PMAMR no período 2012-2021, por perfil de produtor rural

Produtor	Área Irrigada (ha)	% de área irrigada em relação ao total	Projetos (qtde.)	% de projetos em relação ao total	Média de área por projeto (ha)
Pequeno	12.307	12,67%	2.627	65,76%	4,68
Médio	2.471	2,54%	111	2,78%	22,26
Grande	82.335	84,78%	1.257	31,46%	65,50
Total 2012 - out 2021	97.113	100,00%	3.995	100,00%	24,31

Fonte: Relatório Final 2012 a 2021 – PMAMR

Tabela 3: Números anuais do PMAMR no período 2012-2021, por sistema de irrigação

Produtor	Área Irrigada (ha)	% de área irrigada em relação ao total	Projetos (qtde.)	% de projetos em relação ao total	Média de área por projeto (ha)
Pivô Central	81.600	84,03%	1.217	30,46%	67,05
Aspersão convencional	9.010	9,28%	1.846	46,21%	4,88
Carretel autopropelido	3.367	3,47%	222	5,56%	15,17
Localizada	3.136	3,23%	710	17,77%	4,42
Total 2012 - out 2021	97.113	100,00%	3.995	100,00%	24,31

Fonte: Relatório Final 2012 a 2021 – PMAMR

Da análise da tabela 1 e gráfico 1, percebe-se que o ano de 2014 foi o que o programa apresentou seus maiores números. O relatório assinala que após 2014, em virtude da boa distribuição de chuvas no verão e das boas colheitas, a demanda por projetos sofreu uma queda acentuada, culminando com o número mínimo de projetos (63) em 2019. Contudo, devido a novos períodos de estiagem, houve um aumento no número de projetos de irrigação (RELATÓRIO FINAL 2012 A 2021 PMAMR, 2022).

Quanto ao perfil dos beneficiários do PMAMR, chama a atenção que os projetos apresentados por pequenos produtores rurais correspondem a 65,76% do total, enquanto a respectiva área irrigada represente apenas 12,67% do total. Em contrapartida, o número de projetos de grandes produtores rurais equivale a 31,46%, mas a área irrigada correspondente representa 84,78% do total. Ainda, em relação aos sistemas de irrigação, observa-se que 84,03% das áreas irrigadas usaram o sistema de pivô central, ainda que tal sistema não tenha sido o mais utilizado (30,46%), haja vista que o sistema por aspersão convencional prevaleceu em relação aos demais (46,21%). De acordo com informações prestadas pela SEAPI, justifica-se a predominância do sistema de pivô central em termos de área irrigada, ainda que não seja o mais

utilizado, pelo fato de que um pivô pode abranger uma área de 45 a 60 hectares. Por conseguinte, o pivô não seria o mais indicado para pequenos produtores rurais devido à baixa extensão de suas propriedades.

Conclusões sobre viabilidade de avaliação de impacto do PMAMR

Como ponto inicial, parte-se dos objetivos estabelecidos para o programa (art. 3º, Lei Estadual n. 12.44/2013), já citados anteriormente.

Vemos que os objetivos podem ser mensurados quantitativamente, de forma direta ou indireta. Por exemplo, os incisos I (prevenir os efeitos das estiagens e aumentar a segurança e a renda dos produtores do Estado do Rio Grande do Sul) e V (prevenir os efeitos das estiagens e aumentar a segurança e a renda dos produtores do Estado do Rio Grande do Sul) mencionam a pretensão de aumentar a renda dos produtores rurais. Nas bases de dados do IBGE, bem como do IPEA, é possível encontrar séries históricas de indicadores de renda e produção, como Valor Adicionado Bruto por atividade econômica, Produto Interno Bruto (PIB) per capita e salário médio mensal, todos por município. Já para a medição dos objetivos consignados nos incisos II (aumentar a produção e a produtividade das atividades agropecuárias de sequeiro por meio da reserva de água e utilização de sistemas de irrigação) e VIII (aumentar a produção estadual de milho e de outros grãos estratégicos para as cadeias produtivas de aves, suínos e laticínios), pode-se utilizar informações sobre a produção agrícola, que podem ser obtidas mediante a base de dados Produção Agrícola Municipal, disponibilizada pelo IBGE, que fornece informações sobre quantidade produzida, área plantada e colhida, rendimento médio e valor da produção agrícola. Tais dados podem ser manejados por meio do Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA, que permite a elaboração de tabelas e sua extração, conforme a necessidade do usuário. Há ainda outras entidades que, por iniciativa própria ou por intermédio de dados do IBGE, também organizam e analisam dados da produção agrícola, seja em nível nacional, como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, Confederação Nacional da Agricultura – CNA e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, seja em nível estadual, como a SEAPI e a FARSUL.

Em relação à verificação da atenuação dos efeitos das estiagens (inciso I), considera-se que possa ser verificado de forma indireta, combinando-se a análise de indicadores associados aos outros objetivos. Por exemplo, pode-se observar a oscilação da produção e da produtividade

nos períodos de estiagem; caso a variabilidade tenha sido baixa, pode-se cogitar que a mesma tenha decorrido do PMAMR, via aumento do volume de água reservada nas propriedades rurais (inciso IV), cuja verificação dependerá da existência de dados prévios ao PMAMR. Em princípio, tais dados (volume de água reservada por produtor rural, ou mesmo por município) não foram encontrados em bases oficiais, assim como informações relativas à utilização de sistemas de irrigação localizada e por sulcos (inciso III), por município. Em contrapartida, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, por meio do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos – SNIRH, disponibiliza o Painel de Monitoramento da Agricultura Irrigada por Pivôs Centrais no Brasil, no qual são apresentadas informações (inclusive em dados abertos) sobre a área, por município, da agricultura irrigada por pivôs centrais, e o seu respectivo número. Contudo, não há informações para os mesmos anos, para todos os municípios; inclusive, para algumas cidades sequer há dados disponíveis. Por conseguinte, deve-se avaliar se os municípios para os quais existem informações possuem beneficiários pelo PMAMR. Logo, é possível ter um indicador de resultado, ainda que parcial, para o objetivo do inciso III.

Quanto ao objetivo do inciso VII, que visa manter os produtores na atividade com melhoria da qualidade de vida e evitar o êxodo rural, destaca-se o seguinte: no que tange à verificação do êxodo rural, seja por meio do IPEADATA ou do sistema SIDRA, seja via o sistema DEEDADOS, do Departamento de Economia e Estatística – DEE, da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão – SPGG, é possível consultar dados da população rural, por município. Contudo, os dados mais recentes se referem ao ano de 2010. Como o PMAMR foi implementado em 2012, não é viável avaliar a variação da população rural e, por conseguinte, o êxodo rural. Da mesma forma, não foi encontrada base de dados pública que apresente indicadores de qualidade de vida da população rural, por município. O indicador mais utilizado, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, é apurado nos censos, com dados mais recentes até o ano de 2010, ou na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, a partir de 2012 até 2021, conforme consulta ao Atlas Brasil, produto da parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e a Fundação João Pinheiro – FJP, que compila dados de diversas fontes, entre as quais o IBGE. Ainda que haja dados anteriores e posteriores ao ano de implantação do PMAMR, os mesmos não são desagregados por zona urbana e rural, como ocorre com os índices por estado. Logo, a menos que haja indicadores que possam constituir

proxys para o êxodo rural e a qualidade de vida da população rural, por município, dificilmente será possível verificar o alcance do objetivo do inciso VII.

Por fim, quanto ao objetivo do inciso VI, aumentar a arrecadação dos municípios e do estado e reduzir os efeitos das secas e das estiagens na economia, há informações disponíveis para sua mensuração, seja fazendo uso da base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, via Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI ou via Portal de Dados Abertos, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCERS. A série histórica dos dados da receita orçamentária, por município e estado, é apresentada por categoria econômica (corrente, em especial a de origem tributária, e de capital), de modo que é possível observar sua variação antes e após o PMAMR. Contudo, deve-se verificar, no que se refere às receitas tributárias, as que são oriundas de atividades agropecuárias.

Entre os tributos incidentes sobre o produtor pessoa física estão: o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, de competência federal, mas cuja arrecadação poderá pertencer integralmente ao município que firmar convênio com a União para fiscalizá-lo e cobrá-lo; o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, de competência estadual, sendo que 25% pertence aos municípios; o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – FUNRURAL, contribuição social rural de caráter previdenciário e; o Imposto de Renda Pessoa Física – IRPF. Já o produtor rural pessoa jurídica está sujeito ao Imposto de Renda Pessoa Jurídica – IRPJ, à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, ao Programa de Integração Social – PIS e à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS. Desses, em princípio, o IRPF, o IRPJ e o ICMS poderiam ter sua arrecadação impactada pelo PMAMR, refletindo na arrecadação municipal e estadual, considerando o aumento na atividade agropecuária e, por conseguinte, na renda auferida. Em relação ao IR, deve-se considerar seu impacto na arrecadação municipal mediante transferências constitucionais oriundas do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e do Fundo de Participação dos Estados – FPE, que são compostos por 25,5% e 21,5%, respectivamente, do somatório da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI e do IR. Verifica-se, portanto, que não constitui tarefa trivial aferir os impactos do PMAMR sobre a arrecadação municipal e estadual.

Do exposto, constata-se que é possível atribuir indicadores de resultado para os objetivos estabelecidos no PMAMR; contudo, analisar os resultados alcançados mediante uma avaliação de impacto parece inviável.

Como já referido alhures, o ideal é que para estudos de avaliação de impacto seja utilizado o método experimental. Contudo, as próprias características do PMAMR, que constitui um programa por adesão, isto é, por iniciativa dos produtores rurais, impedem sua utilização. Por conseguinte, para contornar tais questões, possivelmente se deverá recorrer a alguma técnica associada ao método quase-experimental.

Nessas situações, para a avaliação de programas que apresentam elegibilidade universal, inscrições abertas ou em que o administrador não possui controle sobre quem participa ou não da iniciativa, uma das técnicas de avaliação possíveis seriam modelos estatísticos usando diferença em diferenças – DD (que compara mudanças ao longo do tempo entre o grupo de tratamento, beneficiários do programa, e o grupo de controle, constituído por aqueles produtores que não se inscreveram no programa. Basicamente, calcula-se a diferença nos respectivos resultados dos grupos de tratamento e de controle antes e depois da intervenção. A “primeira diferença” (diferença de resultados antes e depois para o grupo de tratamento) busca eliminar a influência de fatores fixos ao longo do tempo no grupo de tratamento, enquanto a “segunda diferença” (diferença de resultados antes e depois para o grupo de controle) pretende eliminar a influência de fatores que variam ao longo do tempo no grupo de controle. Ao se subtrair da “primeira diferença” a “segunda diferença”, chega-se à estimativa do impacto do programa. Porém, haveria necessidade de uso desta técnica em modelos estatísticos causais multivariados (análise de regressão, por exemplo) onde seriam inseridas variáveis de controle que dessem conta das diferenças existentes entre grupos tratamento e controle. Tais variáveis seriam características daqueles produtores, antes da implementação do programa, que os diferenciasse de forma estatisticamente significativa e que poderiam afetar aqueles aspectos que o programa visa atingir. Vejamos a seguir o levantamento sobre a disponibilidade de tais dados (variáveis de controle) bem como, obviamente, dos dados que se referem aos objetivos do programa.

Considerando os objetivos dos incisos II (aumentar a produção e a produtividade das atividades agropecuárias de sequeiro por meio da reserva de água e utilização de sistemas de irrigação) e VIII (aumentar a produção estadual de milho e de outros grãos estratégicos para as cadeias produtivas de aves, suínos e laticínios), por exemplo, verificou-se a existência de informações de produção e produtividade, por município. Nas pesquisas realizadas (IBGE/SIDRA, IPEA/IPEADATA, ANA, DEEDADOS/SPGG, MAPA, CNA, EMBRAPA, SEAPI, FARSUL, EMATER), não foram encontrados microdados nos quais essas informações

sejam apresentadas por produtor. Em contato inicial com os responsáveis pelo PMAMR, foram disponibilizados alguns dados dos beneficiários do programa, entre os quais a cultura cultivada na propriedade (milho, soja, fruticultura, etc.), localidade, área irrigada (ampliação e implantação), tipo de sistema de irrigação, existência de pedido de subvenção e linha de financiamento contratada. Contudo, assinalaram inexistirem informações de produção e produtividade, por produtor. A inexistência de tais informações, inclusive em séries históricas, abrangendo períodos anteriores e posteriores à implementação do PMAMR, torna inviável verificar uma das premissas inerentes ao método DD, qual seja, de que “a tendência do indicador de resultado para o grupo de controle corresponda à tendência que o grupo de tratamento teria pós-programa na ausência da intervenção” (IPEA, 2018). Por outro lado, supondo-se existentes as informações de produção e produtividade, por produtor, tanto para beneficiários do programa quanto para aqueles que não aderiram, e que as mesmas, consideradas como os indicadores de resultado do programa, tenham tendências semelhantes na ausência de tratamento, para os grupos controle e tratamento, em princípio seria possível utilizar o método DD.

Outra possibilidade para lidar com a falta de comparabilidade entre grupos tratado e controle é a utilização da técnica de pareamento que, essencialmente, utiliza um procedimento estatístico para criar um grupo de comparação artificial. Pode ser utilizado em praticamente todas as regras de seleção de beneficiários do programa sob análise, desde que exista um grupo que não tenha participado dele. Uma das principais dificuldades associadas ao uso do pareamento está na quantidade e escolha das características relevantes observáveis. Se a lista de características for extensa ou se cada característica assumir muitos valores, pode ser difícil identificar um pareamento para cada uma das unidades do grupo de tratamento. À medida que aumenta a lista, é possível se deparar com uma situação denominada problema de dimensionalidade. Segundo tal problema, caso seja utilizado um número pequeno de características, é provável que se encontrem unidades não tratadas para cada unidade tratada, mas corre-se o risco de se desconsiderar outras características potencialmente importantes. Em contrapartida, se for considerado um número elevado de características, é possível que não se encontre um bom par para a maioria das unidades inscritas no programa.

Para contornar o problema da dimensionalidade, pode-se utilizar o método conhecido como pareamento por escore de propensão. Ao invés de se tentar encontrar um par que possua as mesmas características para cada unidade tratada, calcula-se a probabilidade de que todas as

unidades (tratadas e não tratadas) inscrevam-se no programa (escore de propensão), utilizando-se as características observáveis na linha de base, isto é, antes da intervenção. Após a apuração do escore de propensão para todas as unidades, é feito um pareamento das unidades do grupo de tratamento com as unidades não tratadas que têm o escore de propensão mais próximo, que constituirão o grupo de controle. A diferença média nos resultados entre as unidades de tratamento e suas respectivas contrapartes no grupo de comparação constituirá o impacto estimado do programa.

A utilização do pareamento para avaliação do PMAMR esbarra no mesmo problema observado na técnica da DD: ausência de informações de produção e produtividade, por produtor. Novamente, supondo-se existentes as informações, a adoção do pareamento, em tese, pode ser viável, considerando as características dos produtores inicialmente disponibilizadas, como cultura cultivada na propriedade, localidade, linha de financiamento. Contudo, importante frisar que as características eventualmente consideradas para o pareamento por escore de propensão não podem ser aquelas que são afetadas pelo PMAMR.

Em síntese, observa-se que não foram encontrados microdados nas bases de dados pesquisadas, nem em sites de entidades do setor agropecuário (IBGE/SIDRA, IPEA/IPEADATA, ANA, DEEDADOS/SPGG, MAPA, EMBRAPA, CNA, SEAPI, FARSUL, EMATER), que permitam isolar o impacto do PMAMR, seja em nível do produtor rural, como produção, produtividade, volume de água reservada, seja em nível municipal. Para os municípios, não foram localizadas informações como um índice de desenvolvimento humano para a população municipal rural, ou séries históricas anteriores e posteriores ao PMAMR (população rural, quantidade de sistemas de irrigação por pivô central), para os mesmos anos, para todos os municípios; inclusive, para algumas cidades sequer foram encontrados dados. Diante da situação observada, a seguir apresenta-se a tabela 4 na qual se analisa a viabilidade de realização de avaliação de impacto para cada objetivo traçado para o PMAMR.

Tabela 4: Viabilidade de avaliação de impacto dos objetivos do Programa Mais Água, Mais Renda

Objetivo	Possíveis indicadores de resultado	Viabilidade de Avaliação de Impacto até o presente momento
Prevenir os efeitos das estiagens e aumentar a segurança e a renda dos produtores do Estado do Rio Grande do Sul.	Variação na produção e produtividade, por cultura e por propriedade rural; variação na renda, por produtor rural.	Inviável, diante da inexistência de dados de produção, produtividade, por produtor rural, em períodos anteriores e posteriores à implementação do PMAMR.
Aumentar a produção e a produtividade das atividades agropecuárias de sequeiro por meio da reserva de água e utilização de sistemas de irrigação.	Produção e produtividade, por cultura e por produtor rural.	Parcialmente viável. Ainda que haja dados de produção e produtividade, por município, os mesmos inexistem por produtor rural, em períodos anteriores e posteriores à implementação do PMAMR.
Ampliar a utilização de sistemas de irrigação por aspersão, localizada e sulcos na agropecuária gaúcha.	Quantidade de sistemas de irrigação	Viável, em relação ao sistema de irrigação por pivô central ¹ , devendo-se verificar existência de série histórica uniforme para os municípios.
Promover ou aumentar o volume de água reservada nas propriedades rurais, de forma adequada, sob o ponto de vista técnico e ambiental, para abastecer os sistemas de irrigação projetados.	Volume de água reservada, por propriedade rural.	Inviável, haja vista a ausência de informações sobre o volume de água reservada, por propriedade rural e por município, em períodos anteriores e posteriores à implementação do PMAMR.
Contribuir para aumentar a renda obtida pelos agropecuaristas.	Valor adicionado bruto da agropecuária.	Inviável. Não é possível identificar a contribuição dos produtores que participaram do PMAMR no VAB municipal.
Aumentar a arrecadação dos municípios e do Estado e reduzir os efeitos das secas e das estiagens na economia.	Arrecadação municipal associada à atividade agropecuária; variação na produção e produtividade, por cultura e por propriedade rural.	Inviável, pois a arrecadação municipal influenciada pela atividade econômica tem origem, principalmente, em transferências oriundas do Estado (ICMS) e União (IR e IPI).
Colaborar para manter os agropecuaristas na atividade com melhoria da qualidade de vida e evitar o êxodo rural.	População rural, por município; índice de desenvolvimento humano por zona rural municipal.	Inviável, pois não foram encontrados dados e estimativas anuais para a população rural municipal abrangendo períodos anteriores e posteriores ao PMAMR.
Aumentar a produção estadual de milho e de outros grãos estratégicos para as cadeias produtivas de aves, suínos e laticínios.	Produção, por cultura e por produtor rural.	Inviável. Ainda que haja dados de produção e produtividade, por município, os mesmos não existem por produtor rural, em períodos

anteriores e posteriores à implementação do
PMAMR.

Fonte: Elaboração própria.¹ Sistema de irrigação composto, basicamente, por uma linha lateral de aspersão montada sobre um sistema de treliças e mantida a uma determinada altura do solo por torres de sustentação equipadas com rodas, que se movimentam ao redor de uma torre central ancorada (TESTEZLAF, 2017).

Conforme se observa da tabela anterior, todos os oito objetivos estabelecidos para o PMAMR poderiam ser mensurados por meio de indicadores de resultado. Contudo, entende-se que, atualmente, para 06 (seis) deles seria inviável a realização de uma avaliação de impacto, principalmente em virtude da ausência de dados por produtor rural e dos respectivos históricos, que permitissem a realização de uma comparação antes/depois do programa. Outro complicador é a inexistência de informações para todos os municípios, para os mesmos anos, acrescentando-se, ainda, que para alguns municípios que possuem beneficiários do PMAMR (v.g., Canguçu, Pelotas e São Lourenço do Sul) não há quaisquer dados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo propôs-se a descrever aspectos teóricos/técnicos e levantar a viabilidade de uma avaliação de impacto, utilizando como caso o Programa Mais Água, Mais Renda – PMAMR, à luz dos objetivos estabelecidos nos atos normativos que o institucionalizaram. O interesse com o artigo foi demonstrar as dificuldades em se avaliar corretamente uma PP, evidenciando para leigos, gestores públicos e interessados no tema o quanto a avaliação de impacto é um procedimento, ainda que extremamente necessário para evitar o desperdício de recursos públicos, subestimado quanto a sua complexidade científico-metodológica.

Como se demonstrou, há bases de dados públicas que poderiam fornecer as informações necessárias para se mensurar alguns dos objetivos estabelecidos. Nesse ponto, verificou-se que para alguns deles não existem dados disponíveis para avaliar o impacto do PMAMR. Tal situação traz à tona a questão da importância de que no momento da formulação da política os objetivos pretendidos possam ser objetivamente mensurados, permitindo que a política possa ser devidamente avaliada, seja com o fito de promover ajustes, expandi-la ou mesmo encerrá-la, liberando espaço no orçamento para que outras iniciativas possam ser implementadas. Também é importante que os objetivos sejam definidos com suas respectivas metas, permitindo que a política sob exame possa ser avaliada a partir da sua capacidade de atingir o objetivo pretendido, ensejando, inclusive, discussões acerca de alternativas mais eficazes para o propósito em questão.

A consideração da avaliação da política pública, em especial da avaliação de impacto, objeto do presente artigo, permite aventar possibilidades para a utilização de métodos experimentais, referencial na área de avaliação. Mesmo quando não for possível, fazendo com que seja necessária a utilização de métodos quase-experimentais, a fase de formulação possibilita discutir quais serão os dados necessários para avaliação de impacto da política, de modo que se possa, previamente, estabelecer uma rotina para sua coleta, monitoramento e armazenamento, bem como qual será o método estatístico empregado para mensuração do efeito da política no objetivo estabelecido. Especificamente, com este trabalho, acredita-se –terem sido apresentados subsídios, cientificamente embasados, para diferentes esferas da Administração Pública, bem como para órgãos de controle e mesmo para o terceiro setor, os quais intencionem avaliar o impacto de suas ações.

No caso específico do PMAMR, observou-se a existência de bases de dados públicas que poderiam fornecer elementos para sua avaliação, e a possibilidade de se atribuir indicadores de resultado para cada objetivo. Contudo, verificou-se como empecilho a ausência de informações por produtor, ou ainda por município, de forma constante para períodos anteriores e posteriores ao PMAMR, o que impossibilita, ou torna mais difícil, a utilização de métodos quase-experimentais, como os de diferença em diferenças e pareamento, considerados recursos adequados para a avaliação de impacto do PMAMR. Por conseguinte, diante das limitações observadas no momento em que se escreveu o presente artigo, entende-se como relativamente inviável a realização de uma avaliação de impacto do PMAMR.

A ausência de dados por produtor rural (v.g., produção e produtividade) demonstra a necessidade de discussões preliminares sobre indicadores de resultado e dados sobre os eventuais beneficiários da política, de modo que sua avaliação futura, mediante a avaliação de impacto, permita uma análise objetiva dos efeitos da política, à luz dos objetivos pretendidos. Ou seja, este artigo demonstra a importância de que os objetivos estabelecidos para uma determinada política estejam respaldados em indicadores que permitam avaliar objetivamente seu atingimento.

Por fim, cumpre destacar que a decisão de avaliar uma PP envolve aspectos que vão além dos conhecimentos técnicos, os quais foram o foco deste artigo, tais como aqueles relacionados ao interesse de formuladores e implementadores. Entende-se que tais aspectos podem ser tema para um futuro artigo, que se debruce sobre os interesses e a discricionariedade presentes em todas as etapas do ciclo das PPs.

REFERÊNCIAS

ATLAS BR. Atlas Brasil. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/>>. Acesso em: 07-02-2023.

ANA. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos. **Painel de monitoramento da agricultura irrigada por pivôs centrais no Brasil**. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoicmNmMmU0ZTYtYmZiYS00ZTk3LWFIMTMtZjQwMzU1MGQ1Y2E4IiwidCI6ImUwYmI0MDEyLTgxMGItNDY5YS04YjRkLTY2N2ZjZDFiYWY4OCJ9>>. Acesso em: 06-02-2023.

ANA. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos. **Portal de dados abertos**. Disponível em: <<https://dadosabertos.ana.gov.br/>>. Acesso em: 11-03-2023.

CANO, I. **Introdução à avaliação de programas sociais**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA. **Produção Agrícola Municipal – PAM**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pam/tabelas>>. Acesso em: 07-02-2023.

DANTAS, R. Avaliação de impacto de políticas públicas: métodos experimentais. **Avaliação de impacto de políticas públicas: conceitos, metodologias e experiências**, Porto Alegre, n. 10, p. 28-36, jun., 2018. Disponível em: <<https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/estudos-planejamento/article/download/4291/4051>>. Acesso em: 16-01-2023.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8285/1/Avalia%20e%20pol%20adticas%20p%20c%20bablicas_guia%20pr%20a%20l%20t%20ico%20de%20an%20a%20l%20ise%20ex%20ante.pdf>. Acesso em: 04-01-2023.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_avaliacao_de_politicas_publicas_vol2_guia_expost.pdf>. Acesso em: 08-01-2023.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. **Ipeadata**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 07-02-2023.

PINHEIRO, I.A. Políticas Públicas: entre falhas, legados e outras limitações às avaliações conclusivas. **Encontro de Administração Pública e Governança**. Salvador Bahia, 2008. Disponível em: https://arquivo.anpad.org.br/eventos.php?cod_evento_edicao=41. Acesso em 02-03-2023.

RAMOS, M.P. Aspectos conceituais e metodológicos da avaliação de políticas e programas sociais. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, n. 032, jan./jun. 2009, p. 95-114. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/11/16>>. Acesso em: 16-01-2023.

RAMOS, M.P; SCHABBACH, L.M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 05, 2012, p. 1272-1294. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7140/5692>>. Acesso em: 07-01-2023.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 14.244/2013. Institui o Programa Estadual de Expansão da Agropecuária Irrigada – “Mais Água, Mais Renda”. **Diário Oficial do Estado: Porto Alegre, RS**, ano 71, n. 101, p. 01-02, 28 mar. 2013. Disponível em: <<https://www.diariooficial.rs.gov.br/diario?td=DOE&dt=2013-05-28&pg=1>>. Acesso em: 11-01-2023.

RIO GRANDE DO SUL. **Projeto de Lei nº 59/2013**. Institui o Programa Estadual de Expansão da Agropecuária Irrigada – “Mais Água, Mais Renda”. Disponível em: <https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=59357&Texto=&Origem=1>. Acesso em: 11-01-2023.

SECRETARIA ESTADUAL DA AGRICULTURA, PECUÁRIA, PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL E IRRIGAÇÃO. **Cartilha – Abril 2020 Programa Estadual de Expansão da Agropecuária Irrigada “Mais Água, Mais Renda”**. Disponível em: <<https://www.agricultura.rs.gov.br/upload/arquivos/202004/15151759-cartilha-versao-4-2020.docx>>. Acesso em: 16-12-2022.

SECRETARIA ESTADUAL DA AGRICULTURA, PECUÁRIA, PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL E IRRIGAÇÃO. **Relatório Final 2012 a 2021 Programa “Mais Água, Mais Renda”**. Disponível em: <<https://www.agricultura.rs.gov.br/upload/arquivos/202204/05152328-pmamr-relatorio-final-2012-a-2021.pdf>>. Acesso em: 18-12-2022.

SECRETARIA ESTADUAL DA AGRICULTURA, PECUÁRIA, PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL E IRRIGAÇÃO. **Radiografia da Agropecuária Gaúcha 2022**. Disponível em: <<https://www.agricultura.rs.gov.br/upload/arquivos/202209/01082325-rag-2022.pdf>>. Acesso em: 06-02-2023.

SECRETARIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO. Departamento de Economia e Estatística. **Série Histórica PIB RS Anual 2002-2020**. Disponível em: <<https://dee.rs.gov.br/upload/arquivos/202211/28115347-serie-historica-pib-anual-2002-2020.xlsx>>. Acesso em: 30-01-2023.

SECRETARIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO. Escritório de Desenvolvimento de Projetos. **Apresentação Supera Estiagem**. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/upload/arquivos//2023-02-17-supera-estiagem-modelo-a2.pdf>>. Acesso em: 03-03-2023.

SECRETARIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO.
Departamento de Economia e Estatística. **DEEDADOS**. Disponível em:
<<http://deedados.planejamento.rs.gov.br/feedados/#!pesquisa=2>>. Acesso em: 07-02-2023.

TESTEZLAF, R. **Irrigação**: métodos, sistemas e aplicações. Campinas: Faculdade de Engenharia Agrícola, 2017. Disponível em:
<https://www2.feis.unesp.br/irrigacao/pdf/testezlaf_irrigacao_metodos_sistemas_aplicacoes_2017.pdf>. Acesso em: 13-12-2022.

TCERS. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Portal de Dados Abertos. Disponível em: <<http://dados.tce.rs.gov.br/>>. Acesso em: 08-02-2023.

Políticas públicas e a percepção de estigma do transtorno mental no interior do Rio Grande do Norte

Public policies and the perception of stigma of mental disorders in the interior of Rio Grande do Norte

Maria Tatiana Peixoto

<http://lattes.cnpq.br/0278240222857443>

<https://orcid.org/0000-0001-5326-5967>

Francisco Gilmar da Silva Chaves

<http://lattes.cnpq.br/9578452165054135>

<https://orcid.org/0000-0003-2883-4368>

Bertulino José de Souza

<http://lattes.cnpq.br/0591898261776447>

<https://orcid.org/0000-0002-9866-9305>

Fábio Fonseca Figueiredo

<http://lattes.cnpq.br/3895306086709129>

<https://orcid.org/0000-0002-3222-0230>

DOI: <https://doi.org/10.18829/2317-921X.2024.e50271>

RESUMO

Teve-se como objetivo neste recorte, apresentar e discutir o cenário das Políticas Públicas de saúde mental no Brasil e cotizá-lo com a percepção sobre estigmas do transtorno mental da comunidade universitária na cidade de Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte. Neste sentido, têm-se alguns aspectos importantes no debate das Políticas Públicas com viés na saúde mental e sua inadequação à realidade da população, considerando a abrangência e profundidade das questões relacionadas ao sofrimento psíquico e saúde mental e como os sujeitos da pesquisa a incorporam. Foram analisados 96 sujeitos vinculados à Universidades públicas da cidade de Pau dos Ferros RN, através de questionário aplicado via *google forms*, divulgado e implementado em conta do *Instagram*, criada para este fim, com questões relacionadas ao aspecto social, econômico e cultural, e de abordagens específicas da relação estigma do transtorno mental. Os resultados apontaram que os investigados são predominantemente do sexo feminino, com idade igual ou superior a 25 anos e com pouco conhecimento da abrangência e performance de uma Política Pública, sobretudo na saúde.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Estigma do transtorno mental. Rio Grande do Norte.

ABSTRACT

The objective of this section was to present and discuss the scenario of Public Policies on mental health in Brazil and compare it with the perception of stigmas of mental disorders in the university community in the city of Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte. In this sense, there are some important aspects in the debate of Public Policies with a bias in mental health and its inadequacy to the reality of the population, considering the scope and depth of issues related to psychic suffering and mental health and how the research subjects incorporate it. 96 subjects linked to public universities in the city of Pau dos Ferros RN were analyzed, through a questionnaire applied via google forms, disseminated and implemented in an Instagram account, created for this purpose, with questions related to the social, economic and cultural aspect, and of specific approaches to the stigma of mental disorder. The results showed that those investigated are predominantly female, aged 25 years or older and with little knowledge of the scope and performance of a Public Policy, especially in health.

Keywords: Public Policies. Stigma of mental disorder. Rio Grande do Norte.

1. INTRODUÇÃO

Atualmente há oportunidade de debater uma diversidade de assuntos, muitos dos quais, ainda em terreno pantanoso, como é o caso do transtorno mental. A ciência avança, a adversidade é questionada e o diálogo tenta ser estabelecido. Nesta senda, falar sobre um problema tão presente, requer o conhecimento do significado em atuação de uma esfera particular, as Políticas Públicas, e somente assim, ponderar questões historicamente apontadas como de difícil solução.

Nesse sentido, importa compreender o que são e como atuam as Políticas Públicas e o que delas pode-se esperar para o segmento da saúde mental, com vistas a entender e intervir no processo de sofrimento psíquico, sobretudo quando pensado no recorte geográfico nordestino e na especificidade do interior do Rio Grande do Norte.

Assim sendo, as Políticas Públicas são a forma como os governos e o Estado se comunicam e atendem a sociedade, no sentido de prover as demandas imediatas e futuras. Trata-se, portanto, de um fluxo de decisões públicas orientadas a manter o equilíbrio social bem como o uso de estratégias diversas com o intuito de diminuir desequilíbrios sociais tão presentes.

Nesse sentido, a política pública possui dois elementos essenciais: a intencionalidade pública e a resposta a um problema público. Ou seja, surge quando existe a necessidade de tratamento e/ou resolução de um problema compreendido como coletivamente importante (Secchi, 2013).

As Políticas Públicas são o reflexo “das relações de poder que prevalecem em um dado período. Daí se depreende que são fruto de escolhas determinadas por valores e intencionalidades”. Complementarmente, a participação social no processo de discussão dos temas públicos bem como no planejamento para resolvê-los, contribui para que se definam as políticas ou ações públicas mais adequadas aos anseios da coletividade (Chacon; Nascimento, 2020, p. 78).

Estas, quando focadas na saúde, são estratégias importantes de reversão de quadros graves de saúde pública, além de permitirem diagnósticos sobre a realidade, oportunizando intervenções objetivas e eficazes.

Com relação às Políticas Públicas de saúde mental no território brasileiro, cabe mencionar sucintamente a Lei 9.867/1999 que dispôs sobre a criação e o funcionamento de cooperativas sociais, visando à integração social dos cidadãos. Essas foram constituídas com a finalidade de integrar sujeitos em condições mais vulneráveis no mercado econômico, quais sejam: pessoas com deficiência física, sensoriais, psíquicas e mentais, dependentes de acompanhamento psiquiátrico permanente, egressos de hospitais psiquiátricos, dependentes químicos e egressos de prisões (Brasil, 1999).

Destaca-se também, a Lei 10.216 de 2001 que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas com transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Promulgada após 12 anos de tramitação no congresso nacional, é dela que decorre a chamada reforma psiquiátrica brasileira. Em virtude desta lei, houve a diminuição dos hospitais psiquiátricos e o aumento dos centros de atenção psicossocial (Mendes; Mello, 2022).

Ainda voltada à saúde mental, a Lei nº 10.708/2003 instituiu o auxílio-reabilitação psicossocial para pacientes acometidos por transtornos mentais egressos de internações. E o decreto nº 7.508 o qual determinou que a instituição das Regiões de Saúde e organização das Redes de Atenção à Saúde tivesse como uma das exigências, a oferta de ações e serviços voltados à atenção psicossocial (Mendes; Mello, 2022).

Tão importante quanto, cabe mencionar a Portaria nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011, que institui a rede de atenção psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental, incluindo aquelas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), responsável, dentre outros aspectos, pela divisão da matriz diagnóstica da rede de atenção psicossocial, além da ênfase na recuperação e reabilitação psicossocial com conseqüente reintegração na sociedade das pessoas com sofrimento ou transtorno mental (Brasil, 2011).

No Brasil, instituições como a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), a partir de parcerias importantes, têm incentivado iniciativas que visam minimizar os impactos da vulnerabilidade social e econômica ao buscar identificar e combater os determinantes sociais envolvidos no processo saúde doença “ao mesmo tempo em que contribuem significativamente para a saúde coletiva, estimulando programas orientados à promoção da equidade na agenda pública” (Fundação Oswaldo Cruz, [s.d.], p. 1).

Outra iniciativa exemplar foi a primeira Conferência Regional sobre Determinantes Sociais da Saúde – Região Nordeste, realizada em Recife, em 2013. Com a participação da Fiocruz, o evento envolveu o Ministério da Saúde, os Conselhos Nacionais de Saúde dos Estados e Município (Conass e Conasems), a Opas e contou com a parceria do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) (Fundação Oswaldo Cruz, [s.d.], p. 1).

Essas iniciativas conseguem a aderência adequada e a eficácia pretendida em virtude do conjunto de ações que mobilizam. Racionalizando assim, como forma de compreender os meandros da realidade dos sujeitos, a Comissão Nacional sobre Determinantes Sociais da Saúde, instância da mesma Fiocruz, analisou, por exemplo, a situação de saúde na perspectiva de desvendar as causas sociais das iniquidades nela envolta.

Uma pesquisa publicada no ano de 2008, diagnosticou a situação e tendências da evolução demográfica, social e econômica do País, revelando, em que pesem as limitações do estudo afirmadas nas conclusões, que “os pobres quase sempre apresentam situação menos favorável” em um conjunto de aspectos que vão da nutrição à cognição (Comissão Nacional sobre determinantes sociais da saúde, 2008, p. 119).

Tem-se também, entre outros modelos de projeção social, uma ideia de promoção da saúde, a exemplo do que orientam Farinatti e Ferreira (2006, p. 67) ao afirmarem que uma “visão sanitária mais epidemiológica [...], [anunciaria] [...] o caráter plurifatorial da saúde [...]”.

Com a certeza que o tema é abrangente, emergente e necessário no campo da saúde, as Políticas Públicas precisam sempre ter em conta o modelo de sociedade e suas contradições, algumas delas, enraizadas em preconceitos disseminados e/ou legitimados no cotidiano, e nisso se inscreve a noção de estigma.

Deste modo, como ideia e ponto de partida, assume-se como estigma, a exemplo do que ensina Goffman (2008a, p. 13) um “atributo profundamente depreciativo”, e transtorno mental, como dificuldade ou limitação que provoca um dano nas múltiplas interações do sujeito acometido, implicando deste modo, em outra conceituação

igualmente importante. A saúde mental pode ser pensada como o conjunto de fatores que permitem vivenciar a experiência humana de forma coletiva, plural, solidária e dinâmica.

Fatores que relacionam estigma e transtorno mental podem ser contabilizados por experiências teóricas e empíricas, como por exemplo, aquelas que ilustram a persistência e a fixação das ideias e como elas podem conduzir à processos iguais ou semelhantes à loucura, tal como descrito por: Amarante (1995, 1997, 1998); Foucault (1978, 1999); Lancetti (2007a, 2007b); Perussi (1995) e Vieira (2007), também fazem parte do conjunto compreensivo sobre a extensão da necessidade de Políticas Públicas em uma área bastante específica da saúde, qual seja, a saúde mental.

À essas compreensões, do ponto de vista teórico, destacam-se os estudos de Erving Goffman, no livro, *Estigma – notas sobre a manipulação da identidade deteriorada* (2008), ao discutir sob quais condições a estigmatização ocorreu historicamente, em manicômios, prisões e conventos (2008b), quando trata do processo de institucionalização do encarceramento nas instituições, além dos exames realizados por Georges Canguilhem na obra, *O normal e o patológico* (1994), tratando das dimensões postas a uma e outra condição, e Ian Hacking, *Reescrevendo a alma* (2000) ao anunciar uma estrutura básica na compreensão sobre os sujeitos, pelo que sabem de si, o que é dito a seu respeito e o que de fato são.

Dito isso, tem-se que qualquer que seja o governo, deve-se priorizar programas e projetos que possuam relevância social e caminhem no sentido de fazer a ação do Estado na realização das Políticas Públicas menos compensatórias e mais emancipatórias, possibilitando o desenvolvimento dos sujeitos em maiores e melhores proporções.

A mudança de uma realidade pública ocorre quando há um número razoável de pessoas envolvidas nela e é nesse sentido que as políticas de saúde direcionadas aos transtornos mentais se encaixam, uma vez que a hospitalização e medicamentação de pacientes sem o devido conhecimento das histórias de vida dos sujeitos implicados na política, podem levar a estigmatização destes diante da sociedade.

Tratar de Políticas Públicas e a percepção de estigma do transtorno mental no interior do Rio Grande do Norte como um recorte da pesquisa “Uma nova cena: Percepção da comunidade universitária quanto aos estigmas do transtorno mental no Alto Oeste Potiguar” constituiu um desafio bastante interessante.

Percebe-se que ao ponderar sobre a realidade estudada no interior do Rio Grande do Norte, é possível estar amplificando uma reflexão necessária ao ideário de uma Política de Estado, particularmente pelas contínuas omissões que resultaram em políticas

negativas à ciência, à saúde e à vida da população brasileira nos anos de 2019 a 2022, fazendo colapsar uma luta de décadas envolvendo a questão sanitária e a luta antimanicomial, principalmente no que concerne a convivência em sociedade ao invés do enclausuramento (Brasil, 2004).

Neste contexto, cumpre entender como as Políticas Públicas representam um importante papel na articulação das demandas da sociedade, pois são elas que inspiram a tratar as diferentes facetas do cotidiano e a dedicar um direcionamento seguro, amplo, respeitoso e diverso para as diferentes necessidades do cidadão.

Assim, e tendo como objetivo neste recorte, apresentar e discutir o cenário das Políticas Públicas de saúde mental no Brasil e cotizá-lo com a percepção sobre estigmas do transtorno mental da comunidade universitária na cidade de Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte, foi constituído o norte para este estudo.

Circunstancialmente, optou-se por estabelecer um paralelo entre as demandas expressas pelo que prescreve uma Política Pública no campo da atenção em saúde mental, além de buscar conhecer e interpretar a experiência dos sujeitos investigados.

2. METODOLOGIA

Políticas Públicas e a percepção de estigma do transtorno mental no interior do Rio Grande do Norte, caracterizou-se como pesquisa social (Minayo *et al.*, 2002) e partiu da análise minuciosa de material teórico relacionado às Políticas Públicas, Políticas Públicas de saúde mental, Promoção da saúde, Estigma e Transtorno Mental para compreender em que circunstância se inscreve a noção de estigma do transtorno mental e a necessidade de conhecê-lo e combatê-lo. Estimou-se que ao discutir com as fontes, seria possível estabelecer um patamar razoável de inteligibilidade para análise e síntese.

Além disso, importou conhecer a literatura acerca das Políticas Públicas com viés na saúde mental, mas, sobretudo, o processo de estigmatização nos valores que envolvem a criminalização dos sujeitos estigmatizados, como um componente importante para se perceber símbolos e signos que compõem o processo: fator de desencadeamento, adoecimento, diagnóstico, tratamento, ausência de respostas esperadas ao tratamento, a maleficação ou demonização do doente, entre outros. Nesse aspecto é valoroso destacar a Antropologia Social, pois “ela revela e reproduz um comportamento social e uma parte da vida social total” (Evans-Prichard, 1990, p. 13). Exatamente a dimensão que nosso olhar pretendeu alcançar.

Do ponto de vista da classificação, a pesquisa se enquadrou como quantitativa ou mista, destacando o aspecto qualitativo por ser mais abrangente do que pura e simplesmente a quantificação, no entanto, destaca-se também, a importância desta última para análise dos dados brutos (Thomas; Nelson; Silverman, 2012). Já a amostra, classificou-se como não probabilística por conveniência, uma vez que ela permite selecionar os sujeitos que comporão a pesquisa, tendo em conta os critérios e julgamentos dos pesquisadores (Crespo, 2002). A aplicação se deu por meio da rede social *Instagram* em conta específica da pesquisa, utilizando-se de formulário do *google forms*, onde estava disponibilizado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

As análises dos dados sobre o perfil socioeconômico e acadêmico da amostra ocorreu através da análise descritiva considerando os preceitos de Guedes *et al.* (2005), a partir dos dados absolutos e percentuais gerados pelo *google forms*. Já a análise da percepção dos sujeitos teve por base a pesquisa social (Minayo *et al.*, 2002) com abordagem Pontiana (Merleau-Ponty, 1999), de cunho descritivo e qualitativo. Quanto aos aspectos éticos, a pesquisa que deu origem a este recorte, foi submetida e aprovada em Comitê de Ética em Pesquisa (CEP)¹ da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

O recorte da pesquisa proposto aqui, teve por essência, indagar a percepção do estigma do transtorno mental e a relação com as Políticas Públicas de sujeitos vinculados às instituições de ensino superior públicas da cidade de Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte. Para tanto, dada a explicação, não foi problematizada a questão do local de residência dos participantes.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

É pertinente conceituar termos importantes neste estudo, tais como, transtorno mental, saúde mental e estigma. Para a Organização Mundial da Saúde (OMS), saúde mental é “um estado de bem-estar no qual um indivíduo percebe suas próprias habilidades, pode lidar com os estresses normais da vida, pode trabalhar produtivamente e é capaz de fazer uma contribuição para sua comunidade” (World Health Organization, 2018).

Enquanto isso, os transtornos mentais são síndromes caracterizadas por perturbações consideradas clinicamente significativas na cognição, no emocional e no

¹ CAAE: 59121522.6.0000.5294. Parecer nº 5.497.351.

comportamental de um indivíduo, sendo comumente associadas ao sofrimento psíquico (American Psychiatric Association, 2014)

Quanto ao estigma, ressalta-se que o termo acompanha a sociedade desde a Grécia Antiga (Goffman, 1963). Desde então, tal termo faz referência à atribuição de características negativas ou depreciativas a um indivíduo ou grupos de pessoas. A partir dos anos 1960, à luz da teorização de Erving Goffman, foi dado início ao processo de compreensão e formação do estigma em muitos contextos.

Neste sentido,

O termo estigma, portanto, será usado em referência a um atributo profundamente depreciativo, mas o que é preciso, na realidade, é uma linguagem de relações e não de atributos. Um atributo que estigmatiza alguém pode confirmar a normalidade de outrem, portanto ele não é, em si mesmo, nem horroroso nem desonroso (Goffman, 1963, p. 6).

Quando Goffman fala em relações, chama a atenção para as relações interpessoais, subjetivas e de poder, que são estabelecidas nos diferentes territórios. Assim, “Uma vez criada, compartilhada e aceita, a impressão generalizada em relação a um grupo social cria padrões a serem seguidos, portanto, aquele com características opostas ao que foi determinado é considerado diferente dos demais” (Colares; Silva; Freitas, 2015, p. 114).

Baseado em um estigma, um grupo que pode ter inúmeras qualidades, mas que não apresentam o padrão imposto pela sociedade, podem ser automaticamente excluídos e desprezados. O que vem em primeiro lugar neste contexto, não é o caráter pessoal ou a forma com a qual a pessoa se relaciona, mas sim, bens, estética, raças, sexualidade, condição de saúde, entre outros.

As tendências morais e intelectuais da época e a estrutura cultural são elementos importantes quando se pensa onde e quem determina o que é estigma. Vale salientar que, o grau de intensidade de estigma também se altera para cada tempo e lugar. Ao mesmo tempo em que o estigma está ligado à ideia de mudança em paralelo com o social e o cultural, as pessoas que compõem a sociedade são responsáveis pela sua perpetuação (Siqueira; Cardoso, 2011, p. 96).

Em discussão preliminar sobre os resultados deste estudo, pode-se afirmar que perfil semelhante ao descrito nesta pesquisa pode ser observado no levantamento realizado pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) onde afirmam que menos de 10% da população docente do Brasil apresenta idade inferior a 30 anos.

Com isso, ainda de acordo com a organização, apenas 21% da população discente entre 25 e 34 anos concluíram o ensino superior (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2022). Justificando ligeiramente os dados encontrados na cidade de Pau dos Ferros, interior do Rio Grande do Norte. Já quanto aos técnicos, os pesquisadores observaram que a faixa etária deste grupo não é abordada frequentemente em pesquisas científicas, não sendo possível estabelecer semelhanças entre estudos neste ponto (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2022).

Desse modo, conforme é representado na tabela abaixo, esse estudo contou com a participação de 96 sujeitos, sendo eles, discentes (51%), docentes (15%) e técnicos (34%) de Instituições de Ensino Superior (IES) públicas localizadas na cidade de Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte, de ambos os sexos, com faixa etária predominante de 18 a 24 anos – para os discentes, 40 a 59 anos - quando docentes e 25 a 39 no grupo de técnicos, além de outros aspectos do perfil que podem ser observados na tabela 1.

Tabela 1 - Caracterização dos participantes da pesquisa

Variáveis	n	%
Participantes da pesquisa		
Discentes	49	51%
Docentes	14	15%
Técnicos	33	34%
Local de Residência		
Rio Grande do Norte	89	93%
Ceará e Paraíba	6	6%
Outra resposta	1	1%
Gênero		
Feminino	52	54%
Masculino	43	45%

Outro	1	1%
Faixa etária		
Discentes de 18 a 24 anos	33	67%
Discentes outras faixas etárias	16	33%
Docentes de 40 a 59 anos	9	64%
Docentes outras faixas etárias	5	36%
Técnicos de 25 a 39 anos	23	70%
Técnicos outras faixas etárias	10	30%
Escolaridade		
Discentes com Ensino Superior incompleto	31	63%
Discentes com outro grau de escolaridade	18	37%
Docentes com Doutorado	8	57%
Docentes com outro grau de escolaridade	6	43%
Técnicos com Ensino Superior completo	33	100%
Estado Civil		
Solteiro	58	61%
Casado	34	35%
Outros	4	4%

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Com relação ao local de origem, estiveram presentes sujeitos do Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte. No entanto, dos 96 participantes, 89 eram residentes no Rio Grande do Norte, e desses, 58 residiam na cidade de Pau dos Ferros, mesmo local onde estão localizadas as IES desta pesquisa. Considerando gênero e estado civil, 54% eram do sexo feminino e em sua maioria, solteiras (61%).

No tocante à escolaridade, discentes detinham ensino superior incompleto (63%), técnicos, ensino superior completo (100%) e docentes, doutorado (57%). Analisando a formação dos depoentes, o PNE 2014-2024 tem como uma das metas, expandir a educação superior, formando nesse nível, até 50% dos sujeitos entre 18 e 24 anos. O plano também prevê a ampliação no número de docentes mestres e doutores em até 75%, sendo destes, pelo menos 35% de doutores (Brasil, 2015). A busca por capacitação, valorização profissional e remuneratória também pode ser observada nos técnicos administrativos participantes da pesquisa, considerando que todos possuem nível superior. A busca por qualificação constante pode significar melhores oportunidades e mudança de vida (Lima; Cunha, 2022). O que em síntese converge com os achados desta pesquisa.

Ainda, no que concerne à caracterização da amostra, discentes, em sua maioria, possuíam renda de até um salário mínimo (45%), técnicos, renda de quatro a seis salários mínimos (86%), e docentes, mais de seis salários mínimos (51%). Os participantes declararam ser em maior número da cor branca (55%) e ter como atividade de lazer preferida, assistir filmes/séries (33%).

Buscando entender a percepção dos sujeitos desta pesquisa, questionou-se sobre as expressões que revelam os estigmas utilizados para identificar aqueles que convivem com o transtorno mental, segundo suas memórias e história de vida dos participantes, como pode ser observado na tabela 2.

Tabela 2 - Identificação daqueles que convivem com o transtorno mental segundo os participantes da pesquisa

Variáveis	Discentes		Docentes		Técnicos	
	n	%	n	%	n	%
Aberrações	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
Doidos	29	59,2%	6	42,9%	14	42,4%
Desequilibrados	1	2%	2	14,3%	2	6,1%
Fracos da cabeça	12	24,5%	4	28,6%	9	27,3%
Frescura	0,00	0,00%	1	7,1%	0,00	0,00%

Na minha infância se referiam como “pessoas sem juízo”	0,00	0,00%	0,00	0,00%	1	3%
Ouvia relatos de que não são pessoas “normais”, pois possuem um “desvio”	0,00	0,00%	0,00	0,00%	1	3%
Um ser humano como outro qualquer	7	14,3%	1	7,1%	5	15,2%
Outro	0,00	0,00%	0,00	0,00%	1	3%
Total	49	100%	14	100%	33	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

De acordo com os dados acima, docentes, discentes e técnicos compartilham da mesma opinião quando o quesito é identificar sujeitos com transtorno mental. Os participantes da pesquisa em sua maioria os nomearam como doidos (49) e Fracos da cabeça (25). Vale salientar que os respondentes tinham como opção, uma alternativa que não apontaria a estigmatização dos sujeitos, os identificando como um ser humano como outro qualquer. No entanto, as respostas se concentraram em opções estigmatizadoras, pois conforme tabela 2, dos 96 participantes, 74 responderam doidos ou fracos da cabeça.

Goffman (1963) explica o estigma como sendo um sinal profundamente pejorativo, usado para distanciar um indivíduo ou um grupo de pessoas de um grupo dominante com certas características que o diferenciam dos ditos normais, resultando na rejeição de indivíduos, discriminação e exclusão em várias áreas da sociedade.

Para Nascimento e Leão (2019), a representação da loucura na sociedade não se dá unicamente através de usuários dos serviços de saúde mental, como Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF), ou mesmo um simples acompanhamento com psicólogo. Todavia, a representação aumenta quando estes passam por um processo de internação, ocasionando exclusão e segregação. No entanto,

Ainda que não tenha vivenciado um processo de institucionalização, a pessoa com algum tipo de transtorno mental está sujeita a ser estigmatizada, devido aos valores manicomial e excludentes que se fazem presentes na sociedade” (Nascimento; Leão, 2019, p. 104).

O processo de estigmatização, assim como mencionado por Goffman (1963), Siqueira e Cardoso, (2011) e Nascimento e Leão (2019), podem ser percebidos nos resultados deste estudo, já que foram atribuídas características negativas aos sujeitos que

convivem com o transtorno mental. Reafirmando o que Goffman já mencionava em sua obra de 1963, ao pensar os sujeitos e locais da pesquisa com a comunidade acadêmica, as respostas tornam-se mais impactantes, pois supõem-se que é onde deveria ser plantada a semente do combate contra os estereótipos depreciativos.

A Organização Pan-Americana da saúde estimou em 2018 que, entre o total de doenças que afetam a população das Américas, 34% estão relacionadas a transtornos mentais. Devido a gravidade das evidências, recomendou aos países que aumentassem o atual nível de financiamento para que as necessidades das pessoas com transtornos mentais sejam atendidas satisfatoriamente (Organização Pan-Americana da saúde, 2018).

Em 2022, a Organização Mundial da Saúde em estudo, estimou que a pandemia da Covid-19 aumentou cerca de 25% na prevalência dos transtornos mentais como ansiedade e depressão no mundo, convocando todos os países a refletirem sobre como melhorar os serviços de apoio a saúde mental (Organização Pan-Americana da saúde; Organização Mundial da Saúde, 2022).

Quando se trata de transtornos de ansiedade, o Brasil ocupa o primeiro lugar se comparado com os demais países da América do Sul, 7,5%, o segundo é o Paraguai com 6,8%. Já com relação aos transtornos depressivos, as posições se alternam, ficando o Brasil em segundo (9,3%) e o Paraguai em primeiro (9,4%) (Organização Pan-Americana da saúde, 2018).

É importante destacar que “a produção de práticas capazes de reduzir preconceitos e o estigma em torno da loucura ainda são desafios no contexto da atenção psicossocial. Nesse sentido, mudanças no imaginário social sobre a loucura podem ocorrer por meio da construção cotidiana de novas relações sociais no território (Nascimento; Leão, 2019, p. 105). Já que, são as relações sociais que geram e perpetuam o estigma (Siqueira; Cardoso, 2011).

Assim, “a busca da Política de Saúde Mental é qualificar o uso dessa opção de atendimento e garantir a melhoria na assistência hospitalar aos pacientes” (Mendes; Mello, p. 2, 2022). Porém, para além disso, as práticas voltadas a saúde mental e a forma com os sujeitos em processo de adoecimento são vistos, deve ser modificada, começando a partir do seu atendimento psicológico/psiquiátrico, buscando reverter o processo de estigmatização enraizado na sociedade (Mendes; Mello, 2022).

Além disso, as Políticas Públicas de atenção à saúde mental devem elaborar medidas que combatam o estigma. E para alcançar este resultado, devem ser utilizadas várias frentes de atuação como os meios de comunicação, a formação profissional,

atendimento humanizado, propostas de integração de quem convive com transtornos mentais, a escola e conseqüentemente a educação em todos os seus níveis, pois é onde se formam, fortificam-se ou enfraquecem boa parte das relações sociais, com um público plural e heterogêneo, entre outros. Enfatizando que essa realidade só irá começar a mudar quando houver conhecimento da sociedade sobre o que é o transtorno mental e a possibilidade de qualquer um ser acometido por ele (Ferreira; Carvalho, 2017).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desafio de discutir as Políticas públicas e a percepção de estigma do transtorno mental no interior do Rio Grande do Norte no contexto de uma pesquisa ainda mais abrangente, revelou inquietações que o pesquisador precisa estar atento. A própria configuração do cenário de investigação pode resultar em produtos com problemas de origem, como por exemplo, deter uma grande concentração de depoentes em detrimento de outros extratos importantes.

A problematização do tema revelou, confirmando logo à partida, um potencial para o debate e a expectativa de que ele se torne perene, pois, ainda que as condições sanitárias e a luta antimanicomial tenham avançado sobremaneira, elas não foram suficientes para deter o impacto negativo empreendido pela desastrosa falta de administração, bom senso, respeito a ciência e aos cientistas, além do descaso estampado no governo ingerente de Bolsonaro com as pessoas que sofrem com o estigma do transtorno mental.

Se faz importante mencionar que não foram encontradas nas políticas públicas de saúde mental elencadas neste estudo, evidências que demonstram por parte dos gestores de políticas públicas, preocupação ou medidas que contribuam com o processo de desconstrução da estigmatização dos sujeitos em sofrimento mental, na verdade, a palavra estigma, nem ao menos aparece nesses documentos.

Resta perspectivar que quadros como o revelado nesta pesquisa de potencialização do estigma do transtorno mental anunciados como doidos e fracos da cabeça sejam substituídos, por exemplo, para percepções destes como sujeitos de direito em sofrimento, que é o que realmente são.

5. REFERÊNCIAS

AMARANTE, Paulo (Coord.). Loucos pela vida: a trajetória da reforma psiquiátrica no Brasil. Rio de Janeiro: Coleção Panorama/SDE/ENSP, 1995.

_____. Loucura, cultura e subjetividade. Conceitos e estratégias, percursos e atores da Reforma Psiquiátrica Brasileira. In: Saúde e Democracia: a luta do CEBES. (S. Fleury, Org.) São Paulo: Lemos Editorial, 1997.

_____. Loucos pela vida: a trajetória da reforma psiquiátrica no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1998.

AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION. DSM-5: Manual diagnóstico e estatístico de transtornos mentais. Artmed Editora, 2014. Disponível em: <http://www.institutopebioetica.com.br/documentos/manual-diagnostico-e-estatistico-de-transtornos-mentais-dsm-5.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Lei 9.867/1999, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre a criação e o funcionamento de Cooperativas Sociais, visando à integração social dos cidadãos, conforme especifica. Brasília, DF. Nov. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19867.htm. Acesso em: 19 maio 2023.

_____. Lei 10.216, de 06 de abril de 2001. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. In. Legislação em Saúde Mental. 5 ed. amp. Série E. Brasília, 2004.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base. Brasília, DF: Inep, 2015. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 25 jan. 2023.

_____. Portaria nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011. Institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental, incluindo aquelas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília, DF, dez. 2011. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088_23_12_2011_comp.html. Acesso em: 30 ago. 2023.

CANGUILHEN, Georges. Le normal et le pathologique. 5 ed. Paris. Quadrige/PUF, 1994.

CHACON, Suely Salgueiro; NASCIMENTO, Verônica Salgueiro do. Para além do (pré) conceito e do discurso: proposta de avaliação de políticas públicas com base na sustentabilidade. Revista Aval, v. 04, nº 8, p. 63-87, jul./dez. 2020. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/61650/162644>. Acesso em: 18 abr. 2023.

COLARES, André Felipe Vieira; SILVA, Larissa Oliveira; FREITAS, Agnes Franceille. O cinema nacional é preconceituoso? Reflexões sobre (o poder da) mídia, representações sociais e homossexualidade. Rebelar, v. 5, n. 1, jan./mar. 2015. Disponível em:

file:///C:/Users/PC/Downloads/2654-Texto%20do%20artigo-8592-1-10-20180417.pdf.
Acesso em: 21 mar. 2023.

COMISSÃO NACIONAL SOBRE DETERMINANTES SOCIAIS DA SAÚDE. Análise da situação de saúde. In: As causas sociais das iniquidades em saúde no Brasil [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2008, p. 23-130. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/bwb4z/pdf/comissao-9788575415917-04.pdf>. Acesso em: 02 maio 2023.

CRESPO, Antônio Arnot. Estatística fácil. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

EVANS - PRITCHARD, Edward Evan. Ensayos de antropologia social. Madrid: Siglo XXI, 1990.

FARINATTI, Paulo de Tarso Veras; FERREIRA, Marcos Santos. Saúde, promoção da saúde e educação física: conceitos, princípios e aplicações. Ed. UERJ, 2006. 288p.

FERREIRA, Marcela Santos; CARVALHO, Maria Cecília de Araújo. Estigma associado ao transtorno mental: uma breve reflexão sobre suas consequências. Revista Interdisciplinar de Estudos em Saúde, v. 6, nº 2, p. 192-201. 2017. Disponível em: <https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/ries/article/view/1094/698>. Acesso em: 21 mar. 2023.

FIOCRUZ. Determinantes sociais. [s.d.]. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/determinantes-sociais>. Acesso em 11.05.23.

FOUCAULT, Michel. História da Loucura na Idade Clássica. Tradução José Teixeira Coelho Netto. São Paulo: Perspectiva, 1978.

_____. Vigiar e punir: história da violência nas prisões. Petrópolis: Vozes, 1999.

GUEDES, Terezinha Aparecida; ACORSI, Clédina Regina Lonardan; MARTINS, Ana Beatriz Tozzo; JANEIRO, Vanderly. Estatística descritiva. Projeto de ensino – aprender fazendo estatística. p. 1-49, 2005. Disponível em: https://www.ime.usp.br/~rvicente/Guedes_etal_Estatistica_Descritiva.pdf. Acesso em: 15 mar. 2023.

GOFFMAN, Erving. Estigma: notas sobre a manipulação da identidade. Tradução: Mathias Lambert, v. 4, 1963.

_____. Manicômios, prisões e conventos. Tradução de Dante Moreira Leite. São Paulo: Perspectiva, 2008a.

_____. Estigma. Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Tradução de Márcia Bandeira de Mello Leite Nunes. Rio de Janeiro: Editora LTC, 2008b.

HACKING, Ian. Múltiplas personalidades e as ciências da memória. Tradução Vera Whately. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000.

LANCETTI, Antonio. Clínica peripatética. Saúde Loucura 20. Políticas do desejo. São Paulo: Editora Hucitec, 2007a.

_____. Saúde mental nas entranhas da metropole. SaúdeLoucura 7. Saúde mental e saúde da família. São Paulo: Editora Hucitec, 2007b.

LIMA, Geiziane Ferreira de; CUNHA, Débora Alfaia da. DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL DOCENTE E PÓS-GRADUAÇÃO: motivações e dificuldades para cursar um mestrado acadêmico. Revista Exitus, Santarém, v. 12, [s. n.], p. 01-25, 2022. Disponível em: <http://ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/view/1751/1086>. Acesso em: 25 jan. 2023.

MENDES, Christiane Gomes; MELLO, Marcia Gomide da Silva. Hospitais gerais e hospitais especializados em Psiquiatria na atualidade: panorama para Saúde Mental e perspectivas. Research, Society and Development, v. 11, n. 15, p. e486111537586-e486111537586, 2022. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/37586/31219>. Acesso em: 21 maio 2023.

MERLEAU - PONTY, Maurice. Fenomenologia da percepção. Tradução de Carlos Alberto Ribeiro de Moura. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. DESLANDES, Suely Ferreira; Neto, Otavio Cruz; GOMES, Romeu. Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. 21 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

NASCIMENTO, Larissa Alves do; LEÃO, Adriana. Estigma social e estigma internalizado: a voz das pessoas com transtorno mental e os enfrentamentos necessários. História, Ciências, Saúde-Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, p. 103-121, jan./mar. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/hcsm/a/sNMq8fztJLGCfvsQ47ckrSn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 mar. 2023.

OECD. Education at a Glance 2022: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. 2022. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2022_3197152b-en. Acesso em: 23 maio 2023.

OPAS. La carga de los trastornos mentales em la Región de las Américas. 2018. Disponível em: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/49578/9789275320280_spa.pdf?sequence=9&isAllowed=y#:~:text=El%20documento%20La%20carga%20de,los%20trastornos%20mentales%2C%20por%20consumo. Acesso em: 20 maio 2023.

OPAS/OMS. Pandemia de COVID-19 desencadeia aumento de 25% na prevalência de ansiedade e depressão em todo o mundo. 2022. Disponível em:

<https://www.paho.org/pt/noticias/2-3-2022-pandemia-covid-19-desencadeia-aumento-25-na-prevalencia-ansiedade-e-depressao-em>. Acesso em: 22 maio 2023.

PERUSSI, Artur. *Imagens da loucura. Representação social da doença mental na psiquiatria*. São Paulo: Editora Cortez/Ufpe, 1995.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. Cengage Learning, 2013.

SIQUEIRA, Ranyella de; CARDOSO, Hélio Júnior. O conceito de estigma como processo social: uma abordagem teórica a partir da literatura norte-americana. *Imagonautas*, São Paulo, v. 2, n. 1, pág. 92-113, 2011. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/127032>. Acesso em: 15 mar. 2023.

THOMAS, Jerry.; NELSON, Jack; SILVERMAN, Stephen. *Métodos de pesquisa em atividade física*. trad. Ricardo Demétrio de Souza Petersen. 6. ed. Porto Alegre: Artmed, 2012.

VIEIRA, Priscila Piazzentini. Reflexões sobre a história da loucura de Michel Foucault. *Revista Aulas*, n. 3, p. 2007, 2006.

WHO - WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Mental health: strengthening our response*. 2018. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-strengthening-our-response>. Acesso em: 18 mar. 2023.

A política pública de agroecologia no Brasil: desenho institucional, participação social e esfera pública

Public agroecology policy in Brazil: institutional design, social participation and public sphere

Ebe Pimentel Gomes Luz Nijdam
<http://lattes.cnpq.br/8962117013350248>
<https://orcid.org/0000-0003-2846-0714>

Liduina Farias Almeida da Costa
<http://lattes.cnpq.br/5812385893304223>
<https://orcid.org/0000-0003-3674-8195>

DOI: <https://doi.org/10.18829/2317-921X.2024.e50281>

RESUMO

O artigo tem suporte em ampla pesquisa sobre participação social e políticas públicas e em tese de doutoramento sobre a política de agroecologia. O objetivo é identificar possibilidades de constituição de uma esfera pública na dinâmica de instituição dessa política, em particular, seu desenho institucional e as Comissões de Produção Orgânica das unidades federadas (CPOrg/UF). Define-se esfera pública com fundamento em Habermas que admite o consenso entre atores diferentes, mediante a ação comunicativa. Incorporam-se também discussões referentes à reconstrução da esfera pública no Brasil. As estratégias metodológicas consistiram em: pesquisa bibliográfica e documental, buscas em *sites* de Ministérios, da Presidência da República e em análise dos marcos legais, conforme referências bibliográficas ao final deste artigo. Ademais, efetuaram-se entrevistas com atores sociais e estatais integrantes de comissão de produção orgânica na qualidade de representantes do Estado e da sociedade civil, com destaque para as observações que se realizou em feiras agroecológicas de produtores familiares (presenciais, entre 2017 e 2019 e *on-line* posteriormente) em duas regiões metropolitanas do Nordeste do país, uma das quais encravada no semiárido. Segundo se conclui, o desenho institucional da política em discussão e as CPOrg/UF sinalizam a constituição de uma esfera pública que vem se desenvolvendo desde os antecedentes dessa política, à medida que atores coletivos se mobilizam e se organizam para se contrapor à chamada revolução verde, reivindicar o agendamento governamental e participar do controle social dessa política por meio de instâncias como essas comissões.

PALAVRAS - CHAVES: Políticas Públicas, Desenho Institucional, Participação, Esfera Pública, Agroecologia.

ABSTRACT

The article is supported by extensive research on social participation and public policies and a doctoral thesis on agroecology policy. The objective is to identify possibilities of constituting a public sphere in the dynamics of constituting this policy, above all, its institutional design and the Organic Production Commissions of Brazil's federated units CPOrg/UF. The public sphere is defined based on Habermas, who admits consensus between different actors, through communicative action. Discussions regarding the reconstruction of the public sphere in Brazil are also incorporated. The methodological strategies consisted of: bibliographical and documentary research, searches on Brazil's Ministries, Presidency of the Republic websites and analysis of legal frameworks, according to bibliographical references at the end of this article. In addition, interviews were carried out with social and state actors who are members of the organic production commission as representatives of the State and civil society, highlighting also the observations that were made at agroecological fairs of family producers (in person, between 2017 and 2019 and later online) in two metropolitan regions in the Northeast of the country, one of which is located in the semi-arid region. It is concluded that the institutional design of the policy under discussion and the (CPOrg/UF) signal the constitution of a public sphere that has been constituting itself since the antecedents of this policy, as collective actors mobilize and organize themselves to oppose the so-called "green revolution", claiming the governmental agenda and participating in the social control of this policy through instances such as these commissions.

KEYWORDS: Public Policy, Institutional Design, Participation, Public Sphere, Agroecology.

1 INTRODUÇÃO

Desde 2003 vem ocorrendo no país, mediante demandas de atores sociais coletivos e individuais, a incorporação de uma política pública de agroecologia na agenda governamental.

Este artigo se origina de pesquisa sobre o tema da participação em políticas públicas e em tese de doutoramento sobre a política pública ora mencionada. Tem-se como objetivo geral identificar possibilidades de constituição de uma esfera pública no processo de desenvolvimento dessa política, sobretudo durante a proposição do desenho institucional e nas Comissões de Produção Orgânica das unidades federadas (CPOrg/UF) durante a implementação.

Para fins deste artigo, define-se esfera pública com fundamento em atores como Habermas (2014, 2022) que admite a possibilidade de consenso entre diferentes, por meio da ação comunicativa. E, com suporte em Garcia et al. (2018), se incorporam discussões atuais sobre a perspectiva de reconstrução da esfera pública

As estratégias metodológicas utilizadas consistiram em pesquisa bibliográfica e documental, buscas em *sites* de Ministérios, da Presidência da República e em análise dos marcos legais, conforme referências bibliográficas ao final deste artigo.

Ademais, efetuaram-se entrevistas com atores sociais e estatais integrantes de comissão de produção orgânica na qualidade de representantes do Estado e da sociedade civil, destacando-se também as observações em feiras agroecológicas de produtores familiares (presenciais, entre 2017 e 2019) em praças, parques, universidades, centros de treinamento, repartições públicas e supermercados e mercados de bairros que abrigam “mercados aninhados” (Ploeg, 2016).

As observações ocorreram em duas regiões metropolitanas do Nordeste do país, uma das quais encravada no semiárido. Essas duas metrópoles abrangem municípios onde há a produção agroecológica que é comercializada sobretudo em feirinhas, como as de economia solidária. As observações a alguns desses espaços passaram a ser *on-line* no período da pandemia da covid-19, e depois retornamos a alguns deles, principalmente às feiras.

Além desta introdução, o artigo consta de outras duas seções. A segunda consiste em apresentação sobre o desenho institucional da política pública de agroecologia e a terceira se refere às Comissões de Produção Orgânica e seus fundamentos legais e normativos. Incluem-se ainda as considerações finais.

2 DESENHO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE AGROECOLOGIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E PERSPECTIVAS DE CONSTITUIÇÃO DE UMA ESFERA PÚBLICA

As mobilizações sociais que antecederam a entrada da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) na agenda de decisões do governo federal impeliram também à continuidade da participação social no processo de elaboração do desenho institucional desta política pública.

A participação é aqui compreendida, de acordo com Lavallo (2011, p. 33),

como categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por lei e disposições regimentais.

Ao emergir como categoria prática nos anos 1960, no intuito de conferir sentido à ação coletiva de atores populares com o propósito emancipatório, reuniu várias concepções até chegar à de exercício de cidadania. Conforme esclarece o autor, o “ideário participativo adquiriu novo perfil no contexto da transição e, mais especificamente, da Constituinte: a participação, outrora popular, tornou-se cidadã” (Lavalle, 2011, p. 34).

E explica a participação antes popular se metamorfoseia-se e torna-se participação cidadã onde encarna mais do que uma simples mudança de qualificativo. Pela Constituição de 1988, significou a expansão da participação para além do voto. Na década posterior, ocorreu a regulamentação dos preceitos constitucionais em matéria de participação na gestão de políticas públicas, por meio de conselhos e conferências.

Em um cenário de experimento democrático inaugurado após o advento da Constituição de 1988, a participação da sociedade civil no processo democrático significou um novo elemento para viabilizar a formulação e a fiscalização das políticas públicas em diversas áreas. Nesse prisma, corporifica-se por meio dos conselhos que exerceram e exercem papel de grande relevância na relação Estado e sociedade (Almeida; Cayres e Tatagiba, 2015).

Segundo se admite, no Brasil, as experiências de conselhos e demais espaços participativos referentes às políticas públicas podem ser consideradas como estratégias de democracia participativa, complementares à democracia representativa, tratando-se da busca de afirmação do Estado democrático de direito, especialmente no “aprofundamento da relação entre cidadãos e decisões do poder político” (Sader, 2002, p. 657 apud Farias, 2015).

O sistema operacional de participação proposto conforme o desenho institucional da PNAPO tem certa inspiração em sistemas anteriores de políticas públicas do país instituídos desde a referida Constituição, como, por exemplo, o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), os quais se dinamizam de acordo com o pacto federativo brasileiro e as respectivas prerrogativas dos entes federativos na efetivação dessas políticas. Tal inspiração nos impele a admitir que a concepção de interface socioestatal de participação facilita a presente análise.

Embora os espaços de participação propostos no âmbito da PNAPO não representem instituições participativas garantidas constitucionalmente, como os conselhos gestores vinculados ao SUS ou ao SUAS, as formulações de Avritzer (2009) sobre deliberação e participação para chegar ao desenho institucional são de grande valia para os propósitos de identificação dos atores estatais e societais na previsão de um

desenho institucional para implementação da política pública em discussão.

Ao afirmar que tipos diferentes de desenhos institucionais determinam graus de participação diversos, Avritzer (2008) propõe uma tipologia de desenhos por meio dos quais os cidadãos ou as associações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão política, tais como: o desenho participativo de baixo para cima, de acordo com o qual é livre a entrada de qualquer cidadão no processo participativo e, nesse mesmo sentido, também são constituídas as formas institucionais da participação; o segundo se refere ao processo de partilha do poder, em que atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente.

Diferencia-se do tipo anterior devido à limitação da amplitude de atores, porque o desenho é determinado por lei, a qual também pressupõe sanções em casos da não instauração do processo participativo; o terceiro tipo inclui um processo de ratificação pública que restringe a participação dos atores da sociedade civil, os quais não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente.

Outra dimensão do desenho institucional que se tornou objeto de reflexões diz respeito às regras específicas que direcionam a dinâmica de funcionamento de espaços participativos, destacando, entre outros, Faria e Ribeiro (2011). Conforme estas autoras apontam, as variáveis de caráter institucional, normativo, podem influenciar a deliberação, a participação e a representação de conselhos gestores.

Apesar de não se discutir neste artigo sobre conselhos gestores, esta vertente de análise foi muito útil também para a análise dos espaços de participação criados pelo Estado no processo de formulação da política pública em discussão, devido tratar-se de canais de interlocução entre os segmentos da sociedade civil, como se explicitará mais adiante, e o Estado.

Desse modo, três tipos de variáveis institucionais deveriam ser levados em consideração, tais como: o tempo de existência desses espaços, a existência de uma estrutura organizacional e a frequência de reuniões obrigatórias, as quais indicariam o grau de formalidade, como também ressaltam a importância da estrutura interna de tais espaços.

Para Faria e Ribeiro (2011 apud Vaz 2011), a análise de caráter institucional permitiria, também, investigar o potencial inclusivo e democratizante das instituições participativas. Neste caso, a análise abrangeria fatores como a composição, a pluralidade e a proporcionalidade dos participantes nos processos deliberativos, as regras referentes às definições de pauta e a distribuição e alternância de poderes. Por fim, outro aspecto

relevante, a análise do processo decisório (Faria e Ribeiro, 2011).

Ao se tomar o processo decisório como caminho indispensável de busca da democracia, admite-se, com apoio em Cohen (1997), que a democracia tem vinculação direta com a participação. Esta, segundo o autor, se daria mediante o exercício do processo decisório e do controle do poder político nas diversas formas de conciliação existentes entre os indivíduos nos processos de constituição da sociedade. Desse modo, consoante se compreende, apenas em um cenário democrático é possível haver participação.

Como observado, foi em cenário de experimentação democrática que instituições governamentais e representantes da sociedade civil compuseram a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO)¹, responsável por promover a participação da sociedade civil e a discussão de questões relacionadas à agroecologia e à produção orgânica, em relação ao plano, com as diferentes esferas administrativas. Realça-se o seguinte propósito: essas discussões deveriam ser, em regra, “disciplinadas por subcomissões temáticas” e por debates acerca de questões de relevo no Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO), considerando os encaminhamentos na esfera das subcomissões (Brasil, 2011). A finalidade das Subcomissões Temáticas de Produção Orgânica como também a das Comissões da Produção Orgânica seria:

auxiliar nas ações necessárias ao desenvolvimento da produção orgânica, com base na integração entre os agentes da rede de produção orgânica dos setores público e privado e na participação da sociedade no planejamento e gestão democrática das políticas públicas (Brasil, 2015, p. 1).

Ambas as comissões teriam composição paritária entre representantes do setor público e do setor privado, com reconhecida atuação junto à sociedade no âmbito da

¹ Constituída por quatorze representantes do governo federal e quatorze da sociedade civil. Estes, mediante indicação coletiva por entidades, movimentos sociais e respectivas redes de articulação em conjunto com a Subcomissão Temática de Produção Orgânica e a Câmara Temática da Agricultura Orgânica e levando em conta os seguintes critérios: representatividade regional e dos diferentes biomas brasileiros; representatividade dos movimentos sociais e redes de expressão nacional; histórico de atuação e experiências na promoção da agroecologia e produção orgânica; e histórico de atuação e experiências no campo científico e equidade nas relações de gênero e geração. Foram indicados: a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar, Articulação Nacional de Agroecologia, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, Associação Brasileira de Agroecologia, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, Rede Ecovida de Agroecologia, Articulação Semírido Brasileiro, Câmara Temática de Agricultura Orgânica, Subcomissão Temática de Produção Orgânica, Movimento de Mulheres Camponesas do Brasil, Movimento dos Pequenos Agricultores, Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural, Associação Brasileira de Agricultura Familiar Orgânica, Agroecológica e Agroextrativista (Brasil, 2012b).

produção orgânica (Brasil, 2015, p. 1).

Ainda sobre os atores situados no polo estatal, destaca-se também a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica, composta por dez ministérios ou instituições equivalentes². A esta câmara caberiam a responsabilidade de elaboração e monitoramento do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica e a articulação das instituições federais e entes federados para a sua implementação.

O plano em tela, para o período 2013-2015, organizava-se em quatro eixos: I) Produção; II) Uso e Conservação de Recursos Naturais; III) Conhecimento; e IV) Comercialização e Consumo, para execução no período de 2013 a 2015. Um dos eixos mais importantes seria o de comercialização e consumo, ao priorizar circuitos curtos de comercialização, estimulando as compras governamentais, notadamente aquelas realizadas pelo Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Brasil, 2013a).

O PLANAPO II, previsto para 2016-2019, visava a continuidade e o aperfeiçoamento da política em discussão, como, por exemplo, o acréscimo de dois eixos – Terra e território; e Sociobiodiversidade – em virtude das discussões e dos debates ocorridos no Seminário “Dialoga Brasil Agroecológico” realizado no segundo semestre de 2015 (Brasil, 2016b).

Naquele contexto, o Estado reconhecia que os movimentos vinculados à agroecologia e à produção orgânica tinham diversas origens, conceitos e princípios, e como também admitia, as linhas que caracterizavam esse tipo de agricultura se juntariam numa só política pública no Brasil, ou seja, a PNAPO. Esta iria mais além, conforme expressa a Lei nº 10.831/2003 (Brasil, 2003) sobre a agricultura orgânica e os diversos sistemas alternativos de agricultura, o biodinâmico, o natural, o regenerativo, o biológico, a permacultura, o agro extrativismo, entre outros (Brasil, 2003).

Não obstante o cenário de crise política entre 2013 e 2016, durante o Governo Dilma Rousseff, o PLANAPO e a PNAPO foram respostas do Estado a várias instâncias organizativas da sociedade civil referentes a uma política de produção saudável de alimentos e respeito ao meio ambiente. Ambos – a política pública de agroecologia e respectivo plano – tiveram como antecedentes mobilizações e ações coletivas anteriores,

² Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Governo da Presidência da República, Ministério da Fazenda, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

protagonizadas por diferentes atores sociais, desde as críticas ao modelo hegemônico de agricultura adotado no país e as propostas em torno de uma “agricultura alternativa”.

Como mencionado em capítulo específico da tese que deu suporte a este artigo, com base na tipologia de Kingdon (2006a; 2006b; 2011), o agendamento de decisões da PNAPO resultou da articulação de atores visíveis e inúmeros atores invisíveis.

Segundo se afirma em sintonia com Moura (2017), o movimento agroecológico e as organizações da agricultura orgânica criaram as condições para disputar não somente sua inserção na agenda governamental, como também a efetiva participação de atores sociais coletivos na elaboração do desenho institucional dessa política. Nesse prisma, destaca-se o intuito do Estado brasileiro, o qual, em conjuntura política de crise, apoiou o fortalecimento de um modelo de agricultura que poderá vir a ser ambiental e socialmente mais sustentável do que o da agricultura comprometida com a chamada revolução verde.

Pode-se aqui falar na possibilidade de constituição de uma esfera pública com base em Habermas (2014, 2022), Avritzer e Costa (2004), que se faz por meio do diálogo entre diferentes atores sociais e estatais que ao ocupar um espaço privilegiado podem entrar em consenso. Considerando-se esse espaço como as instâncias de discussão da política pública de agroecologia no Brasil, desde seus antecedentes, esses atores pertenciam a mundos opostos (Filippi, 2011), como também acumulavam uma diversidade de experiências e saberes ao longo do protagonismo em ações coletivas, conforme especificou-se na nota 1 deste artigo.

Na impossibilidade de se remeter a todos eles no limitado espaço deste artigo, evidencia-se a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) que – autodefinida como espaço de articulação e convergência entre movimentos, redes e organizações da sociedade civil brasileira engajadas em experiências concretas de promoção da agroecologia, de fortalecimento da produção familiar e de construção de alternativas sustentáveis de desenvolvimento rural – chegou ao consenso segundo o qual seria necessário aliar sustentabilidade, democracia e um modelo de sociedade empenhado em defender a natureza, a soberania, a segurança alimentar e a justiça social (ANA, 2022). Tem-se, então, um exemplo de espaço privilegiado no qual se opera uma racionalidade comunicativa entre uma diversidade de atores coletivos que influencia as ações do Estado no âmbito da política pública em tela.

Compreendendo-se, ao mesmo tempo, que a constituição dos espaços públicos no Brasil não possuiria condições sócio-históricas idênticas às das democracias que

Habermas priorizou como objeto de estudo, ele próprio revisou seu primeiro conceito de esfera pública sob uma perspectiva discursiva.

Avritzer e Costa (2004) destacaram três pontos: a) não se deveria subestimar a capacidade de crítica e escolha do público, porquanto este preservou sua pluralidade ante a tentativa homogeneizante da cultura de massas; b) a capacidade socio integrativa emanada de interações comunicativas que dão legitimidade política ao agir comunicativo derivaria do processo de formação da opinião pública e da vontade coletiva; c) a mediação dos processos comunicativos operada pela sociedade civil deve ser avaliada empiricamente. Como admite Habermas, é a partir da sociedade civil que se encontrarão novas soluções para os problemas existentes na esfera pública.

Mais recentemente, Garcia et al. (2018) propõem uma reconstrução do conceito como categoria empírico-descritiva e normativa no concernente às pesquisas em gestão social. Neste sentido, destacam o seguinte: as esferas públicas são *lócus* de consensos e conflitos; poderiam se constituir concretamente de elementos tanto democráticos e emancipatórios quanto opressivos; são formadas por uma diversidade de públicos com diferentes “capacidades” de acesso e argumentação. Destacam, ainda, a formação de esferas públicas subalternas no Brasil. Também, como admitem, essa formação não pode ocorrer mediante importação de características de outras sociedades e a efetividade das esferas públicas é influenciada por estruturas sistêmicas.

Outros ângulos da política de agroecologia no país, pelos quais se evidenciam, algumas possibilidades de fortalecimento da esfera pública, encontram-se em comissões de produção orgânica nos estados federados do país, conforme se segue.

3 FUNDAMENTOS NORMATIVOS E DESENHO INSTITUCIONAL DAS COMISSÕES DE PRODUÇÃO ORGÂNICA

Em geral, a constituição dessas comissões segue os passos apontados pelas instâncias coletivas que atuam no âmbito federal na qualidade de interfaces socio estatais de participação, cujas composições paritárias foram descritas no subitem anterior. Pressupõe-se, entretanto, que tais passos tenham passado por ressignificações em virtude de práticas sociais anteriores referentes à produção orgânica, e das singularidades do processo político e do modo de governança de cada unidade federada do país.

Consoante se realça, anteriormente ao agendamento governamental da política pública em discussão, muitas práticas e experimentações dessa natureza e outras

semelhantes vinculadas à agricultura familiar já existiam no país³.

Diante de demandas de setores organizados da sociedade de outras vertentes da sociedade civil, mas de igual relevância concernente à política pública em tela, vários dispositivos legais foram criados e se mostraram de visível importância para a promoção de sistemas sustentáveis de base agroecológica, notadamente quanto à soberania e à segurança alimentar e nutricional, no que diz respeito ao direito à alimentação, haja vista a inserção deste no texto constitucional, alterando o art. 6º, através da Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010, para introduzir a alimentação como direito social, tal como a instituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), através da Lei nº 11.346/2006 (Brasil, 2016), e da Política Nacional de SAN, pelo Decreto nº 7.272/2010 (Brasil, 2010).

No tocante a uma evolução legal acerca da política de agroecologia, esta vai se ampliando e se aprofundando, à medida que o Estado propicia aberturas para a sociedade civil, a evidenciar claramente uma dinâmica de “expansão democrática” (Avritzer, 2021), conforme expressão teor do Decreto nº 7.794/2012 (Brasil, 2012), por meio do qual foi criada a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Esse instrumento legal, ora criado, desmembrou-se nos Planos Nacionais de Agroecologia e Produção Orgânica.

Evidentemente, observam-se alguns avanços nessa seara. Entretanto, uma visível “contração democrática” (Avritzer, 2021) marcou esse percurso, depois de 2016, podendo-se identificar retrocessos, tal como demonstrado em passado recente, com a extinção de instância de controle social, de suma importância para a construção participativa das políticas públicas, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.⁴

Esses espaços de participação podem ser exemplificados por meio de várias modalidades e estratégias de ação coletiva como seminários, congressos, fóruns e outras

³ Ver: Nijdam (2023).

⁴ Em 1º de janeiro de 2019, por meio da Medida Provisória nº 870, o Ex-Presidente da República, Jair Bolsonaro, extingue o CONSEA, mas não o faz explicitamente. Numa manobra ardilosa, a MP não expressa claramente a extinção do Conselho, pois, apesar de se encontrar em pleno vigor a Lei do SISAN que faz menção ao CONSEA em alguns de seus artigos, e do Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007, que dispõe acerca do funcionamento do Conselho, o CONSEA não constou mais na estrutura da Presidência da República a partir de 2019, assim como no rol de órgãos que integram o SISAN. O Decreto nº 9.759/19 teve por objetivo limitar a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas. Como mostra, órgãos ameaçados de extinção após o Decreto que oficializou o fim da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Dessa forma e de acordo com o teor do referido diploma legal, comitês, conselhos, comissões e fóruns que não tenham sido oficializados por lei foram encerrados em 28 de junho de 2019. Em 1º de janeiro de 2023 no entanto o CONSEA é restabelecido.

instâncias sociais afins. Suas atuações relevantes se expressam nos debates ocorridos nesses espaços participativos com o objetivo de trazer a agroecologia também para o campo das ações públicas.

Destaca-se, então, o papel marcante de segmentos sociais populares nos processos participativos, por meio dos quais vêm legitimando e fortalecendo suas lutas e respectivas pautas, ocupando espaços criados com a finalidade primordial de conceder à sociedade civil maior atuação e participação na formulação de políticas públicas, bem como dar oportunidade à sociedade civil de fiscalizar as ações do Estado na implementação dessas políticas.

Aliás, o controle social do Estado pela sociedade no âmbito das políticas públicas é uma reivindicação constante das pautas e lutas pela redemocratização pós-regimes militares iniciados em 1964. Com a promulgação da Constituição de 1988 se dá a garantia de instâncias de controle social de determinadas políticas públicas de corte social, conforme já mencionado.

Embora no cenário mundial, e notadamente no Brasil, tenha-se recentemente experimentado retrocessos em decorrência da onda política conservadora que ronda as democracias, numa patente ameaça às Instituições Participativas (IPs) e outras esferas socio-estatais de participação social, estas resistem ao processo de desmonte perpetrado diuturnamente a partir de 2016 e sobretudo durante o governo encerrado em 2022.

Essa resistência se respalda também diuturnamente, na Constituição Federal de 1988, a qual acolheu em seu texto a participação como elemento fundamental ao processo democrático, e no tocante, embora indiretamente, ao tema da presente tese, ao dispor em seu art. 187 que:

a política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente: (...) IV – a assistência técnica e extensão rural (Brasil, 2016).

Nessa direção, e em atendimento ao dispositivo legal, ora destacado, o Decreto nº 3.200, de 6 de outubro de 1999, instituíram-se instâncias que aos poucos foram agregando atores sociais ainda importantes como representação de segmentos da agricultura familiar. Entre estas, se sobressai o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDR), que integrou o então Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária. Na mesma esteira, o Decreto nº 3.508, de 14 de

junho de 2000, transformou o então CNDR em Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), incorporando o conceito da sustentabilidade à designação da nomenclatura do Conselho.

No entanto, o Decreto nº 3.992, de 30 de outubro de 2001, dispôs novamente sobre o CNDRS, quando a Associação Brasileira das Entidades de Assistência Técnica e Extensão Rural, Pesquisa, Agropecuária e Regularização Fundiária (ASBRAER) conquistou assento no referido Conselho, ampliando o número de representantes de dez para quinze membros.

Portanto, a CF/1988 trouxe como princípio a participação, que se expandiu ao longo dos anos, notadamente com o advento do ciclo político progressista, representado por Luiz Inácio Lula da Silva (PT), na década de 2000, o qual possibilitou a concentração de maior representação política nas IPs e noutras esferas socioestatais.

Nesse sentido, contemplando o princípio da participação, configuram-se as Comissões de Produção Orgânica constituídas como fóruns que se expressam como interfaces socioestatais, os quais se compõem por representantes de segmentos da rede de produção orgânica dos Estados e do Distrito Federal, integrados de maneira paritária por entidades governamentais e não governamentais, ou seja, entidades estatais e sociedade civil, a partir de todo o teor da Instrução Normativa nº 13 de 28 de maio de 2015 (Brasil, 2015).

Como advertem Souza e Pires (2013), quando há referência a experiências de participação social no Brasil, deve-se associar o termo sob a perspectiva dos movimentos sociais, das organizações civis, bem como de outros atores na esfera não governamental que vieram atuar dentro da esfera formal estatal. Deve-se observar ainda a forma como esses mecanismos de participação se desenvolvem, considerando as variadas formas de relação entre o Estado e a sociedade e como estas se desenvolvem a partir da concepção de cada um do que verdadeiramente se entende como participação.

A mesma IN nº 13/2015 também estabelece quanto à estrutura no art. 1º à Composição e às Atribuições da Subcomissão Temática de Produção Orgânica (STPOrg), das Comissões da Produção Orgânica nas Unidades da Federação (CPOrg/UF), e das diretrizes para a elaboração dos respectivos regimentos internos (Brasil, 2015).

Referidas Subcomissões e Comissões, entendidas neste artigo como interfaces socioestatais da participação na política de agroecologia, teriam por finalidade auxiliar nas ações necessárias ao desenvolvimento da produção orgânica, com base na integração entre os agentes da rede de produção orgânica dos setores público e privado e na

participação da sociedade no planejamento e na gestão democrática das políticas públicas.

De acordo ainda com a Instrução Normativa nº13/2015, que delimita o desenho institucional das CPOrg/UF – em formato único para todas as unidades da federação – elas devem ser instituídas por atos dos Superintendentes Federais de Agricultura de cada uma dessas unidades, ocasião em que viabilizarão também os meios para sua implantação e efetivo funcionamento (Brasil, 2015).

Portanto, fundamentadas no retromencionado dispositivo normativo, que, por sua vez, se fundamenta no desenho institucional da PNAPO, conforme exposto na segunda seção deste artigo. Desse modo, as Comissões da Produção Orgânica compõem-se de forma paritária por representantes do setor público e de entidades da sociedade civil, conforme o disposto no §1º do art. 6º da IN nº 13/15: “os membros do setor público nas CPOrg/UF representarão, sempre que possível, órgãos ou entidades com atuações nos diferentes segmentos, como assistência técnica, ensino, fomento, pesquisa, logística, abastecimento e fiscalização”.

Quanto ao setor privado, de acordo com a redação dada pelo §2º desse mesmo artigo, lê-se o seguinte:

os membros do setor privado nas CPOrg/UF representarão, sempre que possível, diferentes segmentos, como produção, processamento, comercialização, assistência técnica, avaliação da conformidade, ensino, produção de insumos, mobilização social e defesa do consumidor” (Brasil, 2015).

Quanto ao lugar e às atribuições de Secretário Executivo nas CPOrg/UF, de acordo com o art. 19 da IN nº 13/15, reúne, dentre outras atribuições, as seguintes: a responsabilidade de preparar as reuniões, emitir os convites aos membros da Comissão para os eventos, elaborar as atas (Brasil, 2015). Nessa direção, muito se assemelha aos de conselhos gestores de outras políticas públicas de corte social, a exemplo das de saúde e de assistência social, as quais foram conceituadas por Avritzer (2008) como Instituições Participativas. Este conceito possibilitou se constituir uma linha interpretativa dessa modalidade de conselhos, e inspirou as análises de outros espaços sociais de diálogo, um dos quais as CPOrg/UF.

Portanto, cabe ao detentor dessa função na Comissão em análise a responsabilidade por questões administrativas, a responsabilidade de preparação das reuniões e o poder de publicização e convocação à participação por meio de editais veiculados em jornal de grande circulação e/ou mediante envio de e-mails aos interessados, entre os que são identificados, via Ministério da Agricultura e de entidades

da sociedade civil afetas às temáticas referentes à agroecologia. Sobre esses editais, realça-se que são publicados em área muito restrita, e boa parte das pessoas não tomam conhecimento, ignoram seu teor, e, em virtude disso, não se manifestam a participar. Desse modo, esse ritual legal torna-se mera formalidade, apenas em cumprimento ao previsto pela Instrução Normativa nº13/2015.

De acordo a normatização em discussão, uma vez concluídos os mandatos de determinados representantes, deverão ser cumpridas as formalidades legais para a recomposição das comissões, por meio da qual se inicia nova fase convocatória, seguindo ritual semelhante.

No momento da primeira reunião com a presença dos novos representantes, são recebidas as indicações de um membro titular e de um membro suplente, e, a partir da formação e composição completa, os nomes são publicados em Diário Oficial da União (DOU), oficializando e dando publicidade à formação da Comissão e à escolha dos representantes da esfera estatal e da sociedade civil.

Cabe ressaltar: a pesquisa efetuada nos autoriza a expressar que os percalços da participação em esferas socioestatais, como as CPOrg/UF, são reais. Como já mencionado por meio das normativas, o desenho institucional pode se refazer em perspectiva participativa ou não.

Não porque a política de agroecologia não seja importante para enormes segmentos sociais que vivem ou sobrevivem do trabalho rural e para a sociedade em geral, mas porque sua expansão e consolidação tocara muitos interesses em jogo, sobretudo aqueles relacionados ao agronegócio. À sombra do desinteresse em participar, expresso por palavras, se encontram também omissões que se revertem em dificuldades para a implementação da política pública em tela.

Ainda como se observa, na dinâmica de funcionamento de uma CPOrg/UF, as Subcomissões Temáticas de Produção Orgânica possuem relevantes papéis. Conforme o art. 24 da Instrução Normativa, nº 13/15, tais subcomissões têm a seguinte constituição: 7(sete) membros do setor público e 7(sete) membros do setor privado com reconhecida atuação junto à sociedade no âmbito da Produção Orgânica⁵.

⁵ São atribuições da STPOrg: emitir parecer sobre regulamentos que tratem da produção orgânica, considerando as manifestações enviadas pelas CPOrg-UF; propor regulamentos que tenham por finalidade o aperfeiçoamento da rede de produção orgânica no âmbito nacional e internacional, considerando as propostas pelas CPOrg-UF; assessorar o Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica; articular e fomentar a criação de fóruns setoriais e territoriais que aprimorem a representação do movimento social envolvido com a produção orgânica; discutir e propor os posicionamentos a serem levados pelos representantes brasileiros em fóruns nacionais e internacionais que tratem da produção orgânica,

Nos casos nos quais o desenho institucional de uma CPOrg/UF é efetuado conjuntamente por diversas representações estatais e da sociedade civil, aponta-se a importância dessa subdivisão para melhor aperfeiçoamento e discussão sobre as temáticas por seus membros, tal como do suporte necessário que uma comissão dessa natureza exige, além de atribuir aos seus membros mais envolvimento nos processos participativos.

Consoante se admite, inspirada em Urbinati, a participação se corporifica mediante um processo democrático representativo, por meio do qual é possível se ter “a representação como um processo político que conecta sociedade e instituições” (Urbinati, 2006, p. 193). E vai além, quando assevera o seguinte:

A representação não pertence apenas aos agentes ou instituições governamentais, mas designa uma forma de processo político que é estruturada nos termos da circularidade entre as instituições e a sociedade, e não é confinada à deliberação e decisão na assembleia (Urbinati, 2006, p. 201).

Conforme esta mesma autora, a representação política “não elimina o centro de gravidade da sociedade democrática (o povo)” (Urbinati, 2006, p. 203), esta “não pertence apenas aos agentes ou instituições governamentais, mas designa uma forma de processo político estruturado na circularidade [...]” (Urbinati, 2006, p. 201). Apoiada em Pitkin (1967, p. 209) a autora ainda reitera que a representação significa agir no interesse dos representados, de maneira responsiva a eles” (Urbinati, 2006, 202).

Em estudos posteriores sobre esse mesmo tema da democracia representativa, a autora fortalece este significado do agir no interesse dos representados, ao reconhecer que a representação é uma característica da democracia moderna, e pode ser um meio de aumentar o controle sobre os atores políticos (Urbinati, 2012).

Ainda sobre questões relacionadas à representação, Lavallo, Houtzager e Castello (2006), o comprometimento com os interesses dos representados torna a representação legítima, mesmo que não se tenha passado por um processo de autorização. Acrescentam estes/as autores/as que a representatividade é legítima quando há interesse dos representantes para com os representados.

Esta relação entre representantes e representados propiciou entender-se as

consolidando as posições apresentadas pelas CPOrg-IF; orientar e sugerir atividades a serem desenvolvidas pelas CPOrg-UFs, e subsidiar a CNAPO e a CIAPO na formulação e gestão da PNAPO e do PLANAPO. Parágrafo Único. Os membros do setor privado que necessitem de auxílio financeiro para deslocamento de seus representantes devem apresentar solicitação formal, a ser avaliada e autorizada pela STPOrg de acordo com o planejamento orçamentário (Brasil, 2015).

organizações civis como novas instâncias de mediação entre o Estado e a sociedade e por conseguinte entre representantes e representados. Este seria o caso das IPs no Brasil. Daí a inspiração para fins de compreensão das mediações entre representantes e representados em instâncias participativas que mediam e mediam, junto ao Estado, as questões relativas à política pública de agroecologia e, deste modo, vão instituindo e ou fortalecendo uma esfera pública.

Percebe-se também, por meio das análises de atas de reuniões das comissões estaduais de produção orgânica, que alguns ritos vão, aos poucos, se solidificando. Kertzer (1998) evidencia a relevância dos ritos como recursos simbólicos importantes na esfera da política e Riviere (1996) destaca sua relação com a regulação de conflitos interpessoais.

Embora não pronuncie a palavra rito, um dos entrevistados mencionou a existência de ritos em CPOrg, desde os atos preparativos das reuniões. Ou seja: antecedendo à convocação da reunião pelo Secretário Executivo, este solicita aos membros da comissão o encaminhamento dos assuntos a serem abordados, para pautar a reunião. Como acrescenta, no entanto, alguns assuntos já detectados fazem parte da pauta automaticamente, e muitas vezes entram por sugestão e iniciativa do próprio Secretário Executivo, por considerar a temática significativa.

Podem também existir assuntos recorrentes e outros surgidos em contextos sociopolíticos diversos⁶. Neste caso, teria sido proposta pelas CPOrgs do país, numa ação conjunta, a elaboração de um documento a ser enviado ao então candidato à presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva, com a finalidade de solicitar a retomada dos investimentos em agricultura, tendo em vista a redução de recursos para o setor entre 2019-2022.

Ao enfatizar a interação das CPOrg/UF entre os níveis inter federativos do país, acrescentou o entrevistado que o documento poderia ser elaborado por qualquer uma das Comissões de Produção Orgânica no Brasil, e a CPOrg do Ceará submeteria esse documento. O intuito seria receber ou não a aprovação e assinatura do documento. Ainda conforme acrescenta, os coordenadores e/ou os Secretários das Comissões de todas as unidades da federação sempre mantêm uma comunicação muito fluida sobre assuntos afetos ao funcionamento ou mesmo informalmente trocam ideias e se comunicam sobre

⁶ As atas de reuniões são ricas em detalhes sobre os rituais das reuniões e de outros encontros das Comissões de Produção Orgânica, seu começo, seu meio e seu fim.

o que acontece nessa seara.

Merece destaque também o poder decisório do membro ocupante da função de Secretário Executivo, pois, como afirmou um entrevistado, “sempre que um assunto surge [...] de algum membro da Comissão, o mesmo vai para a pauta automaticamente, caso contrário, pode ser pré-selecionado pelo Secretário Executivo para constar ou não da pauta da reunião.”

Existem ocorrências sobre as quais uma comissão tem atribuições estabelecidas pela IN nº 13 de 28 de maio de 2015. Como descreveu um entrevistado, “se algum produtor de insumos [...] tem interesse em solicitar registro do que se denomina de Produtos fitossanitários com uso aprovado para agricultura orgânica”⁷, e quer apresentar esse registro [...] ao Ministério da Agricultura, ele primeiro tem que submeter a solicitação à Comissão apenas para conhecimento [...] constará na ata da reunião em que foi submetida, e de posse desse documento é levado ao Ministério da Agricultura para registro, comprovando que cumpriu esta etapa.

No processo de aprovação de um produto dessa natureza, a Comissão não tem atribuições deliberativas, no entanto é deliberativa para as discussões e para questões que constam como atribuições da Comissão, elencadas na IN nº 13/15, como a de fazer o controle social das organizações de controle social,⁸ ou seja, as que produzem e comercializam produtos orgânicos exclusivamente.

Embora as comissões das unidades federadas não tenham, em geral, atribuições deliberativas, não há impedimentos para que se debrucem sobre os temas em pauta, e estes possam ser objeto de amplo debate, discussão e reflexão sobre seus pressupostos basilares e, conseqüentemente, sua operacionalização.

A institucionalização do debate das CPOrg/UF entre governo e sociedade civil também se constitui um canal por meio do qual se pode exigir uma alocação dos recursos públicos de forma mais eficiente e justa para o setor agroecológico, razão por que é importante analisar o nível de participação e de participantes existentes nesses processos.

Dentre os contributos oriundos de comissões estaduais, destaca-se uma questão muito significativa, qual seja: uma demanda advinda da Universidade Federal do Ceará (UFC) acerca da formação nas Escolas de Agronomia. Esclarece um interlocutor da pesquisa:

⁷ Insumo que é usado exclusivamente para a produção orgânica tem um rito sumário, inclusive para registro.

⁸ Esse controle social pode ser realizado também pela própria sociedade, por eles mesmos os produtores, pelos técnicos, e como já afirmado, pela CPOrg.

[...] Porque os cursos de agronomia são [...] mais voltados para a agricultura convencional e a gente não tem espaço para a Agroecologia, para a agricultura orgânica e **houve uma demanda que veio de um professor e que, a partir daí, a gente conseguiu pautar esse assunto dentro da Comissão e aí, esse assunto virou pauta da Comissão** e aí, como a gente tinha dentro da Comissão, a Unilab que é uma universidade que tem metade das suas vagas disponível para estudantes de língua portuguesa [...] Universidade de Integração da Lusofonia Afro-brasileira [...] E a Unilab já trabalha [...] desde que foi fundada com a visão diferente dos cursos convencionais, então, a gente conseguiu fazer esse *link* entre a Unilab e a UFC.

O resultado teria sido uma mudança da matriz curricular na Faculdade de Agronomia da Universidade Federal do Ceará, que até então não trabalhava, nem de forma optativa, na grade curricular, de questões sobre agricultura orgânica, agroecologia, e passou a introduzir disciplinas sobre a temática.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao considerar que o objetivo da pesquisa foi identificar possibilidades de constituição de uma esfera pública na dinâmica de instituição da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, afirma-se o seguinte: mediante análise acerca do desenho institucional desta política pública e das Comissões de Produção Orgânica (CPOrg) que a integram, evidenciou-se a importância de ambos como instância de constituição de uma esfera pública. Esta vem se desenvolvendo desde os antecedentes dessa política, à medida que atores coletivos se mobilizam para se contrapor à denominada revolução verde e reivindicar o agendamento governamental dessa política.

Esta afirmativa tem sustentação na pesquisa efetuada, conforme mencionou-se na introdução deste artigo. Consoante se destaca, compreender a concepção de efetividade participativa como resultado positivo da participação no controle das políticas públicas foi fundamental para se entender a permanência da política pública de agroecologia em tempos políticos tão sombrios, como os de 2019 a 2022.

Portanto, o desenho institucional da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, como também as Comissões de Produção Orgânica foram (e são) relevantes instâncias de constituição de uma esfera pública, que emerge com os antecedentes da agroecologia.

Tal compreensão apoiou-se nos autores elencados nas referências bibliográficas, em especial, Avritzer (2008) que aponta três variáveis mediante as quais se diferenciam tipos de arranjos participativos, ou seja: a iniciativa na proposição do desenho

institucional; a organização da sociedade civil na área em discussão; e a vontade política do governo em implementar a participação.

Sobre a primeira variável, a pesquisa nos autoriza a afirmar que o desenho institucional da referida política tende a regulamentar a participação, mas não elimina a margem de ressignificação pelas unidades federadas. Eis a riqueza do desenho institucional sobre o qual se refletiu neste artigo, pois propicia o diálogo entre diferentes e, desse modo, fortalece a política pública em tela e a democracia.

Em algumas comissões das unidades federadas, existe ampla possibilidade de diálogo entre representantes do Estado e da sociedade civil no intuito de contribuir para a permanência da agroecologia, a despeito de muitos desafios, como os referentes à certificação, ou seja, ao controle de qualidade dos produtos. Quanto à segunda variável, concernente à organização da sociedade civil, merecem destaque as representações da sociedade civil na esfera nacional, as ações coletivas que envolveram instâncias organizativas de pequenos produtores praticantes da agricultura familiar, universidades, pesquisadores, militantes e organizações não governamentais que lutaram e lutam pela agroecologia no país.⁹

Em relação à terceira variável, pertinente à vontade política dos governos em implementar a participação, realça-se o fato de haver nos estados componentes da federação brasileira grupos políticos diversos que, a depender do ciclo político prevaemente, ora incorporam a ideia de expansão democrática, ora a de contração democrática, e estas alternâncias reverberam na política de agroecologia e nas demais políticas.

Portanto, não há uma unidade de propósitos nas CPOrg/UF, e isso expressa a democracia. Aliás, foi, sobretudo, em contexto de busca pela democracia que houve o fortalecimento dos movimentos contrários à chamada revolução verde e ao latifúndio que sufoca a agricultura familiar e orgânica.

No tocante a criação da política de agroecologia, lembra-se que ocorreu em clima democrático e pode-se afirmar que em várias comissões de produção orgânica da região Nordeste, há possibilidades de fortalecimento da participação em torno do apoio dessa modalidade de agricultura que vem se expandindo sob a utopia de uma forma mais humana de desenvolvimento e melhores condições de saúde.

Na verdade, trata-se de um movimento em marcha, não conclusivo, mas

⁹ Ver: Nijdam (2023).

fundamental para a própria preservação da vida em sociedade, haja vista os malefícios causados pela produção de alimentos com agrotóxicos, as questões ambientais e a pobreza longamente espalhada no campo e na cidade.

5 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla.; CAYRES, Domitila C.; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. *Lua nova: cultura e política*, n. 94, p. 255-294. abr. 2015. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ln/a/Qmmvbc4JJBZgPtqJtdHt8Pv/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 12 jun. 2022.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. Disponível em:

<https://agroecologia.org.br>. Acesso em 15 dez. 2022.

AVRITZER, Leonardo. e COSTA, Sergio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 47, n. 4, 2004, pp. 703 a 728.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, [S.l.], v. 14, n. 1, p. 43–64, jun. 2008.

AVRITZER, Leonardo. *Participatory social in democratic Brazil*. [S.l.]: Johns Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, Leonardo. Dinâmica da contração e de expansão da participação no Brasil. Curso ministrado pelo professor Dr. Leonardo Avritzer, promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará, realizado em maio de 2021.

BRASIL. Plano Plurianual 2000-2003. Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2000/2003. Brasília, 2003. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2000-2003/000721_lei_9989.pdf. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a agricultura orgânica no Brasil, define um sistema orgânico de produção. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 24 dez. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.831.htm#:~:text=1o%20Considera%20se%20sistema,sustentabilidade%20econ%C3%B4mica%20e%20ecol%C3%B3gica%20a. Acesso em: 22 nov.2019.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 18 set. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm#:~:text=Cria%20o%20Sistema%20Nacional%20de,adequa

da%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.272, 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006, cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 25 ago. 2010. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2010/decreto-7272-25-agosto-2010-608094-norma-pe.html>. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Presidenta D. V. Rousseff. Mensagem ao Congresso Nacional, 2011: 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª legislatura. Brasília: Presidência da República, 2011.

BRASIL. Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012, que instituiu a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 20 ago. 2012a. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=BRASIL.+Decreto+n%C2%BA+7.794%2C>. Acesso em: 11 jan. 2023

BRASIL. Secretaria Geral. Portaria nº 328, de 29 de outubro de 2012. Dispõe sobre a organização da CNAPO. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 29 out. 2012b. n. 210, p. 47.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasil Agroecológico: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo 2013-2015. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2013a. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/BrasilAgroecologico_Baixar.pdf. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. Portaria nº 54, de 12 de novembro de 2013, que institui o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 12 nov. 2013b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-n-54-de-12-de-novembro-de-2013-30047246>. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Instrução Normativa nº13, de 28 de maio de 2015, que estabelece a estrutura, a composição e as atribuições da Subcomissão Temática de Produção Orgânica (STPOrg), a estrutura, a Composição e as atribuições das Comissões da Produção Orgânica nas Unidades da Federação (CPOrg-UF, e as diretrizes para a elaboração dos respectivos regimentos internos. Diário Oficial da União, Brasília. 2015a

BRASIL. Instrução Normativa nº 136. Diário Oficial da União, Brasília, 20 de julho de 2015b. Sec. 1, 15 p. Disponível em: <https://alimentusconsultoria.com.br/wp-content/uploads/2016/09/Anexo-IN-13.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. *Constituição* da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2016a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Plano Nacional de Agroecologia e

Produção Orgânica – PLANAPO 2016-2019. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2016b. Disponível em: <http://www.agroecologia.org.br/files/2016/06/Planapo-2016-2019.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 18.194, de 31 de agosto de 2022, que altera os dispositivos da Lei Estadual nº 14.892, de 31 de março de 2011, para incluir a agricultura familiar, a agricultura irrigada sustentável e as fontes de energia renováveis nas diretrizes da política estadual de educação ambiental do estado do Ceará. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 31 ago. 2022.

COHEN, Joshua. *In*: BOHMAN, James.; REHG, William. *Deliberative democracy*. Cambridge: MIT Press, 1997.

FARIA, Claudia F.; RIBEIRO, Uriella. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo *In*: PIRES, Roberto Rocha C (org). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégia de Avaliação*. Brasília: IPEA, 2011. v.7. pp.125-136

FARIAS, Liduina A. da C. Positividade das tensões em experiências de democracia participativa: o Conselho Estadual de Assistência Social do Ceará. *In*: FARIAS, Liduina A. da C. (Org.). *Retratos da política de assistência social: ambivalências, impasses e possibilidades*. Curitiba: Editora CRV, 2015.

FILIPPI, Eduardo E. O desenvolvimento rural no Brasil: das políticas de estado às políticas territoriais. *In*: BONNAL, P.; LEITE, S. P. *Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

GARCIA, André S. *et al.* Aprofundamento das esferas públicas para a gestão social: caminhos para uma reconstrução empírico-descritiva e normativa. *Cad. EBAPE.BR*, v. 16, n. 2, Rio de Janeiro, abr./jun. 2018.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. São Paulo: UNESP, 2014.

HABERMAS, Jürgen. *Teoria da ação comunicativa* KERTZER, David. I. *Ritual, politics, and power*. London: Yale University Press, 1988.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma ideia? *In*: SARAVIA, Enrique.; FERRAREZI, Elisabete. (Orgs.). *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006a. 219-224 p.

KINGDON, John W. Juntando as coisas. *In*: SARAVIA, Enrique.; FERRAREZI, Elisabete. (Org.). *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006b. 225-246 p.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. Illinois: Pearson, 2011. São Paulo: UNESP, 2022.

LAVALLE, Adrián G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, Roberto. R. C (Org.). *Efetividade nas instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p. 33-43.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. Lua Nova, São Paulo, n. 67, 2006.

MOURA, Iracema F. de. Antecedentes e aspectos fundantes da agroecologia e da produção orgânica na agenda das políticas públicas no Brasil. *In: A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: Ipea, 2017.

NIJDAM, Ebe P.G.L. Contribuições da Comissão de Produção Orgânica do Ceará. Tese Ações coletivas, instâncias participativas e a política pública de agroecologia no Brasil: e de Doutorado em Políticas Públicas. Universidade Estadual do Ceará – UECE (2023).

PLOEG, Jan Douwe V.der. Mercados aninhados recém criados\; uma introdução teórica. *In: MARQUES, Flávia C.; CONTERATO, Marcelo A.; SCHNEIDER, Sergio. Construção de mercados e agricultura familiar, desafios para o desenvolvimento rural*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. 21-52p.

RIVIÈRE, Claude. Os ritos profanos. Petrópolis/Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

SADER, Emir. Para outras democracias. *In: SANTOS, Boaventura S. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 34

SOUZA, Clóvis H. Leite de; PIRES, Roberto R. C. Conferências Nacionais como Interfaces Socio estatais: Seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. *In Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade/organizadores* Leonardo Avritzer, Clóvis Henrique Leite de Souza – Brasília: Ipea, 2013.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? Lua Nova, São Paulo, v. 67, p. 191-228, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200007>. Acesso em: 25 jan. 2023.

URBINATI, Nadia. Crises e metamorfoses da democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.28, nº82, p.6-16, 2012.

VAZ, Alexander C. N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. *In: PIRES, Roberto Rocha C (org). Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégia de Avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

Público ou privado? Uma discussão sobre modelos de provisão de saneamento básico nas maiores economias ocidentais da OCDE

Public or private? A discussion on basic sanitation models in the largest Western OECD economies

Alexandre Ganan de Brites Figueiredo
<http://lattes.cnpq.br/3243061050386968>
<https://orcid.org/0000-0003-1171-1353>

Rudinei Toneto Júnior
<http://lattes.cnpq.br/6878697355639730>
<https://orcid.org/0000-0002-4498-4078>

Amaury Patrick Gremaud
<http://lattes.cnpq.br/0066143774458861>
<https://orcid.org/0000-0002-2197-4168>

DOI: <https://doi.org/10.18829/2317-921X.2024.e48801>

RESUMO

Essa pesquisa apresenta as opções de modelos de provisão dos serviços públicos de água nos países com as maiores economias da OCDE, nos quais os problemas de expansão, quando existem, são residuais e menos graves que nos países mais pobres. A partir da conceituação dual do saneamento como um “direito/mercadoria” apresentada na bibliografia analisada, pergunta-se se aqueles países optam pela provisão pública, privada ou híbrida. Com isso, espera-se que a experiência desses Estados auxilie na compreensão das políticas públicas adequadas para a expansão do saneamento no Brasil e nos demais países em desenvolvimento. Paralelamente, também se discute a questão do acesso à água potável como um direito fundamental, reconhecido pela esfera internacional.

Palavras-chave: saneamento básico; provisão de água potável; OCDE

ABSTRACT

This research presents the model options for providing public water services in countries with the largest economies in the OECD, where expansion problems, when they exist, are residual and less serious than in the poorest countries. Based on the dual concept of sanitation as a “right/commodity” presented in the analyzed bibliography, it is asked

whether those countries chooses for public, private or hybrid provision. With this, it is expected that the experience of these States will help in the understanding of adequate public policies for the expansion of sanitation in Brazil and in other developing countries. At the same time, the issue of access to clean water as a fundamental right, recognized by the international sphere, is also discussed.

Keywords: sanitation; provision of drinking water; OECD

1. INTRODUÇÃO

Hoje, não se questiona o caráter essencial dos serviços de saneamento básico. Entende-se que sua garantia a todos e todas é condição para o pleno desenvolvimento humano, diminuição das desigualdades, erradicação da fome, dentre outros. Em termos econômicos, o saneamento produz uma série de externalidades positivas que justificam sua priorização. Não obstante, existe um grande déficit na cobertura desses serviços, localizado principalmente nos países mais pobres. Se a importância fundamental do saneamento é tão evidenciada, qual a razão da existência ainda de ¼ da população mundial sem acesso à água potável gerenciada com segurança e 45% desta população sem ligação à rede de esgoto (OMS / UNICEF, 2021)? Além da necessidade de se atribuir centralidade ao setor na elaboração de políticas públicas por cada Estado, há dificuldades com o financiamento. A expansão do saneamento exige grande volume de recursos e o retorno do investimento, como será discutido mais adiante, se dá apenas no longo prazo. Destaca-se ainda a existência de muitos riscos na operação como os derivados do fato de o maior volume de investimentos ser empregado no início de um projeto, para implantar e começar a operar os serviços, enquanto o retorno se dará apenas no longo prazo. Com isso, também os riscos de ingerência política, que existem de todo modo, são significativos.

No caso brasileiro, embora a legislação preveja a meta de garantir que até 2033 o acesso à água esteja disponível para 99% da população e o serviço de coleta e tratamento de esgoto para ao menos 90%, o desafio é o mesmo mensurado pelo World Bank Group para todo o planeta: não há, atualmente, um ritmo de investimentos que, de fato, seja capaz de levar à universalização conforme previsão na legislação interna e nos acordos internacionais (HUTTON; VARUGHESE, 2016). Em 2019, a estimativa do montante de recursos necessários para se atingir as metas estipuladas era R\$ 357 bilhões, conforme a versão mais atualizada do Plano Nacional de Saneamento Básico (BRASIL, 2019), ou R\$

893,3 bilhões, conforme estudo mais recente promovido pela associação das concessionárias do setor (KPMG & ABCON, 2022).

Essa tensão entre a necessidade de expandir os serviços e a ausência de recursos suficientes para tanto está exposta no binômio que subjaz as questões que esse artigo pretende abordar: a água enquanto um direito fundamental e também como um bem dotado de valor econômico no mercado. Os críticos à priorização da primeira dimensão (um direito básico universal) apontam a incapacidade dos Estados em garanti-lo, sendo necessária a participação da iniciativa privada. Por sua vez, os que se opõem ao que seria uma tendência aberta à mercantilização de um bem vital afirmam que o investimento do setor privado visa o lucro e pode gerar preços elevados, além de impedir o acesso dos mais pobres, contrariando assim a ideia de universalização. Evidentemente, também é possível conceber uma visão não excludente ou binária da questão. De todo modo, um caminho que concilie as duas abordagens pode passar pelo que Leo Heller considerou uma necessária impregnação do saneamento com os direitos humanos, uma vez que dada a grande importância do setor ele não poderia ser reduzido a um problema apenas de infraestrutura (informação verbal)¹. Além disso, como explicou Floriano de Azevedo Marques Neto, qualquer serviço público pressupõe a sua universalização, sendo a prestação limitada incoerente com o próprio conceito de “serviço público” (informação verbal)².

Enfim, não seria possível aqui oferecer uma resposta definitiva a essa tensão. Este artigo pretende, então, apresentar as opções dos países com as maiores economias da OCDE, nos quais os problemas de expansão, quando existem, são residuais e menos graves que nos países mais pobres, na construção de seus modelos de provisão. Em outras palavras, ecoando a conceituação dual direito/mercadoria, pergunta-se se aqueles países optam pela provisão pública ou privada dos serviços de saneamento, especialmente de água potável. Com isso, espera-se que a experiência desses Estados auxilie na compreensão das políticas públicas adequadas para a expansão do saneamento no Brasil e nos demais países em desenvolvimento.

Este artigo se divide em quatro seções, além dessa introdução. Na primeira, será apresentada a questão da dupla dimensão conceitual da água potável à luz das formulações do direito internacional. Na segunda, se discutirá os modelos ideais de

¹ Ideia apresentada pelo professor Léo Heller em aula pública do curso “Aspectos Institucionais do Saneamento Básico”, no Ministério das Cidades, em Brasília-DF, no dia 13 de abril de 2023.

² Ideia apresentada pelo professor Floriano de Azevedo Marques Neto em aula pública do curso “Aspectos Institucionais do Saneamento Básico”, no Ministério das Cidades, em Brasília-DF, no dia 13 de abril de 2023.

provisão de serviços públicos bem como a caracterização econômica do saneamento básico, com as consequências derivadas. Já na terceira seção serão apresentados os dados referentes à provisão nos Estados Unidos, Inglaterra, França e Alemanha. Por fim, apresentaremos algumas possíveis conclusões.

2. ACESSO À ÁGUA: UM DIREITO OU UM BEM ECONÔMICO?

Durante a pandemia de Covid 19, as estimativas eram de que dois bilhões de pessoas no mundo todo não tinham acesso à água potável gerenciada com segurança e 3,6 bilhões sem ligação à rede de esgoto (OMS / UNICEF, 2021). A situação piorou na última década pois, em 2010, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou sua primeira Resolução em que reconheceu o direito à água potável e ao saneamento básico em geral como um direito humano e, portanto, fundamental, naquele ano, 884 milhões de pessoas não contarem com água potável, enquanto outras 2,6 bilhões não possuíam acesso à rede de esgoto. A Resolução de 2010 manifestava preocupação com o fato de, dentre as muitas consequências negativas deste déficit, 1,5 milhões de crianças com menos de cinco anos faleciam todos os anos em consequência de doenças causadas por falta de acesso àqueles serviços. Por isso, reafirmando a natureza “universal”, “indivisível” e “interdependente” dos direitos humanos, a Resolução afirmou que a Assembleia Geral:

1. Reconhece que o direito à água potável e ao saneamento é um direito humano essencial ao pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos;

2. Exorta aos Estados e organizações internacionais a que ofereçam recursos financeiros e propiciem a elevação da capacidade e da transferência de tecnologia por meio da assistência e da cooperação internacionais, em particular para os países em desenvolvimento, no intuito de intensificar os esforços em proporcionar a toda a população um acesso econômico à água potável e ao saneamento (ONU, 2010).

A decisão representava o ponto máximo da construção internacional tanto do reconhecimento do acesso à água e condições sanitárias adequadas enquanto um direito essencial como do estabelecimento de um direito internacional da água, processo que começa em 1977 com a Conferência de Mar del Plata, primeira especificamente voltada a esse tema. Já naquele contexto, os países se moviam a partir do temor das consequências nocivas de uma crise hídrica de dimensões globais. O caminho do multilateralismo e da cooperação internacional foi então apontado como o mais adequado para garantir que todos tenham acesso a um recurso escasso e ameaçado pelo avanço da destruição

ambiental, ao lado da orientação para que cada Estado adotasse as medidas internas necessárias para expandir os serviços até a sua universalização.

Desde aquele ano de 2010, a ONU já lançou três iniciativas conhecidas como “décadas internacionais da água e do saneamento”: a primeira de 1981 a 1990; a segunda de 2005 a 2015; e a terceira, ainda em curso, de 2018 a 2028. Foram celebradas mais quatro conferências internacionais específicas para o tema, além da inaugural de Mar del Plata (Dublin, 1992; Paris, 1998; Bonn, 2001, Nova York, 2023). Além disso, a ONU organizou seis fóruns mundiais sobre a água realizados em Marrakech (1997), Haia (2000), Kyoto (2003), Cidade do México (2006), Istambul (2009) e Marselha (2012). Existe também regulação específica do tema em todas as conferências mais abrangentes voltadas ao desenvolvimento sustentável, a partir das quais foram definidos os Objetivos do Milênio, depois atualizados para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs). Desde a década de 1970, portanto, o sistema internacional se debruça sobre o tema e estabelece frustradas metas de universalização, ainda que seja inegável o avanço da cobertura em escala mundial. Determinação mais recente, o ODS 6 dispõe que todos os países vinculados às Nações Unidas concordam em “assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos” até o ano 2030³.

Paralelamente ao reconhecimento da água e do saneamento como direito fundamental, o sistema internacional também reconheceu a água como um bem que possui valor econômico. A Declaração aprovada nos marcos da Conferência Internacional sobre a Água e o Desenvolvimento Sustentável realizada em Dublin, em 1992, apresentava entre seus princípios tanto a ideia de que a água é um recurso finito e vulnerável, essencial para sustentar a vida, o desenvolvimento e o meio ambiente, como a ideia de que a água tem um valor econômico em todos os usos competitivos e pode ser reconhecida como um bem econômico (ONU, 1992). Os dois princípios não são necessariamente contraditórios, mas ao reconhecer que a água é ao mesmo tempo um direito essencial para a vida e um bem dotado de valor no mercado, o direito internacional normatizou uma relação conflitiva. O 4º Princípio da Conferência procurou solucionar essa relação por meio da ideia vaga de “preço acessível”: “é vital reconhecer primeiro o direito básico de todos os seres humanos a terem acesso à água limpa e saneamento a um preço acessível” (ONU, 1992). O que é o preço acessível, sobretudo quando a maior parte

³ Indicadores disponíveis em: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list>

da população desassistida é mais pobre? Essa é uma questão sem uma solução consensual e com respostas diferentes para cada realidade sócio-política e geográfica do mundo.

De todo modo, sendo a água um recurso escasso, o seu reconhecimento como algo dotado de valor econômico procura racionalizar o consumo (evitando desperdício e mesmo a degradação), além de possibilitar a elevação do investimento no setor buscando a universalização almejada. Nesses pontos – preservação e garantia da universalização – os dois polos “contraditórios” (um direito essencial ou um bem econômico/mercadoria?) convergiram para em uma conceituação sopesada. Não obstante, o debate permanece aberto e existem abordagens críticas ao que pode ser compreendido como uma abertura para a mercantilização de um recurso vital, o que poderia restringir o acesso ao invés de ampliá-lo (SANTOS, SOUZA, 2021; SANTOS, MORAES, ROSSI, 2013). O estudo das formas de provisão praticadas pode contribuir para essa questão.

3. OS MODELOS DE PROVISÃO

O problema ganha nova dimensão quando se considera a dificuldade para se obter a universalização desses serviços. Evidentemente – como fica explicitado após décadas de esforço coordenado em escala internacional – não basta que o acesso ao saneamento e à água potável sejam reconhecidos como essenciais, na dignidade de um direito fundamental, para que todos sejam atendidos. Os percalços na construção de uma rede que seja efetivamente universal passam também pelos problemas que envolvem os elevados custos na construção, manutenção e operação da infraestrutura, colocando a origem do financiamento no centro da questão. Nesse sentido, existe um debate aberto sobre os modelos de provisão e financiamento que seriam mais adequados para se atingir a universalização. Ainda que a água em si não seja diretamente um bem público puro⁴ uma vez que tem características de bem privado - as restrições no seu uso fazem com que o mercado possa valorá-la -, a universalização do seu acesso pode ser considerada para a sociedade como um bem público, gerador de fortes externalidades cuja valoração deve ser social, o que leva a implicações importantes, por exemplo tarifárias. Estas considerações sobre a água e sua universalização enquanto bem público ou privado levam a diferentes formas de provisão e financiamento dos serviços de abastecimento de água tratada assim como de coleta, tratamento e destinação dos esgotos ao redor do mundo.

⁴ Um bem público puro possui características de não rivalidade e não excludência no seu consumo.

Os países fazem opções distintas, cada um com uma tradição própria, o que se reflete em caracterizações teóricas também diversas. De todo modo, em âmbito geral, a divergência se situa quanto ao ente prestador dos serviços: para se efetivar o acesso a todos e todas é melhor que ele seja o poder público ou um ente privado? Em outras palavras, como definir o modelo em um espectro de opções que vai do predomínio do Poder Público à livre atuação das forças do mercado, tendo em mente também a relação conflitiva existente na definição do acesso à água potável tanto como direito essencial como bem econômico?

Outra característica de todo setor de infraestrutura, no saneamento básico, em que pesem as especificidades de cada país, se exige um grande volume inicial de investimentos, cujo retorno ocorre apenas no longo prazo. Trata-se de uma atividade com um elevado custo fixo de operação, baixos custos variáveis, e cuja instalação demanda um também elevado investimento, inclusive com parcela irrecuperável. Por suas características intrínsecas, ele tende a se constituir, em termos econômicos, como um “monopólio natural”, ou seja, uma atividade na qual o custo de produção daquele serviço tende a ser menor quanto maior for a quantidade produzida, constituindo e ganhos (redução de custos ou aumento de produtividade) decorrentes de economia de escala (TONETO JR., 2004).

Estes ganhos em termos de custos com a ampliação da escala acabam ocorrendo junto com uma diminuição da concorrência, podendo chegar a uma situação monopolística. Dessa forma, a questão da garantia do acesso universal aos serviços de saneamento também deve considerar que a provisão sempre se dará em ambientes pouco competitivos nos quais podem ocorrer elevações de preços e a exploração do poder de monopólio, transformando os ganhos de escala em lucros e não redução de preços. Além disso, a tendência ao monopólio natural deve, assim, ser analisada a partir do fato de que esse setor é tanto essencial como é responsável pela geração de uma série de externalidades positivas sobre vários outros setores também essenciais, como a saúde pública, a educação, o emprego e geração de renda, o turismo, a preservação do meio ambiente, a valorização de imóveis, dentre outros.

Por isso, quer seja público quer seja privado, o serviço demandará regulação para garantir acesso, qualidade e “preços acessíveis”, nos termos da Resolução 64/292 da Assembleia Geral da ONU. Em outras palavras, dada a essencialidade (também reconhecida juridicamente), a escassez do bem econômico que é a água, as externalidades do saneamento e os problemas da tendência à constituição de monopólios naturais na

prestação dos serviços, são dois os caminhos colocados: ou o Estado provê o diretamente ou concede a prestação à iniciativa privada mantendo para si a tarefa de regular e fiscalizar, garantindo qualidade, preços acessíveis e investimentos na conservação e ampliação da rede.

Historicamente, essas duas formas de provisão são apresentadas como o “modelo norte-americano”, no qual os serviços públicos são predominantemente prestados por empresas privadas com gestão independente, mas submetidas à regulação estatal, e “modelo europeu”, no qual o Estado presta diretamente os serviços, forma adotada amplamente também pelos países mais pobres. (SAES et alli, 1996). Curiosamente, no caso dos serviços saneamento, particularmente o de água potável, a conceituação na prática poderia ser inversa: enquanto nos EUA predomina a provisão pública, na Europa há países como Inglaterra e França onde predomina a privada, como se verá adiante.

Na Europa, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, um contexto no qual a reconstrução demandava Estados atuantes, a provisão estatal de serviços públicos em geral predominou. Por sua vez, desde fins do século XIX, nos EUA a questão não era a participação do poder público como prestador do serviço ou não, mas sim a existência de regulação sobre esse ramo do mercado. A partir da década de 1980, com a ascensão de governos de cunho liberalizante e voltados para as demandas do mercado, verificou-se um movimento privatizador na Europa e desregulamentador nos EUA, que se difundiu pelos demais países. Após o predomínio dessa orientação liberal (ou “neoliberal”, como se definia na América Latina), o século XXI trouxe uma onda reversa na qual o Estado procura retomar protagonismo na prestação de serviços públicos amparado em mobilizações da sociedade civil. O caso do serviço de água é exemplar nesse sentido, com dezenas de experiências de reestatização pelo mundo.

Como chegar a um modelo adequado? Defensores da prestação por agentes privados defendem que, quando comparada ao serviço do Poder Público, a iniciativa privada consegue alocar recursos de forma mais eficiente, o que, conseqüentemente, levaria tanto à melhoria do serviço como à diminuição do custo (RUBENSTEIN, 2000). Além disso, uma situação na qual a precariedade fiscal se soma à necessidade de volumosos investimentos, a abertura para a atuação da iniciativa privada é vista em muitos países como um dos caminhos possíveis para se conseguir a ampliação da rede de atendimento em vários tipos de modelos, inclusive combinando atuação estatal com a atuação privada. A China, por exemplo, tem incentivado a expansão das parcerias

público-privadas em saneamento, em que pese o amplo predomínio da atuação estatal direta no setor. Estudo que analisou o serviço de água nas 300 maiores cidades chinesas aponta que, por decisão do Conselho de Estado, as PPPs são vistas na China como uma inovação que pode melhorar tanto a qualidade como a eficiência dos serviços públicos (ZHENG, JIANG, SUGDEN, 2016).

Porém, sendo um empreendimento privado, como garantir que a necessidade da remuneração do capital e situações de quase monopólio, não produzam preços que tornem proibitivo o acesso dos mais pobres a um bem que, por amplo consenso internacional, é essencial? No ponto de vista oposto ao dos defensores da abertura à iniciativa privada, é realçado que as empresas tendem a ser mais pressionadas no sentido da elevação dos preços, uma vez que os resultados buscados não contemplariam, necessariamente, a satisfação das necessidades de toda população (LOBINA, 2005). Além disso, análises que partem de modelos de longo prazo concluem que a prestação desses serviços essenciais por agentes privados tende a ser mais cara e menos disposta a investimentos do que o setor público. Os investimentos se limitariam a atingir uma população capaz de pagar pelos serviços ofertados e, por outro lado, mesmo que se reconheça a existência de reduções de custos e ganhos de eficiência, estes mais do que reduções tarifárias se transformariam em lucros mais elevados. Defensores da atuação privada apontam que podem existir ganhos privados importantes, mas que estes são mais do que compensados pelas reduções de custos ocorridos na expansão do setor, o que em geral é contestado pelos críticos. (BAKKER, 2010; BEL, FAGEDA, WARNER, 2010). Nesse segundo caso, mesmo uma ação regulatória do Estado pode não ter sucesso em garantir a qualidade, extensão e preço justo, uma vez que os agentes reguladores são passíveis de captura pelos interesses das empresas reguladas (STIGLER, 1971).

4. ANÁLISE DE CASOS

Não é pretensão dessa pesquisa oferecer uma resposta definitiva quanto ao melhor modelo. Aliás, uma resposta universal, que não considere as especificidades de cada país, com suas peculiaridades históricas, políticas, econômicas e sociais, não deve ser uma possibilidade teórica. De toda forma, entre os dois pontos do espectro (da prestação totalmente pelo Estado à prestação totalmente privada) há muitas possibilidades incluindo também a importante questão da existência e da intensidade da regulação. Nessa seção, pretende-se apresentar os casos selecionados para análise tanto no intuito de

oferecer a possibilidade de comparação das experiências em países diversos como na intenção de demonstrar que se não há efetivamente uma solução universal para os problemas do saneamento básico, há sim questões-problema que se manifestam universalmente.

4.1 - Estados Unidos

O caso norte-americano chama a atenção quanto ao serviço de água por conta de uma inversão no que ocorre historicamente com todos os demais serviços públicos (“utilities”) naquele país, que evoluíram a partir de seu oferecimento por empresas privadas. Como foi dito, a atuação do Estado nos EUA se deu não por meio da prestação direta, mas sim pela construção da regulação dos diferentes setores em movimento que tem seu auge nos anos do “New Deal” com a edição do “Public Utility Holding Act” (EMMONS, 2009, p. 884-901). Contudo, a história do saneamento é uma exceção que vai em direção oposta à regra. Ainda hoje, enquanto nos demais setores de infraestrutura, como eletricidade e telecomunicações, predominam as grandes empresas privadas, o abastecimento de água é público para mais de 80% da população do país. Mesmo as maiores empresas privadas que atuam de forma minoritária no setor nunca foram comparáveis às dimensões das grandes empresas de infraestrutura dos Estados Unidos (CREW; KLEINDORFER, 1986, p. 245).

Nos EUA, assim como no Brasil, a competência para a provisão de água é municipal, sendo que a regulação pode ser instituída tanto em nível local como estadual e nacional. Assim, a população é atendida por entidades públicas de propriedade dos próprios municípios, condados e distritos governamentais. Além disso, a gestão dessas entidades é feita, em muitos casos, por cooperativas e associações de moradores, operando sem fins lucrativos. O *Centers for Disease Control and Prevention* do país aponta a existência de mais de 155 mil sistemas públicos de água, sendo 1/3 deles comunitários⁵. Apesar de estar em minoria quantitativa, são os sistemas comunitários que abastecem a maior parte da população do país. Mais de 286 milhões de americanos obtêm sua água da torneira de um sistema de água comunitário, sendo que 8% dos sistemas de água comunitários dos EUA fornecem água para 82% da população dos EUA por meio de grandes sistemas municipais. Pelos dados do EPA, Cerca de 10% das pessoas nos

⁵ *Centers for Disease Control and Prevention*. Disponível em: <https://www.cdc.gov/healthywater/drinking/public/index.html>

Estados Unidos dependem da água de fontes privadas e as empresas privadas são mais comuns em sistemas menores⁶

Por que no país onde as “utilities” surgiram da atuação privada essa tendência não se verifica com relação ao saneamento? Uma chave para a resposta está nos preços praticados pelas pequenas empresas municipais, que realizam a maior parte desse serviço. Historicamente, segundo Mann (1989, p. 165), o preço pago pelo acesso à água potável durante o século XX foi substancialmente menor que o pago por qualquer outro serviço público. Essa informação é confirmada em pesquisa recente (ZHENG, RIVAS, GRANT, WARNER, 2021, p. 510) que analisou os 500 maiores sistemas de fornecimento de água dos Estados Unidos: a evidência da análise do valor pago pela água diz que nas localidades em que a prestação do serviço é feita por uma empresa privada tanto os preços são mais elevados como existem maiores problemas de acesso para os mais pobres.

Dentre os fatores responsáveis pela elevação dos preços, aponta-se como o principal a propriedade privada das empresas prestadoras. Logo em seguida, vem a regulação estatal favorável a essas empresas para só depois, como terceira e quarta variáveis de impacto, virem as secas e a deterioração dos equipamentos. Já no que tange à dificuldade de acesso das famílias de baixa renda, a pobreza é o principal fator. A análise verificou ainda a importância da regulação econômica. Na Califórnia, estado em que se localiza a maior quantidade de provedores privados, graças à regulação eficiente não foram encontrados os mesmos problemas quanto a preço e acesso. Por outro lado, em Nova Jersey e na Pensilvânia, que vem logo abaixo da Califórnia no ranking da prestação privada, os preços são mais altos. Nesses dois estados, empresas como a American Water e a Aqua American teriam conseguido obter alterações legislativas que facilitaram a alteração da política tarifária possibilitando a prática de valores excessivamente altos (ZHENG, RIVAS, GRANT, WARNER, 2021).

Assim, o predomínio da provisão por entes públicos esta correlacionada a preços mais baixos. No entanto, também é histórica a dificuldade para se investir no setor, retomando o problema do financiamento. Estimava-se que, em 2020, o volume de recursos necessários para aprimorar o sistema de fornecimento de água nos EUA era de US\$ 195,4 bilhões, valor muito superior aos US\$ 41,5 que se previa de investimento, conforme dados da “American Society of Civil Engineers” (CNI, 2017, p. 43-45). Como garantir acesso a preços baixos e também atrair investimentos privados, se o Estado não

⁶ United States Environmental Protection Agency. Disponível em: <https://www.epa.gov/dwreginfo/information-about-public-water-systems>

for capaz de aportar recursos no volume necessário? Também nos EUA, maior economia do mundo, se enfrenta esse dilema.

4.2 - França

A França, onde se desenvolveu o chamado “modelo europeu” de prestação de serviços público, paradoxalmente predomina, em saneamento, o modelo “norte-americano”. Sede das duas maiores companhias privadas de serviço de água do planeta, a Veolia e a Suez, donas de concessões em vários países, predomina o setor privado: 39% da população do país recebem serviços de água e esgoto de companhias públicas enquanto a maioria de 60% está concedida ao setor privado. Os 1% restantes referem-se a companhias de capital misto (GETZNER; KÖHLER; KRISCH; PLANK, 2018, p. 49-50).

Desde o século XIX, há atuação de grandes empresas privadas nos serviços públicos urbanos da França. Em um movimento que acompanha a redefinição urbana promovida a partir das reformas do barão de Haussmann e com inspiração do pensamento de Saint-Simon que, em síntese, defendia uma atuação do Estado somada à iniciativa privada, um grupo de banqueiros criou as primeiras companhias voltadas à construção de infraestrutura urbana. As cidades de Paris, Nice, Lyon e Nantes já nessa época concederam a prestação dos serviços de água a empresas privadas. Mais tarde, na segunda metade do século XX, em um movimento que se intensificou na década de 1990, as companhias francesas internacionalizaram sua atuação (PEZON, 2000).

Ainda que a gestão seja independente do Poder Público, hoje o Estado é dono de boa parte das ações dessas empresas. Desde 2009, o governo francês é o maior acionista da Suez (36%), que passou por um processo de fusão com a estatal Gaz de France. Por sua vez, 13% das ações da Veolia são de propriedade estatal (GETZNER; KÖHLER; KRISCH; PLANK, 2018, p. 81-81). Como essas aquisições aconteceram já no início do século XXI no intuito de apoiar financeiramente as companhias, dada sua dimensão estratégica, conclui-se que a participação do poder público é decisiva apesar de haver a predominância do setor privado.

Nas últimas duas décadas, verifica-se ainda que a sociedade civil tem se organizado em prol da reestatização desses serviços. Desde o início do século, mais de 100 reestatizações (ou “remunicipalizações”) foram realizadas na França, tendo como marco o processo pelo qual a prefeitura de Paris retomou para si a água da cidade

(KISHIMOTO; STEINFORT; PETITJEAN, 2019, p. 7). Operavam na capital francesa as duas grandes concessionárias do país, Veolia e Suez, que em 1984 assinaram contratos de concessão pelo prazo de 25 anos. A reestatização aconteceu em 2010, com a chegada do termo contratual, ocasião em que a administração optou pela não renovação. Para a gestão do serviço foi criada a *Eau de Paris*, uma empresa municipal. Ou seja, nesse caso não houve ruptura do contrato, que seguiu seu curso temporal normalmente. A reestatização foi justificada por uma auditoria produzida pela cidade de Paris concluindo que as tarifas estavam com preço acima do justificado (entre 25 e 30% maiores do que os cálculos apontavam como corretos conforme os termos da própria concessão). Além disso, constava-se que as empresas não aplicavam recursos em novos investimentos e melhorias na rede, contrariando o contrato e comprometendo a qualidade da água consumida (LOBINA; WEGHMANN; NICKE, 2021). Portanto, nesse caso, o argumento segundo o qual a privatização traria mais eficiência e preços baixos, aparentemente não se verificou, ensejando a mobilização em defesa da não renovação das concessões. Atualmente, após mais de uma década da reestatização, existem discussões sobre o novo formato de provimento, os defensores avaliam que a experiência tende a ser positiva porque as tarifas baixaram e o serviço apresentou melhor qualidade, resta saber a sustentabilidade deste processo num prazo mais longo e a capacidade de manter o ritmo de investimentos necessários. Neste caso um aspecto interessante do processo regulatório foi a promoção de uma cultura de fiscalização e controle popular por meio da instituição do Observatório da Água, dentro dos marcos institucionais da *Eau de Paris*.

Assim, mesmo o antigo modelo francês de concessão a empresas privadas vem ou se alterando ou sendo substituído pela atuação direta do Estado na prestação desse serviço. Além da aquisição de parte das ações pelo governo central, os municípios têm retomado a operação em dezenas de cidades, com destaque para a mencionada Paris e também Nice, que reestatizou seus serviços de água em 2014, passando para a estatal Eau d'Azur a prestação que estava entregue à Veolia, em outro caso paradigmático naquele país.

4.3 – Inglaterra

Até a década de 1970, predominava na Inglaterra uma estrutura similar à dos EUA: um modelo descentralizado no qual instituições públicas locais se encarregavam da prestação dos serviços. Em 1973, o Parlamento aprovou o *Water Act*, legislação que

procurava racionalizar, tornar mais eficiente e integrar regionalmente o setor. Por meio dessa lei, a Inglaterra foi administrativamente dividida em 10 distritos hidrográficos, um para cada bacia e cada um cedido organizado em torno de uma empresa estatal responsável, sendo todas elas de propriedade do governo central. Dessa forma, a tradição municipalista no setor foi alterada para uma prestação regionalizada sob controle de Londres (AMPARO; CALMON, 2000).

Contudo, durante a década de 1980 formou-se um projeto de privatização, sob a alegação de que as empresas estatais não seriam capazes de prover os investimentos necessários para o setor. Tratava-se de uma inclinação pelo mercado, aberta pelo governo de Margareth Thatcher, replicada posteriormente. Em 1989, todas as empresas instituídas a partir do *Water Act* foram privatizadas, convertendo-se nas chamadas *10 Public Limited Companies* do país. Paralelamente, o Estado se encarregou da regulação do setor, com uma característica distintiva do modelo geral: a regulação econômica e a regulação de qualidade passaram a ser competência de agências diferentes (AMPARO; CALMON, 2000).

Assim, hoje a totalidade do serviço é prestada por operadoras privadas na Inglaterra. Existe uma movimentação de parte da sociedade civil em defesa da reestatização, a exemplo do que ocorre na França. Há questionamentos quanto à qualidade do serviço prestado e o baixo nível do investimento, além dos preços das tarifas. Críticos da privatização apontam, que as companhias preferem distribuir dividendos a investir, sendo que, dada as reclamações da falta de investimento, as empresas teriam desenvolvido estratégias para ocultar o grande volume de dividendos distribuídos (HALL, 2022, p. 13). Novamente, a questão do acesso e da necessidade de recursos não foi solucionada pela adoção de um modelo ideal, público ou privado.

4.4 – Alemanha

Na Alemanha, maior economia europeia, há uma divisão de responsabilidades ainda que predomine a atuação do setor público na prestação dos serviços de água e esgoto: 60% da população do país é atendido pelo Estado, enquanto outros 20% por companhias de capital misto e para 20% existe a atuação de empresas totalmente privadas mediante concessão e regulação (GETZNER; KÖHLER; KRISCH; PLANK, 2018, p. 49-50). A competência para a prestação dos serviços, seguindo o critério geral, é dos municípios. Neste país, o municipalismo do saneamento tem uma tradição que remonta

ao processo de unificação na segunda metade do século XIX. A Prússia, maior dos estados alemães e principal artífice da unidade, concedia autonomia às cidades para constituírem empresas públicas municipais encarregadas do abastecimento de água que, eventualmente, poderiam ser também cooperativas, uma forma institucional que está presente também hoje na Lei Fundamental da Alemanha (BARRAQUÉ; KRAEMER, 2014, p. 24). Importante notar, no entanto, que a regulação é feita em âmbito federal, o que cria um ambiente mais propício à atuação privada, graças à segurança jurídica gerada por uma legislação uniforme para todo o território

Embora é relevante e crescente (CNI, 2017, p. 39), embora a participação de concessionárias privadas continua sendo numericamente minoritária, são elas que fazem a gestão do maior volume de água, conforme dados do Instituto Federal de Hidrologia da Alemanha (“Bundesanstalt für Gewässerkunde”): 57% da água está sob gestão privada enquanto 43% sob gestão pública. Isso se explica porque existem muitas pequenas empresas prestadoras responsáveis por uma pequena proporção do total de água fornecida e, por outro lado, poucas grandes empresas administrando um volume proporcionalmente maior. No total, havia 5845 empresas atuando nos serviços de água no país em 2016 (“Profile of the German water sector”, 2020, p. 33). Assim, apesar do predomínio histórico do setor público – em variadas formas de prestação – há também uma forte atuação privada, dado o volume de água administrado por essas concessionárias.

As privatizações existentes no setor aconteceram também no movimento de orientação para o mercado da década de 1990. O caso exemplar, a exemplo da França, é também o da capital federal. Em 1994, uma decisão do Senado de Berlim (para a qual contribuíram tanto os social-democratas como os democratas cristãos) determinou a abertura da empresa municipal *Berliner Wasserbetriebe* para o capital privado. Anos depois, já em 1999, dando sequência ao processo, 49,9% da companhia foi vendida pelo valor de 3,3 bilhões de marcos (1,69 bi de euros) à RWE Aqua LTDA e à gigante francesa Veolia. Os demais 50,1% permaneceriam sob controle público. Porém, mesmo na condição de sócios minoritários, um contrato secreto permitia que as duas companhias nomeassem tanto o diretor executivo como o diretor financeiro, passando na prática a controlar a gestão. Ainda conforme o contrato, as duas companhias privadas deveriam receber 8% como retorno do capital aplicado, caso contrário o valor seria compensado com orçamento público ou aumento das tarifas. Essas duas condições - gestão privada da empresa, apesar de minoria de ações, e lucros elevados garantidos pelos cofres públicos - teriam ocasionado preços elevados e ausência de investimentos, uma vez que

predominou a opção preferencial pela distribuição de dividendos (BEVERIDGE; HÜESKER; NAUMANN, 2014).

Nos anos 2000, a sociedade civil se organizou exigindo preços mais acessíveis e a divulgação dos contratos secretos. Apesar das dúvidas jurídicas quanto à possibilidade de dar publicidade a esses documentos ou não, um jornal berlinense publicou a íntegra dos contratos em 2010, sendo seguido pela publicação oficial também no website do Senado de Berlim. Na sequência, foi criada uma comissão parlamentar encarregada de investigar aqueles documentos e realizado um referendo que votou favoravelmente à decisão de publicar os termos secretos por ampla maioria (98,2%). Diante da pressão política, os parlamentares decidiram pelo caminho da reestatização.

Em 2012, Berlim comprou parcela das ações da RWE por 618 milhões de euros e, em 2013, adquiriu parte das da Veolia por 590 milhões de euros, mantendo um modelo misto, mas agora mais transparente e suscetível de controle pelo interesse público. O valor foi obtido por financiamento que será pago com acréscimo nas próprias tarifas de água pelo prazo de 30 anos. Assim como no caso de Paris, a população de Berlim segue mobilizada, especialmente em torno do grupo *Berliner Wassertisch*, agora considerando que é preciso superar também o paradigma comercial da exploração do serviço. Nesse contexto, entre os anos 2000 e 2019, aconteceram outros 16 casos de reestatização dos serviços de água na Alemanha (KISHIMOTO; STEINFORT; PETITJEAN, 2019, p. 4). Assim, a questão aqui não era a ausência de investimentos, mas a falta de transparência nas concessões e os preços cobrados pelo serviço, que se elevavam protegidos por condições contratuais desconhecidas pelo público.

5. CONCLUSÕES

Não obstante a onda de privatizações das últimas décadas do século XX e a pressão pela abertura dos serviços de saneamento ao mercado continua predominando a provisão por entes públicos. Dentre os países apresentados, apenas na Inglaterra o serviço de água é 100% privado, um modelo que inspirou algumas experiências ao redor do mundo, como o caso chileno na América Latina. Trata-se de uma situação específica da conjuntura britânica, na qual a privatização das dez companhias prestadoras foi antecedida pela regionalização que rompeu com o histórico padrão de competências municipais ainda predominante nos demais países analisados.

Na França, onde a atuação das concessionárias privadas ocorreu de forma pioneira, também se verifica que o setor público é minoritário, ainda que tenha dimensões relevantes. De todo modo, desde o início do século ocorre um movimento pela reestatização dos serviços que já atingiu diversas cidades importantes do país, como Paris e Nice. A aquisição de ações de companhias privadas pelo Estado, nesse mesmo contexto, com o intuito de capitalizá-las indica que o modelo 100% privado na França não prosperou. Como as grandes empresas são também geopoliticamente importantes para o país, hoje não se vislumbra um cenário de reestatização completa, como pedem várias organizações da sociedade civil, mas tampouco uma total privatização está no horizonte. No caso de Paris, o exemplo de uma empresa pública que melhora a qualidade dos serviços e baixa o preço das tarifas pode induzir a concorrência privada a reformas na sua governança.

Nos Estados Unidos e Alemanha, as duas maiores economias da OCDE no Ocidente, predomina a provisão pelo setor público. Nos EUA, a prestação dos serviços é realizada, em sua maior parte, de forma comunitária e local, enquanto na Alemanha predominam as empresas públicas municipais, em diversas formas. Nos dois países há pressão do setor privado por melhores condições de participação ou mesmo abertura do mercado, quer seja alterando uma regulação restritiva no que toca a política tarifária, quer seja atuando em prol da privatização. A necessidade de investimentos para manutenção e extensão da rede é o principal argumento que sustenta a defesa da abertura, com resistência da sociedade civil.

Em sua especificidade, cada país analisado tem seus próprios problemas a resolver em saneamento, mas, problemas com preços altos e falta de investimentos, são problemas levantados em alguns casos analisados, que inclusive mobilizaram as populações e justificaram processos, mesmo que incompletos, de reestatizações. Por sua vez, onde predomina a provisão pública as tarifas são mais baratas, mas há a mesma dificuldade na obtenção de recursos para novos investimentos. Se nenhum modelo “puro” é capaz de solucionar o dilema do financiamento da expansão com garantia de acesso universal a preços acessíveis, pode-se concluir que é preciso conceber políticas públicas que aproveitem elementos dos dois modelos, tal como o direito internacional procurou fazer ao conceituar o acesso à água e saneamento como um direito e também um bem no mercado.

A questão da eficiência não vem, assim, da provisão ser pública ou privada, mas da existência ou não de incentivos adequados, de concorrência onde for possível, de

envolvimento democrático da sociedade civil, de transparência nas informações, de uma regulação adequada e de fato independente dos interesses dos regulados. A análise da experiência dos países mais desenvolvidos do ocidente mostra que entre o “público” e o “privado” é possível conceber uma vastidão de modelos para cada realidade específica. Além disso, demonstra que a privatização por si só, preconizada muitas vezes como a solução para o setor, não é capaz de solucionar os problemas e desafios colocados nesse contexto desafiador. A presença privada pode ser importante para ampliar capacidade de investimento, trazer incentivos competitivos e indutores de eficiência, mas o Estado continua essencial para garantir que o acesso a um direito básico seja, de fato, universal.

REFERÊNCIAS

AMPARO, Paulo P.; CALMON, Katia M. N. A experiência britânica de privatização no setor de saneamento. Brasília: IPEA, 2000.

BAKKER, Karen. Privatizing water: governance failure and the world's urban water crisis. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2010.

BARRAQUÉ, Bernard; KRAEMER, Andreas. Les services publics d'eau en Grande-Bretagne et en Allemagne: origine commune, trajectoires différentes, Flux, Paris, vol. 97-98, no. 3-4, 2014, p. 16-29.

BEL, Germà. FAGEDA, Xavier; WARNER, Mildred E. Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services. *Journal of Policy Analysis and Management* 29(3), 2010, p. 553-577.

BEVERIDGE, Ross, HÜESKER, Frank, NAUMANN, Matthias. From post-politics to a politics of possibility? Unravelling the privatization of the Berlin Water Company. *Flakenstr, Elsevier / Geo-forum*, nº 51, 2014, p. 66-74.

BRASIL. Plano Nacional do Saneamento Básico. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional / Secretaria Nacional de Saneamento, 2019.

Confederação Nacional da Indústria (CNI). Comparações Internacionais – uma agenda de soluções para os desafios do saneamento brasileiro. Brasília, Confederação Nacional da Indústria, 2017.

CREW, Michael A.; KLEINDORFER, Paul R. *The Economics of Public Utility Regulation*. Londres: MacMillan Press, 1986.

EMMONS, William M. Franklin D. Roosevelt, Electric Utilities, and the Power of Competition. *The Journal of Economic History*, Volume 53, Issue 4, December 1993. Published online by Cambridge University Press: 03 March 2009, pp. 880-907.

GETZNER, Michael; KÖHLER, Bettina; KRISCH, Astrid; PLANK, Leonhard. Comparison of European Water Supply and Sanitation Systems – final report. In: Information on environmental policy (197b), 2018, p. 49-50.

HALL, David. Water and Sewerage Company finances 2021: dividends and investment and company attempts to hide dividends. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU) / University of Greenwich, 2022. Disponível em: <https://blogs.gre.ac.uk/psiru/2022/02/01/water-and-sewerage-company-finances-2021-dividends-and-investment-and-company-attempts-to-hide-dividends/>

KISHIMOTO, Satoko; STEINFORT, Lavinia; PETITJEAN, Olivier. The future is public – towards democratic ownership of public services. Draft da Future is Public Conference, 2019.

KPMG & ABCON. Quanto custa universalizar o saneamento no Brasil? 2020. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/b/r/pdf/2020/07/kpmg-quanto-custa-universalizar-o-saneamento-no-brasil.pdf>

KPMG & ABCON. Atualização dos valores de investimentos para a universalização dos serviços de saneamento. 2022. Disponível em: <https://abconsindcon.com.br/analises-conjunturais/atualizacao-dos-valores-de-investimentos-para-a-universalizacao-dos-servicos-de-saneamento>

LOBINA, Emanuele. Problems with private water concessions: a review of experiences and analysis of dynamics. International Journal of Water Resources Development 21(1), 2005, p. 55–87.

LOBINA, Emanuele; WEGHMANN, Vera; NICKE, Katrin. Water remunicipalisation in Paris, France, and Berlin, Germany. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU) / University of Greenwich, 2021. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/31646/3/31646%20LOBINA_et_al_Water_Remunicipalisation_in_Paris_%28PSIRU%29_2021.pdf

MANN, Patrick C. Urban water supply: the divergence between theory and practice. In: NOWOTNY, Kenneth; SMITH, David B.; TREBING, Harry M (Org.). Public Utility Regulation – the economic and social control of industry. Boston, Dordrecht, Londres: Kluwer Academic Publishers, 1989, p. 163- 178.

OMS / UNICEF. Progress on Household Drinking Water, Sanitation and Hygiene – 2000-2020: Five years into the SDGs. 2021. Disponível em: <https://www.unwater.org/publications/who/unicef-joint-monitoring-program-water-supply-sanitation-and-hygiene-jmp-progress-0>

ONU. The Dublin Statement on Water and Sustainable Development. 1992. Disponível em: <http://www.un-documents.net/h2o-dub.htm>

ONU. Resolução A/RES/64/292 da Assembleia Geral. 2010. Disponível em: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292

PEZON Christelle. *Le service d'eau potable en France de 1850 à 1995*. Paris: CNAM / CEREM Eds Paris, 2000.

Profile of the German Water Sector. Bonn: Association of Drinking Water from Reservoirs (ATT); German Association of Energy and Water Industries (BDEW); German Alliance of Water Management Associations (DBVW); German Technical and Scientific Association for Gas and Water (DVGW); German Association for Water, Wastewater and Waste (DWA); German Association of Local Utilities (VKU), 2020.

RUBENSTEIN, E. S. The untapped potential of water privatization. A Hudson Institute Report for American Water Works. *Utilities Policy* n° 31, 2000, p. 18–28.

SANTOS, Regerson F.; SOUZA, Adauto de O. A água como direito humano fundamental no século XXI: percalços e desafios. *Revista GeoPantanal, UFMS, Corumbá/MS*, N. 30, p. 180-198, jan./jun. 2021.

SANTOS, Elisabete; MORAES, Luiz Roberto S.; ROSSI, Renata Alvarez. Água como direito e como mercadoria – os desafios da política. *Bahia Análise & Dados, Salvador*, v. 23, n. 2, p. 437-459, abr./jun./2013.

SAES, Flávio A. M.; JOHNSON, Bruce B.; TEIXEIRA, Hélio J.; WRIGHT, James T. C. *Serviços Públicos no Brasil: mudanças e perspectivas*. São Paulo: Editora Edgar Blucher, 1996.

STIGLER, Georg. The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, n° 1, p. 3-21, 1971.

TONETO JÚNIOR, Rudinei. A situação atual do saneamento básico no Brasil: problemas e perspectivas. São Paulo, 2004, 325 f. Tese (Livre-Docência) – Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo.

HUTTON, Guy; VARUGHESE, Mili. The costs of meeting the 2030 sustainable development goal targets on drinking water, sanitation, and hygiene – summary report. World Bank Group, 2016.

ZHANG, Xue; RIVAS, Marcela G.; GRANT, M.; WARNER, Mildread. Water pricing and affordability in the US: public vs. private ownership. *Water Policy*, vol. 24, n° 3, 2022, p. 500-516.

ZHENG, Xiaoting; JIANG, Yi; SUEGDEN, Craig. People's Republic of China: do private water utilities outperform state-run utilities? ADB East Asia working paper series, n° 5, Asian Development Bank, 2016.