

# crítica & controle

Revista científica do TCE-RS e do  
Mestrado em Economia da UFRGS



“O Brasil  
nunca foi uma  
democracia  
plena.”

## ENTREVISTA

Professor **Daniel Sarmento** fala sobre  
os desafios para o fortalecimento  
da democracia no Brasil.



A revista é uma publicação científica, de periodicidade semestral, de responsabilidade do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), em parceria com o Mestrado profissional de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Crítica & Controle recebe artigos em fluxo permanente, sobre temas relevantes para o Controle Externo com foco na avaliação de políticas públicas.

Os artigos submetidos à apreciação da Revista são examinados por pareceristas no sistema de revisão duplo-cega por pares (*double-blind peer review*). Todas as submissões devem ser encaminhadas pelo site de Crítica & Controle em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/criticaecontrole> .

Os artigos podem ter até cinco autores, sendo que pelo menos um deles deve ser doutor ou mestre e seguir rigorosamente as diretrizes disponíveis em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/criticaecontrole/diretrizesautores>

## **Editores**

Prof. Dr. Marcos Rolim  
Prof. Dr. Fabian Scholze Domingues

**Bibliotecária** – Vivian Cristiane Eisenhut Carravetta

**Email para contato:** [criticaecontrole@ufrgs.br](mailto:criticaecontrole@ufrgs.br)

**Arte:** Francesco Rizzo – Assessoria de Comunicação Social (TCE-RS)

## **Conselho Editorial**

1. Dr. Adalmir Antonio Marquetti;
2. Dr. Alexandre Mariotti
3. Dra. Annelise Steigleder;
4. Dra. Daniela Zago Gonçalves da Cunda
5. Dr. Fernando Augusto Boeira da Silva;
6. Dr. Fernando Maccari Lara;
7. Dra. Flávia Burmeister Martins
8. Dr. Geraldo Costa da Camino
9. Dra. Julia Cordova Klein
10. Dra. Lucimar Fátima Siqueira;
11. Dra. Rita de Cássia Krieger Gattiboni



# APRESENTAÇÃO

É com muita satisfação que apresentamos o segundo número de **Crítica & Controle**, uma publicação que envolve o esforço conjunto do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), por sua Escola de Gestão e Controle (ESGC), e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), por seu Mestrado em Economia. Para esse número, selecionamos o tema da democracia no Brasil como eixo da entrevista de capa, o que nos conduziu ao professor Daniel Sarmento, titular da cátedra de Direito Constitucional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), destacada personalidade do mundo jurídico e referência em debates sobre o Estado Democrático de Direito. O resultado, como se verá, foi uma qualificada reflexão sobre temas relevantes que desafiam o Estado brasileiro e suas instituições.

O projeto da Revista se fortalece com o foco que temos procurado assegurar em trabalhos que debatam políticas públicas, com ênfase em artigos com relatos de pesquisas empíricas. Prioridade que, assinala-se, não exclui a publicação de ensaios ou de artigos teóricos com o padrão de qualidade demandado.

Nessa edição, o leitor saberá quais são as evidências internacionais sobre o uso de câmeras corporais no policiamento; terá acesso a dados impactantes a respeito de acidentalidades no trânsito no Rio Grande do Sul; acompanhará uma avaliação do processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre; será convidado a um mergulho na história para acompanhar os antecedentes e as causas da Revolução Federalista (1893-1895) no estado; poderá refletir sobre a complexidade da diplomacia concebida como política pública; terá acesso ao debate sobre a gestão de recursos hídricos no Rio Grande do Sul e saberá dos desafios para a construção de políticas públicas de inovação na esfera municipal.

Agradecendo a todos e a todas que tornaram possível essa edição, especialmente aos pareceristas de **Crítica & Controle**, por sua dedicação no exame dos artigos submetidos, desejamos uma ótima leitura

Marcos Rolim e Fabian Scholze Domingues  
**Editores**

## SUMÁRIO

### 05 ENTREVISTA

Professor **Daniel Sarmento**  
sobre os desafios para o fortalecimento  
da democracia no Brasil.

### 15 ARTIGOS

#### 16 Evidências sobre o uso de câmeras corporais no policiamento: overview de Revisões Sistemáticas

Marcos Rolim  
Nathan Chesini  
Júlia de Quevedo Manzano

#### 38 Um panorama do trânsito no Rio Grande do Sul (2011 - 2021): sinistralidade e o perfil do condutor

Filipe Grisa  
Fabian Scholze Domingues

#### 72 O processo de institucionalização do SUAS: uma análise dos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre

Luciana Pazini Papi  
Vanessa Marques Daniel  
Gianna Vargas Reis Salgado Dias

#### 102 Memórias da intolerância: antecedentes e causas da Revolução Federalista (1893-1895) no Rio Grande do Sul

Gunter Axt

#### 138 A política externa enquanto política pública: questões conceituais e operacionais da diplomacia brasileira

Paulo Roberto de Almeida

#### 180 Diagnóstico, desafios e perspectivas em relação à gestão de recursos hídricos no Rio Grande do Sul

Guilherme Garcia de Oliveira

#### 212 A construção de políticas públicas de inovação na esfera municipal: oportunidade, problema e solução

Diego Gonzales Chevarria  
Amanda Maioli Pasqual  
Lisandra Balbinot  
Milene Rostirolla



**N**a tarde do dia 17 de abril, através de uma plataforma on-line, o professor Daniel Sarmento concedeu entrevista exclusiva ao editor de **Crítica & Controle**, Marcos Rolim, abordando alguns dos desafios para o fortalecimento da democracia no Brasil, tratando dos direitos humanos e do papel dos Tribunais de Contas.

O professor Daniel Antônio de Moraes Sarmento, reconhecidamente um dos mais destacados juristas brasileiros, é doutor em direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Visiting Scholar da Universidade de Yale (EUA). É professor titular de direito constitucional da UERJ e advogado. Em 1995, ingressou na carreira de procurador da República, na qual atuou até 2014, quando, já procurador regional da República, pediu exoneração do Ministério Público Federal para exercer a advocacia. É autor de inúmeros trabalhos e de 25 livros, sendo os mais recentes: *Desigualdade, o flagelo do Brasil* (São Paulo: Migalhas, 2022), *Dignidade da Pessoa Humana: conteúdo, trajetórias e metodologia* (Belo Horizonte: Fórum, 2022, 3ª ed.) e *Crise democrática e luta pela Constituição* (Belo Horizonte: Fórum, 2020).

Professor  
**Daniel  
Sarmento**



# O Brasil nunca foi uma democracia plena

Entrevista com o professor Daniel Sarmento<sup>1</sup>

**MARCOS ROLIM:** O Brasil possui uma experiência democrática que tem sido reconhecida como frágil, além de incipiente. No último período, muitos são os autores que apontaram retrocessos importantes que inseriram o Brasil no quadro de uma democracia eleitoral, tão somente, e não mais no quadro de uma democracia liberal. O senhor concorda com a ideia de que o país foi, de alguma forma, atingido por uma tendência mundial de erosão da democracia? Em caso positivo, quais os temas que lhe parecem poderiam ser objeto de aperfeiçoamento constitucional de forma a estimular uma experiência democrática mais sólida?

**DANIEL SARMENTO:** Concordo inteiramente com o diagnóstico a respeito da realidade mundial na qual o Brasil se insere. Entendo que, com a posse de Lula, o Brasil começou a sair de um momento em que a democracia esteve sob gravíssimo risco. Isso porque o ex-presidente Bolsonaro não foi apenas um político conservador, mas uma liderança claramente autoritária, que fez com que o Brasil experimentasse não só um processo de erosão democrática, com impactos incrementais, mas também um período em que pendeu sobre a sociedade brasileira, a todo momento, a ameaça concreta de golpe. E, em minha opinião, esse problema foi agravado pela posição antidemocrática de setores das Forças Armadas.

Só para lembrar, nunca antes tivemos algo como um tweet de um general ameaçando o Supremo Tribunal Federal (STF) às vésperas de um julgamento importante ou militares questionando a lisura das urnas eletrônicas e sugerindo que o resultado das eleições poderia não ser acatado. Todos esses episódios foram muito sérios. Tivemos medidas administrativas que produziram graves retrocessos, ataques às instituições democráticas e a grupos historicamente discriminados, como os povos indígenas e o público LGBTQI+, além de ataques aos jornalistas, sobretudo às mulheres jornalistas.

Em nossa experiência, identificamos tudo o que é típico dos processos de erosão democrática, e observamos também a ameaça de ruptura, de golpe à moda antiga. Em minha visão, isso diferencia o caso brasileiro de outros cenários como aqueles mencionados por Steven Levitsky e Daniel Ziblatt em “Como as Democracias Morrem” – do líder que,

---

<sup>1</sup> Crítica & Controle agradece ao Dr. Geraldo Costa Da Camino, procurador-geral do Ministério Público de Contas do Rio Grande do Sul e membro do conselho editorial da Revista pela sugestão e pelo contato inicial com nosso entrevistado.

uma vez no poder, vai erodindo a democracia aos poucos. Penso que, em nosso caso, temos vários ingredientes locais para além daqueles comuns aos processos de desdemocratização conhecidos internacionalmente. Globalmente, observamos o esgotamento do receituário neoliberal, que impulsionou essa ideia do empreendedorismo de si mesmo e minou os mecanismos de solidariedade. Há, ainda, a emergência das redes sociais e seus fenômenos derivados, como a convivência em bolhas on-line, que estimulam processos de radicalização. E além disso um backlash anti-igualitário, promovido no âmbito das chamadas “guerras culturais”. Grupos que se sentiram incomodados por conquistas progressistas a respeito da igualdade racial, de gênero e de orientação sexual, dentre outros temas. Esses descontentamentos foram capturados e promovidos pela extrema direita em todo o mundo.

Tivemos tudo isso por aqui, mas também é preciso reconhecer características brasileiras que condicionam esse processo. Em primeiro lugar, o Brasil nunca foi uma democracia plena, porque sempre convivemos com um nível inaceitável de desigualdade social, permeado também pelo racismo estrutural, fenômenos que sempre limitaram nossa experiência democrática. Além disso, o fato de nunca termos tido qualquer experiência de Justiça de Transição permitiu que muitas pessoas alimentassem um saudosismo em relação à ditadura, imaginando que os militares são eficientes e não se envolvem com corrupção. Portanto, esses são aspectos locais que agravaram a situação.

**M. R.:** Nesse quadro local, o senhor entende que seria necessário produzir ajustes na Constituição Federal de modo a reduzir o risco de determinadas interpretações autoritárias como aquela que se fez do artigo 142, por exemplo, que trata da garantia da Lei e da Ordem pelas Forças Armadas

**D.S.:** Idealmente, penso que a redação do artigo 142 deveria ser diferente, porque a redação atual tem muito a ver com o lobby que as Forças Armadas fizeram na Constituinte. O ponto central, entretanto, é que qualquer interpretação séria do próprio artigo, que considere a interpretação sistemática do texto constitucional, não deixa margem para dúvidas. Não por acaso, quando Ulysses Guimarães profere seu famoso discurso na promulgação da nova Constituição, a síntese que ele faz é a de que aquele texto traduzia o compromisso com a democracia de todos os que tinham “ódio e nojo das ditaduras”. Então, diante de um texto que é integralmente construído com o objetivo de instituir um Estado Democrático de Direito, não é possível uma leitura que atribua às Forças Armadas qualquer “poder moderador”. A chance de aperfeiçoar a redação do art. 142, com a atual composição do Congresso, é muito pequena, de modo que talvez não seja oportuno insistir nisso. E a correta interpretação do próprio artigo não autoriza a ideia de que as Forças Armadas possam intervir no processo político. A Constituição de 88 está muito longe de ser perfeita, mas ela não é causa da crise que enfrentamos. O desafio segue sendo, me parece, a luta pela efetividade das normas constitucionais, pela concretização das suas promessas – é claro, sem desconsiderar que o texto constitucional tem os seus problemas e pontos que poderiam ser aperfeiçoados.



**M. R.:** Em sua opinião, a dinâmica de composição dos Tribunais Superiores no Brasil e, notadamente, no caso do STF, a norma de indicação de nomes de livre escolha presidencial para sabatina pelo Senado, deveria ser objeto de uma reforma que reduzisse os riscos de indicações pouco republicanas, sem apreço pelos critérios de qualidade, independência, compromisso ético e diversidade? Na mesma linha e após a experiência que já tivemos de indicações de compadrio para a PGR, há reformas a serem pensadas que dificultem a instrumentalização política do MP?

**D.S.:** Acredito que essa dinâmica das indicações aos Tribunais superiores tem mostrado algumas disfuncionalidades. O que me parece, entretanto, é que essas disfuncionalidades têm mais a ver com a nossa cultura política do que propriamente com o desenho estabelecido pela Constituição. A sociedade deveria cobrar mais informações e exercer maior escrutínio sobre as indicações, de forma que se tornasse público o que a pessoa indicada pensa a respeito dos temas mais relevantes. Assim, por exemplo, seria muito importante saber o que os indicados têm a dizer sobre aquecimento global, direitos trabalhistas, direitos dos povos indígenas etc.

Isso deveria valer agora, por exemplo, nas indicações que o presidente Lula fará. O fato de alguém ter sido eleito não o autoriza a indicar um nome apenas com base em preferências pessoais. A missão do STF pressupõe independência, então, por um lado, penso que a sociedade e os partidos deveriam cobrar mais isso. Por outro lado, sou favorável à ideia da definição de mandatos no Supremo Tribunal Federal. De preferência, mandatos longos, de 12 anos, nos termos mencionados pelo ministro Lewandowski, com vedação à recondução. Entendo que essa medida evitaria a permanência por tempo excessivo de um ministro, permitindo maior oxigenação do Tribunal.

No caso das indicações à Procuradoria Geral da República (PGR), concordo com a necessidade de repensar a dinâmica atual. O que tivemos nesse período com Augusto Aras foi um desastre. Muito do ativismo do STF no campo penal, que tem recebido críticas, se deveu à inação do PGR. Não fossem as respostas do STF, teríamos provavelmente assistido ao sacrifício da democracia brasileira.

Penso que algumas medidas deveriam ser implementadas, independentemente até de mudança constitucional. Por exemplo: todo integrante do Ministério Público no Brasil que determine o arquivamento de uma ação tem sua decisão submetida ao controle do próprio MP, menos o PGR. Por quê? O curioso é que não há norma a respeito da ausência desse controle da atuação do PGR, trata-se de uma construção da jurisprudência do Supremo. Então, isso deveria mudar. Assim, se o PGR decidir não atuar, o Conselho Superior do Ministério Público poderia designar um subprocurador geral para agir em seu lugar. Essa medida já teria sido muito importante nesse período que vivenciamos.

Quanto à lista tríplice, considero que há um equilíbrio delicado a ser observado. Por um lado, não acho interessante haver a certeza de que o governo irá acatar a lista tríplice, porque isso estimularia a formação de listas orientadas por dinâmicas corporativas. E, note-se, digo isso como um ex-integrante do Ministério Público Federal. Ao mesmo tempo, não me parece bom Lula anunciar desde já que não irá acatar a lista, porque é muito importante que o indicado tenha legitimidade interna no MP, de modo a poder coordená-lo. O que eu não acho realmente desnecessário é a indicação do primeiro nome da lista, prática que o PT adotou no passado. A margem de escolha da lista tríplice é uma margem legítima de escolha política e me parece muito natural que os governos indiquem, nesse espaço, o nome que lhes pareça mais afinado com seus valores. Isso é do jogo democrático. O desafio, então, me parece ser o de alcançar esse equilíbrio, considerando a lista como um input político importante do processo.

**M. R.:** Em grande parte do mundo, políticas públicas são avaliadas externamente e seus resultados são sistematicamente medidos de tal forma que seja possível saber quais iniciativas funcionam, quais são ineficientes e quais são contraproduativas, no sentido de que agravam os problemas que pretendiam enfrentar. No caso do Brasil, ainda não temos uma tradição mais consistente de avaliação de políticas públicas e, muito frequentemente, os gestores desperdiçam recursos em projetos que não produzem resultados. Em sua opinião, os Tribunais de Contas devem focar suas atenções na efetividade das políticas públicas?

**D.S.:** Primeiramente, é importante assinalar que há uma base constitucional para que os Tribunais de Contas atuem nesse sentido, porque o artigo 70 da CF fala em legitimidade, economicidade, etc. O desafio é o do necessário equilíbrio para se evitar que uma Corte de Contas passe a substituir os gestores eleitos, o que seria problemático na lógica democrática e republicana. Os Tribunais de Contas desempenham uma função essencial que envolve, entre outros pontos, a garantia dos processos de accountability, mas não formam uma instância para definição de prioridades, o que é propriamente uma missão política dos gestores eleitos. Então, o necessário processo de avaliação dos resultados das políticas públicas pelos Tribunais de Contas deve abrir processos de diálogo institucional, a partir de auditorias operacionais que estabeleçam recomendações aos gestores, com base em evidências.

Em casos extremos, os Tribunais de Contas poderiam até invalidar políticas. Vamos imaginar, por exemplo, que, diante de uma realidade de fome, o gestor resolva adquirir carros importados para os secretários de Estado. Essa hipótese parece exigir uma posição mais forte em benefício do interesse público. Mas, a meu ver, a conduta geral deve ser a de apostar mais na função pedagógica dos Tribunais de Contas – o que tende a produzir resultados melhores, inclusive.

**M. R.:** O senhor considera haver, no exercício do papel, por vezes, contramajoritário da função de controle, uma certa tensão entre os princípios democrático e republicano?

**D.S.:** - Sim, acho que isso pode ocorrer. Esse é um debate que se coloca mais intensamente quanto ao Poder Judiciário, notadamente no que diz respeito às decisões do STF. Mas, na medida em que as Cortes de Contas também têm o poder de colocar limites ou mesmo de invalidar escolhas feitas por gestores eleitos, acho que o conceito de aplica – com algumas nuances, porque as decisões dos Órgãos de Controle não costumam ter a mesma intensidade de decisões como as que são tomadas pelo STF, por exemplo.

Por outro lado, se pressupõe – ainda que, infelizmente, isso nem sempre seja verídico – que juízes conheçam o direito. O ponto é que um dos aspectos delicados das decisões do Poder Judiciário é que, como regra, os magistrados conhecem o direito, mas não conhecem muito mais que o direito. E, com frequência, determinadas decisões do Judiciário sobre políticas públicas envolvem temas situados muito além do direito, que demandam uma expertise específica, que magistrados não possuem.

Mas se supõe, por outro lado, que os Tribunais de Contas tenham uma formação mais multidisciplinar, com pessoal da Economia, da área de Políticas Públicas, etc.; com mais capacidade, portanto, para efetivar esse tipo de controle do que o Judiciário. Então, se renova a necessidade daquela postura de diálogo e de indução às mudanças com base em recomendações.

**M. R.:** O senhor tem abordado diferentes temas a respeito dos direitos humanos, tanto na sua produção acadêmica quanto em sua atividade como advogado. Um desses temas é a realidade carcerária brasileira já definida pelo Supremo como “estado de coisas inconstitucional”. O problema é que esse conceito, uma técnica construída pela Corte Constitucional da Colômbia, pressupõe uma resposta coordenada de todos os Poderes e órgãos para se enfrentar situações de violações massivas de direitos humanos. Essa resposta coordenada não ocorreu, até hoje, no Brasil. Quais as razões dessa inércia e o que o senhor imagina que os Tribunais de Contas brasileiros poderiam fazer nesse tema?

**D.S.:** Excelente essa pergunta. Eu confesso que nunca havia pensado a respeito do papel dos Tribunais de Contas quanto ao sistema carcerário, mas acho uma ótima ideia trazê-los para o lado da solução do problema.

Eu sou o advogado da ADPF 347, em que o STF reconheceu o “estado de coisas inconstitucional” do sistema carcerário nacional. Trata-se de identificar a situação dantesca que, além de representar uma violação gravíssima dos direitos humanos, origina alguns dos mais sérios problemas de segurança pública do País, afetando também quem está fora dos muros das prisões. Isso porque, é nesse caldo terrível de violação de direitos que vicejam as organizações criminosas. O Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV), para citar só dois exemplos, nasceram aí. Essas rebeliões que ocorreram recentemente no Rio Grande do Norte tiveram entre suas causas temas como a tortura no sistema carcerário e a comida estragada servida nas prisões daquele Estado.

Assim, para além das violações aos direitos humanos, as péssimas condições do sistema prisional brasileiro geram problemas muito graves de segurança pública. Esse modelo, que parte da premissa de que a segurança pública vai ser resolvida colocando mais gente na cadeia, também produz gastos públicos expressivos, sem qualquer efetividade. A população carcerária brasileira tem crescido de forma exponencial, e hoje já temos, em números absolutos, a terceira maior massa carcerária do mundo. E a insegurança só aumentou. Por isso, entendo que é hora de repensar o sistema atual.

Esse é um tema que costuma ser muito impopular. A maior parte da sociedade, mesmo que não comungue daquela premissa fascista de que “bandido bom é bandido morto”, não está muito interessada nas condições de vida nas prisões. Os presos, na prática, não votam, então não há políticos que se dirijam às prisões e se comprometam com melhoria das condições carcerárias. Infelizmente, o Judiciário tem sido mais parte do problema do que da solução, sentenciando à prisão sem se interessar pelas condições dos presídios. Muitos juízes são indiferentes ao tema.

Por isso, entendo que quanto mais instituições puderem contribuir para equacionamento dessa situação dantesca e inconstitucional, melhor. Na medida em que os Tribunais de Contas têm essa possibilidade de controlar as práticas administrativas, a legitimidade dos gastos e a efetividade das políticas públicas, é claro que eles podem se debruçar sobre o sistema prisional, cujos problemas também se inserem nas suas atribuições. Realizar auditorias operacionais sobre a administração penitenciária, verificar o que não funciona, etc. são medidas que poderiam ajudar muito. Por exemplo, eu soube recentemente que, em um estado brasileiro, uma das razões pelas quais a comida estava sendo fornecida aos presos de maneira completamente imprópria – e, em geral, estragada – é porque ela estava sendo reaproveitada para venda como lavagem para porcos. Ou seja, havia gente no sistema carcerário ganhando dinheiro com isso. Então, há questões até mesmo de improbidade administrativa nesse campo. Mais uma razão pela qual me parece uma excelente ideia envolver os Tribunais de Contas nesse tema.

***“Na medida em que os Tribunais de Contas têm essa possibilidade de controlar as práticas administrativas, a legitimidade dos gastos e a efetividade das políticas públicas, é claro que eles podem se debruçar sobre o sistema prisional, cujos problemas também se inserem nas suas atribuições.”***



**M. R.:** O senhor poderia situar mais amplamente o conceito de “estado de coisas inconstitucional”, o contexto de seu surgimento e suas repercussões?

**D.S.:** Sim, essa é uma categoria que a Corte Constitucional da Colômbia desenvolveu. Há conceitos similares, com outras denominações, em outros países. O estado de coisas inconstitucional ocorre quando há uma realidade de graves e maciças violações de direitos humanos, envolvendo, em geral, múltiplas instituições, algo que persiste no tempo e que se torna estrutural. Nessas situações, a resposta demandada é complexa, porque envolve, necessariamente, a atuação de várias instituições. Trata-se de uma situação completamente incompatível com a Constituição e que não será resolvida com a simples invalidação de uma lei ou de um ato administrativo. Via de regra, a solução envolve a necessidade da formulação de planos para os quais vários atores são convocados, e nos quais os governos, sob a fiscalização do Judiciário, são obrigados a colher contribuições da sociedade civil e de especialistas. Há um momento em que esses planos são homologados por um Tribunal – no caso da Colômbia, pela Corte Constitucional; no Brasil, pelo Supremo Tribunal Federal. Depois, há uma fase de monitoramento da execução desses planos, para que eles não sejam apenas cartas de intenções.

A ideia introduz a percepção de que há violações à Constituição que não derivam de leis ou de atos específicos, mas de certas realidades com as quais o Poder Público contribui quando, por exemplo, se omite gravemente ou desvirtua uma política pública. O Supremo começou a empregar essa técnica no exame da ADPF 347, a primeira vez que ela entrou no direito brasileiro, mas ela já tem sido utilizada em outros casos. Eu sou advogado de algumas outras ações como, por exemplo, a ADPF 635, a chamada “ADPF das Favelas”, na qual esse tema também veio à baila, no exame da letalidade das operações policiais nas periferias do Rio de Janeiro. Trata-se de uma realidade gravíssima, pois muitas vezes a polícia atua ignorando que, nas favelas, vivem centenas de milhares de pessoas que não possuem qualquer envolvimento com o crime – incluindo crianças que, frequentemente, são vítimas fatais da atuação policial. O Supremo também discutiu esse conceito quando examinou a atuação do governo Bolsonaro na pandemia, em relação aos indígenas, bem como quando discutiu as gravíssimas falhas da atuação do Estado na preservação da Amazônia, diante do fenômeno do aquecimento global.

Particularmente, entendo que não se deve banalizar o uso dessa categoria. Vi, recentemente, em uma ação em que se discutia equívocos nos acordos de leniência no âmbito da Lava Jato, que se falava também em suposto estado de coisas inconstitucional, o que me parece inadequado. Também tenho muitas críticas à Lava Jato e acredito que devem ter ocorrido abusos em vários acordos. Mas essa não é uma categoria que deva ser mobilizada para discutir impropriedades jurídicas em geral, mas apenas para tratar de violações gravíssimas e sistêmicas de direitos fundamentais, que afetam sobretudo as camadas mais vulneráveis da população.

**M. R.:** O senhor acaba de mencionar o tema da letalidade policial, algo que constitui um problema de primeira grandeza e que está pendente de solução, mesmo que mínima. A própria decisão do Supremo na “ADPF das Favelas”, que foi muito importante no caso do Rio de Janeiro, também foi descumprida pela polícia e o tema segue em aberto no Brasil. Não lhe parece que, nesse caso, o sistema de controle presente no ordenamento jurídico como, por exemplo, a atribuição do controle da atividade policial ao Ministério Público, ou a responsabilidade de uma certa Inspeção Geral das Polícias Militares da qual nunca se ouviu falar, precisaria ser completamente revisto? Não estamos diante de um quadro de polícias que atuam fora de qualquer controle efetivo? Em caso positivo, como superar essa realidade?

**D.S.:** Com certeza esse é um dos mais graves problemas do Brasil. É um problema da democracia brasileira e é um tema central de direitos humanos no Brasil. Algumas polícias acham que podem agir acima da lei, a partir de uma lógica de guerra. Ora, a segurança pública é um serviço essencial que deve ser prestado para todas as pessoas, de maneira universal, sem qualquer tipo de discriminação, e não a partir de uma lógica bélica em que favelas e regiões periféricas são tratadas como se fossem territórios inimigos, o que se traduz em uma espécie de Estado de exceção. Como você assinalou muito bem, uma instituição que vem falhando gravemente nisso é o Ministério Público. A Constituição estabeleceu que o MP deveria exercer esse controle sobre a atividade policial; entretanto, a despeito do fato de que temos uma das polícias que mais mata em todo o mundo, são raríssimos os casos no país de denúncias contra policiais, assim como de condenações, mesmo em casos de terríveis chacinas. O Brasil até já foi condenado por isso na Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Favela Nova Brasília.

**M. R.:** Encerrando nossa entrevista, gostaria de lhe ouvir sobre a atual dicotomia entre o “mínimo existencial” e a “reserva do possível”, e como considera que os Tribunais de Contas poderiam se situar quanto ao tema?

**D.S.:** Inicialmente, apenas para situar os marcos conceituais, a ideia de “mínimo existencial” foi concebida para traduzir a garantia de condições materiais para uma vida digna. Já o conceito de “reserva do possível” tem a ver com a escassez dos recursos públicos. Como eles não são infinitos, os gestores precisam realizar escolhas alocativas, ou seja, deliberar sobre onde se vai gastar e onde não. A reserva do possível frequentemente é invocada como algo que limita os direitos sociais e, às vezes, até os direitos individuais, por conta dos custos que a sua garantia envolve. Esse é um critério que baliza também as decisões judiciais.

O que se tem afirmado é que, no mínimo existencial, há uma prioridade absoluta na alocação de recursos. Não se pode permitir, por exemplo, que pessoas passem fome, ou que permaneçam vivendo na rua ao desabrigo, ainda que a resolução desse tipo de problema exija gastos significativos. Nesse tipo de problema, então, seria possível uma intervenção sobre as escolhas alocativas dos gestores. Se isso vale para a atuação do Poder Judiciário, então penso que deve valer também para a atuação dos Tribunais de Contas. Com o adendo de que essas instituições, por conhecerem com mais profundidade os dados a respeito das receitas e das despesas dos entes públicos, estão, possivelmente, em condição mais favorável para fazer esse tipo de intervenção e, talvez, para atuar também preventivamente, com recomendações e alertas aos gestores. Assim, por exemplo, na realidade que vocês vivenciam no Sul, de invernos mais rigorosos, os Tribunais de Contas poderiam demandar com antecedência aos gestores quais os planos existentes, qual a política pública para garantia de moradia, ou no mínimo abrigo, para pessoas em situação de rua, já que a ausência desse planejamento pode fazer com que as pessoas literalmente morram de frio. Então, em casos dessa natureza, os recursos necessários têm de aparecer.

***“...na realidade que vocês vivenciam no Sul, de invernos mais rigorosos, os Tribunais de Contas poderiam demandar com antecedência aos gestores quais os planos existentes, qual a política pública para garantia de moradia, ou no mínimo abrigo, para pessoas em situação de rua...”***

E se o gestor disser que não há recursos, os Tribunais de Contas são os órgãos em melhor condição para dizer que há, sim, esses recursos se, por exemplo, despesas mais supérfluas forem evitadas. Então, acho sim que há espaço importante para os Tribunais de Contas atuarem em defesa do mínimo existencial.

# ARTIGOS



# **Evidências sobre o uso de câmeras corporais no policiamento: overview de Revisões Sistemáticas**

*Evidence on the use of body cameras in policing:  
Overview of Systematic Reviews*

Marcos Rolim<sup>1</sup>

Nathan Chesini<sup>2</sup>

Júlia de Quevedo Manzano<sup>3</sup>

**Resumo:** Este artigo analisa as evidências encontradas em quatro revisões sistemáticas realizadas entre 2017 e 2022, com o objetivo de identificar quais são os resultados derivados de programas com câmeras corporais acopladas aos uniformes de policiais. A pesquisa foi realizada nas plataformas *Google Scholar*, *Pub Med*, *Scopus* e *OpenAlex*, com as palavras de busca “*body-worn cameras*”, “*policing*” e “*systematic review*”, com o uso do indicador booleano *AND*. Concluimos que as evidências disponíveis, para além dos limites da maioria dos estudos, autorizam as expectativas positivas no sentido da redução da letalidade e da violência policial, da redução do número de reclamações contra os policiais e no aperfeiçoamento do trabalho de polícia, efeitos que tendem a ser mais significativos em países com maiores indicadores de violência policial, especialmente se os gestores considerarem os “elementos moderadores”, destacadamente a natureza dos equipamentos e o grau de adesão dos profissionais.

**Palavras-chave:** câmeras corporais; policiamento; revisões sistemáticas; evidências.

<sup>1</sup> Doutor em Sociologia, professor do Mestrado em Direitos Humanos do Centro Universitário Ritter dos Reis – UniRitter, onde coordena Grupo de Pesquisa sobre Justiça Restaurativa. Vice-diretor da Escola de Gestão e Controle do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS). Email: marcos@rolim.com.br - ORCID- <https://orcid.org/0000-0003-1076-5990>.

<sup>2</sup> Bolsista de iniciação científica do Grupo Ânima, cursando Direito no Centro Universitário Ritter dos Reis – UniRitter. Email: - chesini.nathan@gmail.com - ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2063-4102>.

<sup>3</sup> Voluntária em projeto de iniciação científica do Grupo Ânima, cursando Direito no Centro Universitário Ritter dos Reis – UniRitter. Email: juliamanzano90@gmail.com - ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2216-5570>.

**Abstract:** *This paper analyzes the evidence found in four systematic reviews conducted between 2017 and 2022, with the aim of identifying which are the outcomes derived from programs with body-worn cameras attached to the uniforms of police officers. The search was conducted on the Google Scholar, Pub Med, Scopus and OpenAlex platforms, with the search words "body-worn cameras", "policing" and "systematic review", with the use of the Boolean indicator AND. We conclude that the available evidence, beyond the limits of most studies, authorizes positive expectations towards the reduction of lethality and police violence, the reduction of the number of complaints against officers and the improvement of police work. These effects tend to be more significant in countries with higher indicators of police violence, especially if managers consider the "moderating elements", namely the nature of the equipment and the degree of adherence of professionals.*

**Keywords:** *body-worn cameras; policing; systematic reviews; evidences.*

## Introdução

A disponibilidade da tecnologia de câmeras corporais (*body-worn cameras* – *BWCs*) acopladas aos uniformes dos policiais tem se ampliado em vários países nos últimos anos. Entre outros benefícios, se espera que projetos bem implementados de monitoramento por câmeras corporais das atividades policiais permitam maior prestação de contas e transparência (*accountability*) das polícias e redução da violência nas interações entre os policiais e o público, incluindo a redução da letalidade resultante da ação policial (Miller; Chillar, 2022). Autores como Alpert e McLean (2018), por seu turno, destacam o objetivo de melhorar a qualidade probatória das investigações policiais.

Sabe-se que a introdução de novas tecnologias no policiamento pode alterar o comportamento dos profissionais na área. Assim, por exemplo, já se observou que o uso de armas menos letais pode reduzir as reclamações dos cidadãos contra policiais, especialmente quanto ao uso excessivo de força (Taylor *et al.*, 2011). Um novo recurso tecnológico, entretanto, não é uma panaceia, porque integra uma estrutura de policiamento cujas principais determinações se situam em outras variáveis como as decisões tomadas pelos gestores, a legitimidade da força policial nas comunidades onde atua, a qualidade dos processos de seleção e capacitação dos profissionais, a natureza das dinâmicas sociais de reprodução da violência e do medo etc.

O aumento no uso das câmeras no policiamento envolve a decisão de realizar investimentos expressivos. Em 2015, por exemplo, o Departamento de Justiça nos Estados Unidos (EUA) investiu \$ 24 milhões para financiar programas com o uso da tecnologia em 73 agências em resposta aos protestos relativos à violência policial com vítimas negras (Choi; Michalski; Snyder, 2022). Os custos variam de acordo com os modelos disponíveis e os sistemas de armazenamento e processamento das informações, além de outros elementos como a capacitação dos policiais. Algumas câmeras possuem recursos mais desenvolvidos para definição de imagem e captura de sons, algumas são à prova d'água, têm maior autonomia e gravam com criptografia de forma a evitar violação da privacidade (Blaskovits; Bennell, 2020). Há também câmeras que impedem a edição de imagens, que possuem GPS acoplado e que impedem a discricionariedade policial quanto à ativação e desativação das filmagens. No caso brasileiro, por exemplo, as câmeras utilizadas no “Programa Olho Vivo” da Polícia Militar de São Paulo (PMESP) possuem o sistema “grava tudo” que não permite que os policiais interrompam a gravação. O nível de discricionariedade dos policiais é baixo, pois o que eles podem decidir é acionar o mecanismo de gravação em alta resolução nos momentos em que há “interesse policial”, ou seja, nas situações potencialmente conflituosas em que deve haver uma imagem mais nítida e som gravado. Sem essa decisão, as câmeras seguem gravando em baixa resolução e sem captar sons. A tecnologia desse programa permite acessar remotamente as imagens em tempo real e acionar o sistema de gravação em alta resolução a partir do barulho de disparo de arma de fogo, entre outras funcionalidades.<sup>4</sup>

Uma avaliação a respeito dos custos deve considerar, também, as possibilidades de economia advindas do emprego da tecnologia por conta da maior eficiência. O estudo randomizados com grupo de controle de Braga *et al.* (2017), por exemplo, com mais de 400 policiais em Las Vegas, estimou, além de outros benefícios, uma economia de US\$ 6.200 no custo médio de investigação para cada queixa contra policiais.

Os estudos de avaliação, entretanto, têm encontrado evidências contraditórias ou pouco consistentes quanto aos efeitos dos programas, o que

| <sup>4</sup> Ver: <https://www.ibccrim.org.br/noticias/exibir/8949>.

aumenta a importância dos estudos de revisão sistemática<sup>5</sup>. Uma possível explicação para essas diferenças é o contexto em que a tecnologia é implantada. A existência de mecanismos de responsabilização dos policiais, por exemplo, faz muita diferença, assim como o ambiente político de maior ou menor resistência aos programas (White; Malm, 2020).

Ao mesmo tempo, questionamentos em torno de temas éticos e do direito à privacidade, tanto do público quanto dos policiais, têm alimentado debates que sugerem limitar as possibilidades de coleta de imagens. Discutindo o tema a partir das responsabilidades do pesquisador, Mok, Cornish e Tarr (2015) perguntam: “quando tudo o que você vê são dados, quais princípios éticos se aplicam?” Com a possibilidade de gravar cenas que envolvem civis em suas atividades de rotina, o que ultrapassa em muito os dados visuais requeridos para o controle da atividade policial, como atualizar princípios como consentimento informado, confidencialidade e beneficência, por exemplo?

Nesse artigo, procuramos lidar com a complexidade presente nos estudos de avaliação, destacadamente com o fato de que eles examinam programas muito diferentes, realizados em distintos contextos culturais e sociais e com tecnologias variadas, o que, quase sempre, impede comparações efetivas. Com esse cuidado, apresentamos, inicialmente, o contexto do emprego de câmeras corporais no policiamento brasileiro, destacando a polêmica em curso e os resultados dos primeiros estudos de impacto. Na segunda parte, tratamos da metodologia que empregamos em nossa *Overview* e de alguns dos desafios teóricos em estudos de avaliação sobre o emprego de câmeras corporais no policiamento. Ato contínuo, sintetizamos nossa análise sobre as revisões sistemáticas disponíveis nas plataformas selecionadas e no lapso temporal da pesquisa para, então, apresentarmos nossas considerações finais.

<sup>5</sup> Segundo Galvão e Pereira (2014), “Revisões sistemáticas de boa qualidade são consideradas o melhor nível de evidência para tomadas de decisão. Por seguir um método científico explícito e apresentar resultado novo, a revisão sistemática é classificada como contribuição original na maioria das revistas de pesquisa clínica”.

## 1. O contexto brasileiro no uso de câmeras no policiamento

Os estudos sobre policiamento no Brasil têm revelado múltiplas facetas que envolvem o cotidiano dos profissionais da segurança pública e suas interações com o público. Entre os desafios a serem superados, alguns temas aparecem com destaque, entre eles o uso excessivo da força, abuso de autoridade e letalidade produzida por ações policiais (Cano, 1997; Misse *et al.*, 2013; Sinhoretto; Schlittler; Silvestre, 2016). Em 2021, 6.145 pessoas foram mortas em ações policiais no Brasil, sendo que no estado do Amapá, a letalidade por ação policial alcançou a taxa de 17,1 pessoas para cada grupo de 100 mil habitantes, quase seis vezes maior que a taxa média nacional já muito alta de 2,9/100 mil. Outro tema recorrente nos estudos vincula-se ao perfil das vítimas da brutalidade policial, invariavelmente homens jovens, pobres e em sua grande maioria negros. Como mostram os dados do Anuário da Segurança Pública, as taxas de mortalidade por intervenção policial no Brasil têm diminuído entre as pessoas brancas e aumentado entre as populações negras. Entre as vítimas fatais identificadas com raça/cor, 84,1% são negras (Bueno *et al.*, 2022).

Segundo o que dispõe o artigo 129, VII, da Constituição Federal, o controle externo da atividade policial no Brasil é responsabilidade do Ministério Público. O que se percebe, entretanto, é que esse controle não é efetivo, não surtindo efeitos nítidos sequer sobre a letalidade produzida por ações policiais (Gloeckner; Gonçalves, 2017; Garcia, 2018). Entre as razões que constroem o papel atribuído aos Ministérios Públicos Estaduais pode-se elencar as próprias características do nosso federalismo, como bem o observaram Viegas e Rodrigues (2021, p. 21):

[...] o modelo federativo brasileiro pode ser um impeditivo ao controle eficaz das Polícias, já que tanto o agente controlado (PCs e PMs) como o controlador (MPEs) compartilham de proximidade com o governo estadual e estão submetidos, em tese, às mesmas estruturas de poder e ação de elites políticas que atuam nesses limites.

Ao mesmo tempo, reclamações formalizadas pela cidadania quanto à conduta dos policiais não costumam ocorrer em grande número. Nos países mais desenvolvidos e onde se firmou uma tradição de maior controle sobre o



policiamento, as reclamações são poucas porque os policiais agem segundo os protocolos das suas corporações que são públicos e amplamente conhecidos. Casos de violação dos direitos humanos por policiais costumam gerar protestos e indignação pública o que concorre para que as apurações sejam mais rigorosas. Já em países como o Brasil, com tradições democráticas mais frágeis e onde há conivência do Estado diante de ações violentas e abusivas dos policiais, as reclamações formalizadas não costumam ocorrer por conta do medo de represálias. Como regra, não se oferece à população sequer um canal acessível e seguro que lhe permita registrar reclamações com facilidade, carência que se situa em um contexto de funcionamento muito limitado das corregedorias (Lemgruber; Musumeci; Cano, 2003) e de ausência de mecanismos efetivos que protejam a cidadania diante da violência policial (Cardia, 1997).

Nesse contexto, a possibilidade de um aumento na *accountability* das polícias brasileiras por meio de programas que introduzam novas tecnologias para o monitoramento da atividade policial, que permitam uma maior adesão dos profissionais aos protocolos da ação policial no Estado Democrático de Direito e a eventual responsabilização daqueles que os violam podem inaugurar reformas de caráter civilizatório, além de melhorarem o desempenho das polícias. O uso de câmeras corporais no policiamento, não obstante, encontra-se sob cerrado debate político-ideológico no Brasil.

Desde que os programas pioneiros no País foram implementados, se passou a observar resistências significativas de alguns gestores e de policiais frente ao uso das câmeras corporais. No Rio de Janeiro, por exemplo, as unidades especiais da Polícia Militar, que registram números expressivos de mortes de civis, não deverão usar o equipamento, sendo que o governador Cláudio Castro sustentou que as gravações poderiam “expor as táticas adotadas pelos policiais” (Fonseca, 2022). A situação se tornou mais aguda a partir da determinação do ministro do Supremo Tribunal Federal, Edson Fachin, de que o Estado organize o cronograma para a instalação de câmeras no CORE e no BOPE, o que resultou em recurso impetrado pelo Governo Estadual. Nas suas razões, o Estado sustenta que:

A contraindicação do emprego de câmeras corporais nessa realidade impõe não apenas o risco de revelar a identidade do policial que ali vá confirmar dados oriundos de notícias anônimas, por exemplo, mas também porque essas técnicas ficarão registradas sob custódia e controle de terceiros, que possuem vínculo precário com o Estado (Bernardo, 2022).

Reações dessa natureza já marcaram até mesmo o discurso de candidatos aos governos estaduais, com as lideranças políticas da extrema-direita, identificadas ideologicamente com o bolsonarismo, se alinhando contrariamente ao uso das câmeras corporais no policiamento. Tais reações, entretanto, contrastam com os resultados já encontrados nas primeiras avaliações dos projetos implantados no Brasil.

Avaliação de Monteiro *et al.* (2022) sobre o impacto do “Projeto Olho Vivo” da PMESP, por exemplo, encontrou impressionante redução de 57% das mortes decorrentes de intervenção policial em relação às áreas de companhias que não utilizavam as câmeras, o que significa que 104 mortes foram evitadas nos primeiros 14 meses do programa, considerando apenas a região metropolitana de São Paulo. Estudo de Barbosa *et al.* (2021) sobre o programa de câmeras no policiamento em cinco cidades catarinenses encontrou redução de 61,2% do uso da força, um efeito que foi mais pronunciado entre PMs nos estágios iniciais de carreira. Os autores chamaram a atenção para a circunstância de que a efetividade da tecnologia quanto à redução da violência está associada à noção de que um comportamento fora das normas pode prejudicar as carreiras policiais. Já o estudo de Magaloni *et al.* (2022) sobre impacto de projeto semelhante na Rocinha (RJ) encontrou grande resistência dos policiais em acionar os equipamentos. O trabalho encontrou, por conta disso, um efeito de “despoliciamento” (*de-policing effect*), com redução das respostas dos policiais às demandas dos residentes, o que passou a ser citado pelos adversários do controle sobre a atividade policial como evidência de prejuízos advindos dos programas com câmeras no policiamento. Ainda assim, os autores constataram significativa redução no número de disparos (45% menos tiros) entre os agentes destacados aleatoriamente para o uso de câmeras. Esse mesmo estudo evidenciou que os moradores tinham mais medo da polícia do que dos traficantes locais.

## 2. Aspectos metodológicos e teóricos das avaliações

Este estudo é uma *Overview* das revisões sistemáticas (OoRs)<sup>6</sup> já publicadas sobre o uso das câmeras corporais no policiamento, complementado pelos estudos realizados no Brasil, ainda que limitados em escopo e abrangência, destacados acima. Foram empregadas as expressões “*body-worn cameras*”, “*policing*” e “*systematic review*”, com o uso do indicador booleano *AND*, no lapso temporal entre 2017 e 2022, nas plataformas do *Google Scholar*, *Pub Med*, *Scopus* e *OpenAlex*. A busca identificou quatro revisões sistemáticas, conforme disposto no quadro 1, que foram, então, analisadas.

Quadro 1 – Revisões sistemáticas

| Autoria                                                            | Revisões sistemáticas                                                                              | Publicação                                        | Ano               |
|--------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-------------------|
| Cubitt; Lesic; Myers; Corry.                                       | Body-worn video: A systematic review of literature                                                 | Australian and New Zealand Journal of Criminology | 2017 <sup>7</sup> |
| Maskaly; Donner; Jennings; Ariel; Sutherland.                      | The effects of body-worn cameras (BWCs) on police and citizen outcomes: A state-of-the-art review. | Policing                                          | 2017              |
| Lum; Stoltz; Koper; Scherer.                                       | Research on body-worn cameras: What we know, what we need to know                                  | Criminology & Public Policy                       | 2019              |
| Lum; Koper; Wilson; Stoltz; Goodier; Eggins; Higginson; Mazerolle. | Body-worn cameras' effects on police officers and citizen behavior: A systematic review.           | Campbell Systematic Reviews                       | 2020              |

Fonte: elaboração própria.

Para que os gestores possam investir em programas de policiamento com novas tecnologias é necessário contar com avaliações acuradas sobre seus efeitos. Essa providência também se exige quando tratamos do uso de

<sup>6</sup> Os estudos conhecidos como “Overview de Revisões Sistemáticas” (OoRs), segundo Silva *et al.* (2012), surgiram por conta da grande quantidade e a variável qualidade das informações disponíveis. Trata-se de “um novo tipo de estudo (que) foi desenvolvido para sintetizar e integrar as informações de vários estudos, a fim de reduzir as incertezas para a tomada de decisão e (que) poderá gerar uma nova hierarquia na pirâmide de evidências”.

<sup>7</sup> A primeira publicação dessa revisão se deu em 2016. A busca realizada na plataforma Google Scholar, com o auxílio do software *Publish or Perish*, localizou o estudo em publicação de 2017.

câmeras no policiamento, razão pela qual precisamos de indicadores que permitam delinear pesquisas de avaliação de resultados. Esses indicadores para a avaliação de impacto variam, mas temas como:

- a) redução da violência policial;
- b) redução da violência contra policiais;
- c) redução das queixas das comunidades contra policiais e
- d) aumento da confiança nas polícias são considerados muito relevantes para se medir os resultados do uso de câmeras no policiamento (Cubitt *et al.*, 2017).

As dificuldades metodológicas, entretanto, não se resolvem apenas com a definição de indicadores. Um dos problemas enfrentados pelos estudos que procuram medir resultados nas ações de policiamento é a diferença de percepção sobre o que caracteriza o “uso da força” ou a noção de “violência policial”. Nessa linha, é comum que determinadas práticas policiais sejam consideradas violentas em algumas regiões, mas não em outras. Essas diferenças estão presentes não apenas quando comparamos as realidades nacionais, mas também internamente, em diferentes territórios de um mesmo país. Ariel, Farrer e Sutherland (2015, p. 07) sintetizam o problema quando indagam “o que exatamente um policial tem que fazer antes de ser considerado como tendo usado a força”? Os autores citam, a propósito, o desentendimento entre dois grupos de pesquisadores americanos que não conseguiram chegar a um acordo sobre o que constituiria “uso indevido da força” ou “uso excessivo ou desnecessário da força” embora estivessem ambos os grupos medindo resultados a respeito do fenômeno. Segundo eles, dificuldades do tipo permanecem em várias áreas porque as definições legais são comumente genéricas e pouco operacionais.

Há outros aspectos a considerar como, por exemplo, a possibilidade de efeitos positivos com o uso de câmeras serem revertidos com o passar do tempo, ou de não terem produzido os resultados esperados por conta de falhas no processo de implantação dos programas. A esse respeito, Malm (2019) chama a atenção para a necessidade dos departamentos de polícia nos EUA seguirem o *check list* apresentado pelo Gabinete de Apoio à Justiça (*Bureau of*

*Justice Assistance - BJA*)<sup>8</sup>, que recomenda aprender os fundamentos do uso da tecnologia e desenvolver um plano, formar um grupo de trabalho, desenvolver a política pública, definir a melhor solução tecnológica, comunicar e educar as partes interessadas e executar a implantação do programa em fases.

Outro tema que merece atenção diz respeito à interpretação dos resultados, o que demanda um marco teórico explicativo. A maior parte dos estudos a respeito da influência das câmeras corporais no comportamento das pessoas, sejam policiais ou civis, se baseia na Teoria da Autoconscientização (*Self-Awareness Theory*), desenvolvida por Wicklund e Duval (1971) e na Teoria da Dissuasão (*Deterrence theory*) que aparece originalmente em duas obras filosóficas: “Dos Delitos e das Penas”, de Cesare Beccaria, publicada em 1764 e em “Uma Introdução aos Princípios da Moral e da Legislação”, de Jeremy Bentham, de 1781 (Choi; Michalsky; Snyder, 2022).

Pela Teoria da Autoconscientização, sabemos que há um momento da consciência em que as pessoas se descobrem distintas das demais, podendo assumir o ponto de vista delas, o que permite que os indivíduos reflitam sobre os seus comportamentos, na tentativa de alinhá-los com seus valores/inclinações. Assim, a consciência de estar sendo observado tende a mudar nossos comportamentos para atender às expectativas dos demais em um sentido pró-social.

Na tradição criminológica, por outro lado, a Teoria da Dissuasão sustenta que as punições impostas aos que violam a norma desencorajariam outras pessoas inclinadas ao cometimento das mesmas ações ilegais, uma expectativa que não tem sido confortada por evidências consistentes. Entretanto, alguns estudos como o de Feess *et al.* (2018), encontraram que a punição tem mais chances de produzir um efeito de dissuasão quando o risco da punição é percebido como muito alto, o que confirma a intuição de Beccaria para quem o mais importante seria a certeza da punição e não a gravidade da pena. Nessas bases teóricas, o uso de câmeras no policiamento teria um efeito

<sup>8</sup> Órgão do Departamento de Justiça, criado em 1984 nos EUA para reduzir crimes violentos, criar comunidades mais seguras e reformar o sistema de justiça criminal que concentra seus esforços na oferta de recursos, incluindo treinamento e assistência técnica, para aplicação da lei, correção, tratamento, reinserção, compartilhamento de informações sobre justiça e parceiros comunitários para enfrentar os desafios crônicos e emergentes da justiça criminal nacional. Ver: <https://bja.ojp.gov/>.

civilizatório. Ainda assim, é preciso estar atento à existência de “fatores moderadores” que podem alterar esses efeitos benéficos, o que inclui, entre outros temas, a percepção dos policiais sobre a inovação, o efeito de “contaminação” entre policiais que estão usando câmeras e o grupo de controle (os policiais que não estão usando), assim como a informação sobre o uso de câmeras pelos policiais nas comunidades e o grau de legitimidade das instituições policiais (Choi; Michalski; Snyder, 2022).

### **3. Evidências dos estudos de revisão sistemática**

A revisão sistemática de Cubitt *et al.* (2017) cobriu os estudos publicados em diferentes plataformas entre 1990 e 2015 encontrando 91 trabalhos. Desse total, atenderam aos critérios de inclusão da pesquisa onze estudos publicados em inglês, entre 2011 e 2015, sendo seis deles realizados nos EUA, três no Reino Unido e dois na Escócia. A revisão não realizou metanálise pela impossibilidade de comparação entre as diferentes metodologias empregadas nos estudos. Os autores identificaram um amplo corpo de evidências com razoável consistência, mas assinalaram que a maioria dos estudos analisados era metodologicamente frágil, sendo que apenas dois deles foram estudos randomizados controlados. As evidências encontradas, não obstante, sugerem que o uso de câmeras no policiamento produz efeitos benéficos, entre eles a redução dos casos de emprego da força pelos policiais, menores taxas de criminalidade para determinados delitos e economia com custos judiciais.

Os autores destacam o receio da população estadunidense diante do emprego de câmeras pelo policiamento, recurso que pode ser interpretado como mais uma estratégia de vigilância do Estado sobre as comunidades e, portanto, como uma restrição às liberdades individuais. Também por isso, a adoção de inovações dessa natureza demanda uma fundamentação ainda mais consistente com base em resultados positivos, sob pena de não se obter a validação desta política pública.

Cubitt *et al.* (2017) destacam a importância do Procedimento Operacional Padrão (POP) (*Standard Operating Procedures*) para o uso das câmeras e sua ativação. Eles relatam que, para os policiais em



Wolverhampton, por exemplo, haveria mais riscos se as câmeras estivessem ligadas em situações como em incidentes com armas, de ordem pública, jogos de futebol e situações de emergência. Para eles, a mesma razão justificaria não ligar as câmeras diante da solicitação de uma vítima. Reações como essas são muito diversas e dificultam a realização de estudos comparativos entre diferentes departamentos de polícia. Cubitt *et al.* (2017) concluem que o poder de decisão na ativação do equipamento aparece como uma ameaça considerável para a validade interna da pesquisa e merece ser melhor avaliado por estudos futuros. Os autores indicam efeitos positivos resultantes do uso de câmeras corporais como a redução das taxas criminais e dos incidentes com ofensas a policiais e melhora da qualidade das provas à disposição da Justiça. Os dados mostram, também, que houve aumento nas detenções e queixas reportadas, particularmente em casos de violência doméstica, o que pode ser um resultado do "efeito do observador". Ao saberem que as imagens da ocorrência estão sendo gravadas, haveria uma tendência de que os policiais respondessem de forma mais tradicional, efetuando prisões também em casos onde elas não seriam estritamente necessárias.

Para se entender com mais profundidade a efetividade das câmeras corporais os autores aconselham que os futuros estudos busquem uma melhor metodologia de forma a se viabilizar, inclusive, o necessário acompanhamento, para se saber se os resultados positivos são duradouros ou se, pelo contrário, haverá uma adaptação não virtuosa ao emprego das câmeras que permita a manipulação de seu uso de modo a impedir sua efetiva *accountability*.

O estudo de Maskaly *et al.* (2017), por seu turno, teve por objetivo revisar a literatura mais ampla sobre as câmeras corporais no policiamento com foco nos efeitos provocados nos civis e nos policiais. Os autores utilizaram estudos publicados em inglês de quatro bases de dados (*Criminal Justice Abstracts*, *EBSCO Host*, *PsychInfo* e *Google Scholar*), empregando dois conjuntos nas buscas: *police body worn cameras* e *law enforcement body worn camera*. Foram encontrados 51 trabalhos, sendo o *corpus* de pesquisa formado por 21 desses estudos que preencheram os critérios de inclusão, a grande maioria deles realizados nos EUA.

Os autores concluíram que as evidências sugerem que a polícia se mostra geralmente receptiva à adoção dessa medida e que existem efeitos

positivos tanto no comportamento policial quanto no comportamento do cidadão. Apontaram, por exemplo, que o estudo randomizado com controle de Ariel *et al.* (2015) não encontrou diferenças significativas no ponto “reclamações dos civis contra policiais” entre os grupos de tratamento e controle. Entretanto, chamam a atenção para o fato de que, durante o ano em que se realizou esse experimento, que envolveu os 54 policiais do departamento de polícia de Rialto, na Califórnia, as reclamações contra a polícia reduziram 87% em comparação com o ano anterior. Esse resultado pode ser explicado pelo uso das câmeras e a razão de não se ter encontrado diferença estatisticamente significativa entre os grupos de tratamento e controle foi explicada por Ariel, Farrer e Sutherland (2015) pelo fenômeno da “responsabilidade contagiosa” (*contagious accountability*), uma vez que o estudo envolveu comparações entre turnos de policiamento com e sem câmeras e não grupos fixos de policiais com e sem câmeras. Os mesmos policiais, em turnos diferentes, assim, exerceram policiamento com câmeras e sem câmeras o que deve ter produzido a “contaminação”.

Maskaly *et al.* (2017) destacam outro desafio dessas pesquisas que é o fator ambiental das testagens. Os autores sustentam que é possível que as polícias que se colocam à disposição de fazer tais testes sejam as que têm menos necessidade do emprego dessa tecnologia. Por outro lado, é provável que as polícias com maior número de ocorrências de violência e com uma cultura mais autoritária não estejam igualmente dispostas a se submeter ao escrutínio de terceiros. Aceita essa hipótese, estaríamos diante de resultados positivos subestimados por esse viés de seleção, como assinalam Maskaly *et al.* (2017, p. 683, tradução nossa):

Outro efeito da seleção é quem são os policiais que se voluntariaram a participar dos testes de pesquisa e quais áreas geográficas (distritos, bairros) são escolhidas para a implementação da política [...]. Durante os momentos mais caóticos do trabalho, os policiais podem estar atendendo chamadas em outras áreas geográficas com policiais com quem raramente ou nunca tiveram contato, podendo haver um cruzamento entre policiais do grupo de controle com o grupo de tratamento, o que irá gerar efeitos confusos em estudos randomizados controlados (ou seja: efeitos de contaminação do controle). A premissa é que os policiais do grupo de controle foram expostos ao tratamento (aqui, o uso das câmeras), o que altera o comportamento dos policiais que não estavam usando as câmeras. Isto, novamente, produzirá a subestimação dos verdadeiros efeitos do uso de câmeras.

Quanto às implicações da política de câmeras corporais, Maskaly *et al.* (2017) consideram que existem três desafios específicos. O primeiro é quando as câmeras estão ligadas, como será feita essa política nas agências, qual será o poder de decisão do policial sobre o momento de ligar a câmera por conta do receio de um excesso de vigilância que prejudique a intimidade das pessoas, assim como a coleta de informações da população sem necessidade. Na forte tradição federativa estadunidense, esse problema se vincula à jurisdição de cada estado, pois alguns deles têm leis estritas acerca do que consideram “espionagem”, o que poderia forçar os policiais a desligar suas câmeras. Assim, cada departamento de polícia deverá estudar as melhores formas de resolução para a observância das suas respectivas jurisdições.

Maskaly *et al.* (2017) também ponderam que as agências precisam decidir como as imagens coletadas serão vistas, já que são muitas horas de gravação em cada unidade. As imagens serão checadas apenas quando houver algum incidente? Como esta política afetará os incidentes que não são registrados? Tendo a segurança do vídeo, mais cidadãos farão reclamações acerca do comportamento policial? Os autores lembram que, para maximizar a efetividade da implementação desta política, será necessário decidir quais as formas de utilização das imagens gravadas. Assim, por exemplo, os vídeos poderão ser utilizados para treinamento individual dos policiais e para refinar competências táticas? Poderão ser utilizados como modelos de expectativa de resposta policial para as ocorrências?

Já a revisão sistemática de Lum *et al.* (2019) foi realizada com 70 estudos empíricos sobre o uso de câmeras corporais, tratando do comportamento policial, de percepção dos policiais sobre a nova tecnologia, do comportamento civil, da percepção civil sobre o uso das câmeras, da investigação policial e da organização policial. 74% dos estudos (52) foram conduzidos nos EUA. A revisão engloba revisões sistemáticas anteriores com a adição de novos estudos, o que lhe permite uma visão mais ampla sobre o tema. Nenhum dos trabalhos revisados, entretanto, abordou o tema das mortes produzidas por intervenção policial.

Quase metade (32) dos estudos empíricos selecionados estão relacionados com o comportamento policial. Lum *et al.* (2019) apontam que

existem teorias que sustentam que o uso das câmeras corporais no policiamento produz efeito dissuasório quanto ao uso excessivo da força e ao desrespeito aos direitos constitucionais dos cidadãos. A resultante seria uma melhor interação dos policiais com a comunidade, o que reduziria as queixas da população. Com efeito, embora o estudo tenha encontrado a redução no número de reclamações, Lum *et al.* (2019) asseveram que é difícil precisar a causa dessa mudança, que pode ser gerada pela mudança de comportamento dos policiais, que tenderiam a agir em conformidade com os protocolos, ou pela mudança na conduta dos civis que fariam menos reclamações infundadas ou maliciosas já que as ocorrências foram gravadas. Lum *et al.* (2019) explicam que o grande propósito das pesquisas com câmeras corporais foi o de geração de *accountability* da polícia em incidentes com morte e o impacto no uso de força, principalmente nas abordagens de indivíduos de minorias étnicas e raciais. Quanto a esse aspecto em particular, os autores encontraram resultados não conclusivos.

Lum *et al.* (2019, p. 8) com base em quatro estudos experimentais e um estudo quase-experimental mostraram que o uso de câmeras corporais reduz o emprego da força pelos policiais. Adicionalmente, os autores encontraram efeitos sustentáveis de redução do uso de força ao longo do tempo por conta das câmeras corporais. Entretanto, os resultados de outros quatro ensaios randomizados controlados e quatro estudos quase-experimentais não encontraram diferenças estatísticas significativas no uso de força por policiais usando câmeras corporais. Os autores interpretam esses resultados ambíguos a partir da explicação de Ariel (2016) que sustentam que um dos temas centrais é a maior ou menor discricionariedade dos policiais quanto a ligar e desligar suas câmeras. Quanto maior a chance de ativar ou desativar o equipamento, menor o efeito de redução do uso da força. Na maioria dos estudos sobre uso de força, os pesquisadores não acompanharam a discricionariedade da ativação, então não está claro qual a importância desse fator quanto aos resultados encontrados nos estudos. Lum *et al.* (2019) concluem que, se a ativação de câmeras estiver relacionada ao uso de força, então deve haver treinamento, supervisão e reforço para assegurar seu bom funcionamento, além de recursos tecnológicos que eliminem a possibilidade de o agente decidir quando a câmara será ligada. Os autores finalizam avaliando

que, no geral, as câmeras corporais parecem ter inibido os piores comportamentos dos policiais, mas possuem pouco impacto nos outros campos do policiamento, sendo que um dos resultados mais importantes, o impacto de redução do uso excessivo da força, foi comprometido pela discricionariedade do policial em ligar ou não a câmera.

Por fim, nova revisão sistemática de Lum *et al.* (2020), dessa vez com metanálise, concluiu que não há mudanças consistentes a serem analisadas quanto ao comportamento de cidadãos ou policiais em relação ao uso das câmeras corporais. Os autores encontraram uma redução no uso da força policial de 6,8%, uma diferença estatisticamente não significativa. Sabe-se que o uso das câmeras tende a acarretar redução no número de reclamações contra policiais (16,6% menos queixas) ainda que o motivo seja incerto. Houve uma múltipla variedade de resultados, o que impediu identificar se, de fato, as câmeras aumentam a responsabilização da polícia e/ou se melhoram as relações entre os policiais e os residentes. Os efeitos positivos quando ao uso de câmeras corporais no policiamento parecem depender das habilidades, das infraestruturas e das motivações das agências. Os autores sugerem que os departamentos de polícia empreguem os vídeos como mentoria, para que eles sirvam como retorno (*feedback*) e como treinamento de forma a aperfeiçoar o trabalho policial.

#### **4. Considerações finais**

Os estudos de avaliação de impacto que foram objeto das revisões sistemáticas aqui sintetizadas trataram de temas muito diversos, como:

- a) o impacto do uso das câmeras corporais quanto às reclamações da cidadania contra os policiais;
- b) eventuais resultados de redução do emprego da força excessiva e/ou da violência policial;
- c) alterações no número de prisões e multas;
- d) mudanças no comportamento dos civis e, também,
- e) redução das taxas criminais.

Diante dessa diversidade, os trabalhos de revisão sistemática tiveram muita dificuldade em comparar resultados. Concorreu para essa dificuldade, também, a circunstância de que os estudos avaliados se referiam a

departamentos de polícia dos EUA muito diferentes, ou a experiências de policiamento em outros países com características socioculturais contrastantes. Chama a atenção, também, o fato de que os estudos não tenham destacado como uma variável importante para a avaliação o grau de discricionariedade dos policiais quanto à decisão de ativar e desativar os equipamentos.

Os possíveis impactos decorrentes do emprego de câmeras corporais quanto ao uso excessivo da força e/ou casos de violência policial são, de qualquer maneira, de difícil medição, seja pelo motivo mencionado de que nem sempre está claro o que caracteriza o excesso ou a violência, seja porque os casos a serem contados dependem do registro das ocorrências; vale dizer, de algum mecanismo efetivo de queixa.

Em que pese as dúvidas sobre o real impacto do uso de câmeras no policiamento, se percebe que a tecnologia tem um potencial nada desprezível para aumentar as chances de responsabilização de policiais que atuem de forma violenta, desrespeitosa ou ilegal, por um lado, e também de aperfeiçoar a qualidade da prova oferecida às autoridades judiciárias, o que, além de reduzir as taxas de impunidade, pode proteger policiais acusados injustamente (Maskaly *et al.*, 2017, p. 672). O simples recurso a um arquivo com imagens digitais pode ser decisivo para que as imprecisões de memória, por exemplo, tão comuns nos depoimentos de testemunhas e dos próprios policiais, possam ser superadas ou reduzidas.

Evidências foram encontradas quanto a uma possível tendência de aumento no número de prisões e de multas entre os policiais que usavam câmeras. Deve-se considerar, não obstante, que em vários países, como nos EUA, a margem de discricionariedade dos policiais quanto a efetuar prisões ou lançar multas é muito maior do que a realmente existente no Brasil. Ao mesmo tempo, as revisões sistemáticas convergem quanto à evidência de que os programas com uso de câmeras corporais no policiamento tendem a reduzir as reclamações contra os policiais, ainda que não se tenha clareza quanto à linha de causalção, se por mudança de atitude dos policiais ou da população.

Para Cubitt *et al.* (2017, p. 14) os resultados encontrados nos estudos, para além das fragilidades metodológicas, são consistentes, sendo as câmeras corporais, muito provavelmente, uma opção efetiva na aplicação da lei. Maskaly *et al.* (2017, p. 15) concluíram que as câmeras corporais podem

causar um efeito positivo na conduta da polícia e na sua relação da comunidade e que as gravações aumentam a confiança da população que passa a considerar que os policiais que violarem a lei serão devidamente responsabilizados. A revisão sistemática de Lum e colaboradores, de 2019, é a mais cética quanto aos benefícios das câmeras corporais, mas mesmo esse estudo encontrou resultados interessantes, afirmando que “as câmeras corporais podem frear os piores comportamentos policiais” (Lum *et al.*, 2019, p. 18, tradução nossa).

No mais, devemos considerar que, em países com tradições mais violentas de policiamento e com mecanismos mais inoperantes de regulação e controle, tais resultados tendem a ser mais expressivos, o que explicaria o impacto extraordinário revelado pelas primeiras avaliações dos projetos com a nova tecnologia realizados no Brasil.

Com base nas evidências encontradas pelas revisões sistemáticas analisadas, sugerimos que os projetos de uso de câmeras corporais acopladas aos uniformes dos policiais sejam implementados com equipamentos de baixa discricionariedade policial, nos moldes do sistema “grava tudo” da PMESP. Recomenda-se que os gestores tomem providências especiais quanto à tecnologia a ser contratada para assegurar a privacidade dos policiais e das pessoas eventualmente filmadas. Na mesma linha de preocupação quanto ao ambiente operacional do uso de câmeras, será muito importante que o equipamento seja utilizado pelas unidades com maior histórico de violência e letalidade e que sejam realizados pilotos com grupos de intervenção e controle, sem riscos de “contaminação”, de modo a permitir avaliações criteriosas a respeito dos resultados alcançados.

## Referências

ALPERT, G. P.; MCLEAN, K. Where is the goal line?: a critical look at police body-worn camera programs. **Criminology & Public Policy**, [S.l.], v. 17, n. 3, 2018. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/326918036\\_Where\\_Is\\_the\\_Goal\\_Line\\_A\\_Critical\\_Look\\_at\\_Police\\_Body-Worn\\_Camera\\_Programs\\_Police\\_Body-Worn\\_Cameras](https://www.researchgate.net/publication/326918036_Where_Is_the_Goal_Line_A_Critical_Look_at_Police_Body-Worn_Camera_Programs_Police_Body-Worn_Cameras). Acesso em: 27 maio 2022.

ARIEL, B. Police body cameras in large police departments. **The Journal of Criminal Law and Criminology**, [S.l.], v. 106, n. 4, p. 729–768, 2016.



Disponível em:

<https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=7596&context=jclc>. Acesso em: 2 ago. 2022.

ARIEL, B.; FARRER, W. A.; SUTHERLAND, A. The effect of body-worn cameras on use of force and citizen's complaints against the police: a randomized controlled trial. **Journal of Quantitative Criminology**, Dordrecht, v. 31, n. 3, p. 1-27, 2015. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10940-014-9236-3>. Acesso em: 12 jul. 2022.

BARBOSA, D. A. C. *et al.* **De-escalation technology**: the impact of body-worn cameras on citizen-police interactions. Coventry: University of Warwick, Sept. 2021. (CAGE working paper, n. 581). Disponível em: <https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/centres/cage/manage/publications/wp581.2021.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2022.

BERNARDO, A. Polícias do Rio de Janeiro são contra câmeras nos uniformes de agentes do BOPE e da CORE. **Portal Rapmais**, [S.l.], 28 dez. 2022. Disponível em: <https://portalrapmais.com/policias-do-rio-de-janeiro-sao-contras-cameras-nos-uniformes-de-agentes-do-bope-e-da-core/#>. Acesso em: 28 dez. 2022.

BLASKOVITS, B.; BENNELL, C. Exploring the potential impact of body worn cameras on memory in officer-involved critical incidents: a literature review. **Journal of Police and Criminal Psychology**, [S.l.], v. 35, p. 251-262, 2020. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/337845547\\_Exploring\\_the\\_Potential\\_Impact\\_of\\_Body\\_Worn\\_Cameras\\_on\\_Memory\\_in\\_Officer-Involved\\_Critical\\_Incidents\\_a\\_Literature\\_Review](https://www.researchgate.net/publication/337845547_Exploring_the_Potential_Impact_of_Body_Worn_Cameras_on_Memory_in_Officer-Involved_Critical_Incidents_a_Literature_Review). Acesso em: 28 out. 2022.

BRAGA, A. A. *et al.* **The benefits of body-worn cameras**: new findings from a randomized controlled trial at the Las Vegas Metropolitan Police Department (NCJ-251416). Washington, DC: National Institute of Justice, 2017. Disponível em: <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/benefits-body-worn-cameras-new-findings-randomized-controlled-trial>. Acesso em: 17 out. 2022.

BUENO, S. *et al.* Letalidade policial cai, mas mortalidade de negros se acentua em 2021. **Anuário de Segurança Pública**, São Paulo, p. 4-17, 2022. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/07/05-anuario-2022-letalidade-policial-cai-mas-mortalidade-de-negros-se-acentua-em-2021.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2022.

CANO, I. **Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Iser, 1997.

CARDIA, N. O medo da polícia e as graves violações dos direitos humanos. **Tempo Social**, São Paulo, v. 9, n. 1, maio 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20701997000100014>. Acesso em: 8 dez. 2022.

CHOI, S.; MICHALSKI, N. D.; SNYDER, J. A. The “civilizing” effect of body-worn cameras on police-civilian interactions: examining the current evidence, potential moderators, and methodological limitations. **Criminal Justice Review** [S.l.], v. 48, n. 4, Apr. 2022. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/359953047\\_The\\_Civilizing\\_Effect\\_of\\_Body-Worn\\_Cameras\\_on\\_Police-Civilian\\_Interactions\\_Examining\\_the\\_Current\\_Evidence\\_Potential\\_Moderators\\_and\\_Methodological\\_Limitations](https://www.researchgate.net/publication/359953047_The_Civilizing_Effect_of_Body-Worn_Cameras_on_Police-Civilian_Interactions_Examining_the_Current_Evidence_Potential_Moderators_and_Methodological_Limitations). Acesso em: 13 nov. 2022.

CUBITT, T. I. C. *et al.* Body-worn video: a systematic review of literature. **Australian and New Zealand Journal of Criminology**, [S.l.], v. 50, n. 3, p. 379–396, 2017. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/0004865816638909>. Acesso em: 10 ago. 2022.

FEESS, E. *et al.* The impact of fine size and uncertainty on punishment and deterrence: Theory and evidence from the laboratory. **Journal of Economic Behavior & Organization**, Amsterdam, v. 149, p. 58-73, May 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2018.02.021>. Acesso em: 2 set. 2022.

FONSECA, N. Uso de câmeras em uniformes de policiais militares do Rio causa polêmica. **SBT News**, São Paulo, 1 jun. 2022. Disponível em: <https://www.sbtnews.com.br/noticia/brasil/211054-uso-de-cameras-em-uniformes-de-policiais-militares-do-rio-causa-polemica>. Acesso em: 28 dez. 2022.

GALVÃO, T. F.; PEREIRA, M. G. Revisões sistemáticas da literatura: passos para sua elaboração. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 23, n. 1, p. 183-184, mar. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5123/S1679-49742014000100018>. Acesso em: 18 out. 2022.

GARCIA, C. S. **Polícia para quem precisa**: a letalidade policial e o (des)controle do Ministério Público no Pará. 2018. 170 f. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018. Disponível em: [https://www.ppgsp.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/teses\\_e\\_dissertacoes/dissertacoes/2016/201603%20-%20GARCIA.pdf](https://www.ppgsp.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/teses_e_dissertacoes/dissertacoes/2016/201603%20-%20GARCIA.pdf). Acesso em: 15 mar. 2022.

GLOECKNER, R. J.; GONÇALVES, P. G. Letalidade policial e Ministério Público: das práticas de extermínio ao discurso legitimador. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 25, n. 130, p. 177-200, abr. 2017. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/109562>. Acesso em: 12 mar. 2022.

LEMGRUBER, J.; MUSUMECI, L.; CANO, I. **Quem vigia os vigias?**: um estudo sobre o contexto externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LUM, C. *et al.* Research on body- worn cameras: what we know, what we need to know. **Criminology & Public Policy**, [S.l.], v. 18, n. 1, p. 93-118, 2019.

Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1745-9133.1241>. Acesso em: 20 abr. 2022.

LUM, C. *et al.* Body-worn cameras' effects on police officers and citizen behavior: a systematic review. **Campbell Systematic Review**, [S.l.], v. 16, n. 3, 2020. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/cl2.1112>. Acesso em: 15 out. 2022.

MALM, A. Promise of police body-worn cameras. **Criminology & Public Policy**, [S.l.], v. 18, n.1, p. 119-130, 2019. Disponível em: [https://www.bwctta.com/sites/default/files/2019%20Malm\\_Promise%20of%20Body-Worn%20Cameras.pdf](https://www.bwctta.com/sites/default/files/2019%20Malm_Promise%20of%20Body-Worn%20Cameras.pdf). Acesso em: 15 nov. 2022.

MASKALY, J. *et al.* The effects of body-worn cameras (BWCs) on police and citizen outcomes: A state-of-the-art review. **Policing: an international journal of police strategies & management**, [S.l.], v. 40, n. 4, p. 672-688, 2017. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/321127770\\_The\\_effects\\_of\\_body-worn\\_cameras\\_BWCs\\_on\\_police\\_and\\_citizen\\_outcomes\\_A\\_state-of-the-art\\_review](https://www.researchgate.net/publication/321127770_The_effects_of_body-worn_cameras_BWCs_on_police_and_citizen_outcomes_A_state-of-the-art_review). Acesso em: 15 jul. 2022.

MAGALONI, B. *et al.* **How body-worn cameras affect the use of gunshots, stop-and searches and other forms of police behavior**: a randomized control trial in Rio de Janeiro. Stanford: Stanford University; Poverty Violence Governance Lab, 2019. Disponível em: [https://povgov.com/storage/uploads/publication\\_files/how-body-worn-cameras-affect-the-use-of-gunshots-stop-and-searches-and-other-forms-of-police-behavior-a-randomized-control-trial-in-rio-de-janeiro\\_1578627052.pdf](https://povgov.com/storage/uploads/publication_files/how-body-worn-cameras-affect-the-use-of-gunshots-stop-and-searches-and-other-forms-of-police-behavior-a-randomized-control-trial-in-rio-de-janeiro_1578627052.pdf). Acesso em: 16 dez. 2022.

MILLER, J.; CHILLAR, V. Do police body-worn cameras reduce citizen fatalities?: results of a country-wide natural experiment. **Journal of Quantitative Criminology**, Dordrecht, v. 38, p.723–754, 2022. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10940-021-09513-w>. Acesso em: 9 ago. 2022.

MISSE, M. *et al.* **Quando a polícia mata**: homicídio por “autos de resistência” no Rio de Janeiro (2001-2011). Rio de Janeiro: Booklink, 2013.

MOK, T. M.; CORNISH, F.; TARR, J. Too much information: visual research ethics in the age of wearable cameras. **Integrative Psychology and Behavioral Science**, [S.l.], v. 49, n. 2, p. 309-322, 2015. Disponível em: [http://eprints.lse.ac.uk/61629/1/\\_lse.ac.uk\\_storage\\_LIBRARY\\_Secondary\\_libfile\\_shared\\_repository\\_Content\\_Cornish%2C%20F\\_Too%20much%20information\\_Cornish\\_Too%20much%20information\\_2015.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/61629/1/_lse.ac.uk_storage_LIBRARY_Secondary_libfile_shared_repository_Content_Cornish%2C%20F_Too%20much%20information_Cornish_Too%20much%20information_2015.pdf). Acesso em: 19 ago. 2022.

MONTEIRO, J. *et al.* **Avaliação do impacto do uso de câmeras corporais pela Polícia Militar do Estado de São Paulo**. Relatório de pesquisa. São Paulo: FGV; Centro de Ciência Aplicada à Segurança Pública, 2022. Disponível

em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/32874>. Acesso em: 18 dez. 2022.

SILVA, V. *et al.* Overview de revisões sistemáticas: um novo tipo de estudo. Parte I: por que e para quem? **Diagn Tratamento**, [S.l.] v. 17, n. 4, p. 195-200, 2012. Disponível em: <http://files.bvs.br/upload/S/1413-9979/2012/v17n4/a3339.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2022.

SINHORETTO, J., SCHLITTLER, M. C., SILVESTRE, G. Juventude e violência policial no município de São Paulo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, n. 1, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.31060/rbsp.2016.v10.n1.590>. Acesso em: 6 nov. 2022.

TAYLOR, B. *et al.* Changes in officer use of force over time: a descriptive analysis of a national survey. **Policing**: an international journal of police strategies & management, [S.l.], v. 34, n. 2, p. 211–232, 2011. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/235276210\\_Changes\\_in\\_officer\\_use\\_of\\_force\\_over\\_time\\_a\\_descriptive\\_analysis\\_of\\_a\\_national\\_survey](https://www.researchgate.net/publication/235276210_Changes_in_officer_use_of_force_over_time_a_descriptive_analysis_of_a_national_survey). Acesso em: 6 jul. 2022.

VIEGAS, R. R.; RODRIGUES, R. V. O (des)controle da atividade policial no Brasil. In: ENAJUS, Lisboa, 2021. **Anais [...]**. Lisboa, 2021. Disponível em: <https://www.enajus.org.br/anais/assets/papers/2021/sessao-14/3-o-descontrole-da-atividade-policial-no-brasil.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2021.

WICKLUND, R.; A.; DUVAL, S. Opinion change and performance facilitation as a result of objective self-awareness. **Journal of Experimental Social Psychology**, New York, v. 7, n. 3, p. 319-342, 1971. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0022103171900321?via%3Dihub>. Acesso em: 20 set. 2022.

WHITE, M. D.; MALM, A. **Cops, cameras, and crisis**: the potential and the perils of police body-worn cameras. New York: NYU Press, 2020.

# Um panorama do trânsito no Rio Grande do Sul (2011 - 2021): sinistralidade e o perfil do condutor

*A panorama of traffic in Rio Grande do Sul (2011 - 2021):  
Crash rate and driver profile*

Filipe Grisa<sup>1</sup>

Fabian Scholze Domingues<sup>2</sup>

**Resumo:** Este artigo apresenta um panorama do trânsito no Rio Grande do Sul a partir dos dados de perfil do condutor e da frota, de sinistros e mortalidade por município e por competência de via, federal, estadual e municipal, no período de 2011 a 2021. Os dados utilizados foram obtidos do DETRAN/RS e do DEE/RS e são apresentados mediante métodos estatísticos descritivos. Entre os principais resultados encontrados destacamos o aumento da participação relativa e absoluta das mulheres no trânsito, com uma média de infrações e de sinistros menor do que os condutores masculinos. Também se percebeu uma diminuição na obtenção da primeira habilitação das faixas etárias mais jovens. Do ponto de vista dos sinistros com mortes, os homens jovens se destacam como principal grupo agente e vítima da violência no trânsito. Do ponto de vista da renda e do nível de instrução não existem diferenças relevantes no comportamento de trânsito - sinistros e fatalidades - entre os extremos dos níveis de renda e de instrução formal. Quando considerada a competência de via, o maior número de mortes por cem mil habitantes ocorre nas vias federais e possuem uma concentração significativa em alguns municípios e vias, embora também seja registrado número significativo de mortes em rodovias estaduais e municipais, de modo que urgem políticas públicas que possam reduzir e, até mesmo evitar, as mortes ocasionadas por sinistros de trânsito. Assim, embora o Rio Grande do Sul, como um todo e na média, tenha apresentado uma tendência de diminuição nas mortes provocadas por sinistros de trânsito e esteja se aproximando dos parâmetros da ONU, políticas públicas - assim como mecanismos de ampliação de controle social e de controle externo - devem ser aprimoradas para a redução deste fenômeno social complexo que representa tantas tragédias individuais.

**Palavras-chave:** mortes por sinistro de trânsito; tendências do perfil do condutor; carteira de habilitação; Rio Grande do Sul; sinistralidade.

<sup>1</sup> Mestre em Economia (UFRGS), analista no Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul (Detran), E-mail: [filipe-grisa@detran.rs.gov.br](mailto:filipe-grisa@detran.rs.gov.br).

<sup>2</sup> Doutor em Economia, Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFRGS, E-mail: [fabindomingues@gmail.com](mailto:fabindomingues@gmail.com) - ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6701-9932>.

**Abstract:** *This paper presents an overview of traffic in Rio Grande do Sul based on driver and fleet profile data, claims and mortality by municipality and by road competence, federal, state and municipal, from 2011 to 2021. The data were obtained from DETRAN/RS and DEE/RS and presented through descriptive statistical methods. Among the main results found, we highlight the increase in relative and absolute participation of women in traffic, with a lower average of infractions and crashes than male drivers. There was also a decrease in obtaining the first driver's license for younger age. From the point of view of crashes with deaths, young men stand out as the main agent and victim group of traffic violence. From the point of view of income and level of education, there are no relevant differences in traffic behavior - crashes and fatalities - between the extremes of income levels. The highest number of deaths occur on federal roads. The deaths by traffic are especially high in some municipalities and roads. A high number of deaths are also recorded on state and municipal highways, so public policies are requested to reduce and even avoid deaths caused by traffic crashes. Thus, although Rio Grande do Sul, as a whole and on average, has shown a downward trend in the deaths caused by traffic crashes and is approaching the parameters of the UN, public policies - as well as mechanisms of social control and external control - must be improved to reduce this complex social phenomenon that represents so many individual tragedies.*

**Keywords:** *deaths on road traffic; conductor profile trends; driver license, Rio Grande do Sul*

## Introdução

Este artigo apresenta um panorama do trânsito no Rio Grande do Sul a partir dos dados de perfil do condutor e da frota, de sinistros e mortalidade no período de 2011 a 2021.<sup>3</sup> O objetivo principal é apresentar para o gestor público estadual e para a comunidade científica regional informações sobre a realidade do trânsito em diversas de suas dimensões. Para subsidiar este panorama foram utilizadas as bases de dados do DETRAN/RS, confrontados com dados da população gaúcha fornecidos pelo DEE/RS. Este artigo compila resultados parciais apurados na dissertação de mestrado profissional apresentada ao Programa Profissional em Economia UFRGS. O artigo é dividido em seis capítulos, iniciando por apresentar as características da frota de veículos e do

<sup>3</sup> Autor é servidor lotado no Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul (DETRAN/RS), e realiza este estudo tendo acesso às bases de dados do DETRAN/RS, esclarecendo que todas as informações constantes nessa pesquisa são de acesso público através de solicitações diretamente ao órgão, respeitando a lei da transparência.

perfil do condutor gaúcho, os dados de escolaridade e a base de condutores, os processos de suspensão e cassação de condutores, os sinistros<sup>4</sup> com mortes no estado e as mortes por competência de via, incluídos rodovias federais, estaduais e municipais no período de onze anos, 2011 a 2022.

## **1. Características da frota e perfil dos condutores**

A frota gaúcha é na sua grande maioria formada por automóveis de passeio, de modo que o grupo ‘automóvel’ representa quase 60% de toda frota em circulação no Rio Grande do Sul. O segundo maior grupo é formado por motos, que representam quase 17%, sendo que caminhonetes e utilitários representam 14%. Caminhões perfazem apenas 4,32% de toda frota do Estado. Há 7.413.277 veículos registrados aptos a circular no Estado, isso resulta em torno de 647 veículos a cada mil pessoas, ou seja, seis em cada 10 gaúchos é proprietário de algum tipo de veículo. Porém, os registros de novos emplacamentos desde 2014 apontam queda, demonstrando um desaquecimento no mercado de veículos novos. Em 2014, houve emplacamento de 350 mil novos veículos no Estado, já em 2021 esse número foi abaixo de 150 mil, representando cerca de 60% de diminuição no ritmo da renovação da frota. (DETRAN/RS, 2022a)

Analisando os microdados dos 497 municípios gaúchos, é possível observar uma grande discrepância entre a densidade de automóveis. Chama a atenção, na fronteira com Uruguai, os municípios do Chuí, Quaraí e Aceguá que superam a marca de mil veículos por mil pessoas, 1.225,59, 1.031,78 e 1.018,20. Santana do Livramento, na mesma região, também se destaca com 948,52 veículos por mil pessoas. Uma das hipóteses explicativas dessa alta concentração é a de que o grande número de registros reflita a possibilidade de os uruguaios comprarem veículos no Brasil por conta dos preços mais competitivos. Quanto ao crescimento da frota no período de 2011 a setembro de 2022, o que se

<sup>4</sup> Norma NBR 10697: determinou a adoção do termo “sinistro” em pesquisas e relatórios estatísticos e operacionais sobre o tema. Sendo o termo equivalente na língua inglesa usada para o estudo “crash”.

observa é um aumento de 47,37% no Rio Grande do Sul, sendo que os maiores aumentos registrados estão, novamente, nos municípios com divisa com Uruguai, como Barra do Quaraí (aumento de 145,32%) e o Chuí (aumento de 181,86%). A hipótese econômica é reforçada quanto a este fenômeno. Se desconsiderarmos as motos, o estado ainda teria uma frota de veículos a cada mil pessoas comparáveis com países como Polônia e Bahrein (considerando os dados de 2014).

O Rio Grande do Sul tinha 5.277.873 veículos em 2022, com os condutores gaúchos habilitados nas categorias: A – Motocicleta; B – Veículo automotor de passeio até 3,5 toneladas; C – Veículo de passageiros até oito lugares, veículo articulado com até seis toneladas de carga; D – Veículo de passageiros com mais de oito lugares, veículo articulado com até seis toneladas de carga; E - Veículo de passageiros com mais de oito lugares, veículo articulado com mais de seis toneladas de carga; ACC – Veículo de duas rodas até 50 cilindradas. Sendo possível combinar as categorias de veículo com quatro rodas ou mais, com a de duas rodas, sendo a denominação a combinação das duas letras. No período de janeiro de 2011 até setembro de 2022, houve um aumento de 33,6% na base de habilitados. As categorias AE e AB foram as mais procuradas no período, com mais de 60% de aumento. O aumento da categoria AE, considerada a CNH de um motorista profissional, reflete a busca por facilidades no mercado de trabalho, podendo o profissional estar apto a dirigir com cargas pesadas. No total, segundo dados do DETRAN/RS, 16% de todos os condutores exercem atividade remunerada ao volante. Ao analisar os condutores habilitados em 2022 em comparação com os de 2011 nos municípios gaúchos, destacam-se Chuí, Mampituba, Arroio do Sal e Xangri-lá como os que tiveram maior aumento de pessoas habilitadas no período<sup>5</sup>, sendo que União da Serra, Charrua, Campinas do Sul, Marcelino Ramos e Monte Belo do Sul tiveram os mais baixos resultados.

<sup>5</sup> Destacando que Pinto Bandeira foi o que obteve maior aumento por ter sido município recém-criado.



O estado teve aumento percentual de 33% de pessoas habilitadas no período (DETRAN/RS, 2022b, 2022c).

Ao realizar a comparação de condutores habilitados em 2011 com os condutores habilitados de 2022, apesar de 33% mais pessoas, o que se percebe é uma diminuição bem acentuada de habilitados com menos de 26 anos. Ou seja, os mais jovens não têm procurado confeccionar a carteira de motorista. A explicação para isso pode ter várias facetas, desde a econômica, que considera o preço da CNH muito alto e, frequentemente, inacessível aos recém-entrantes no mercado de trabalho, ou, até, por uma questão de interesse geracional, como, por exemplo, devido às novas tecnologias que induzem a juventude a não buscar a habilitação.

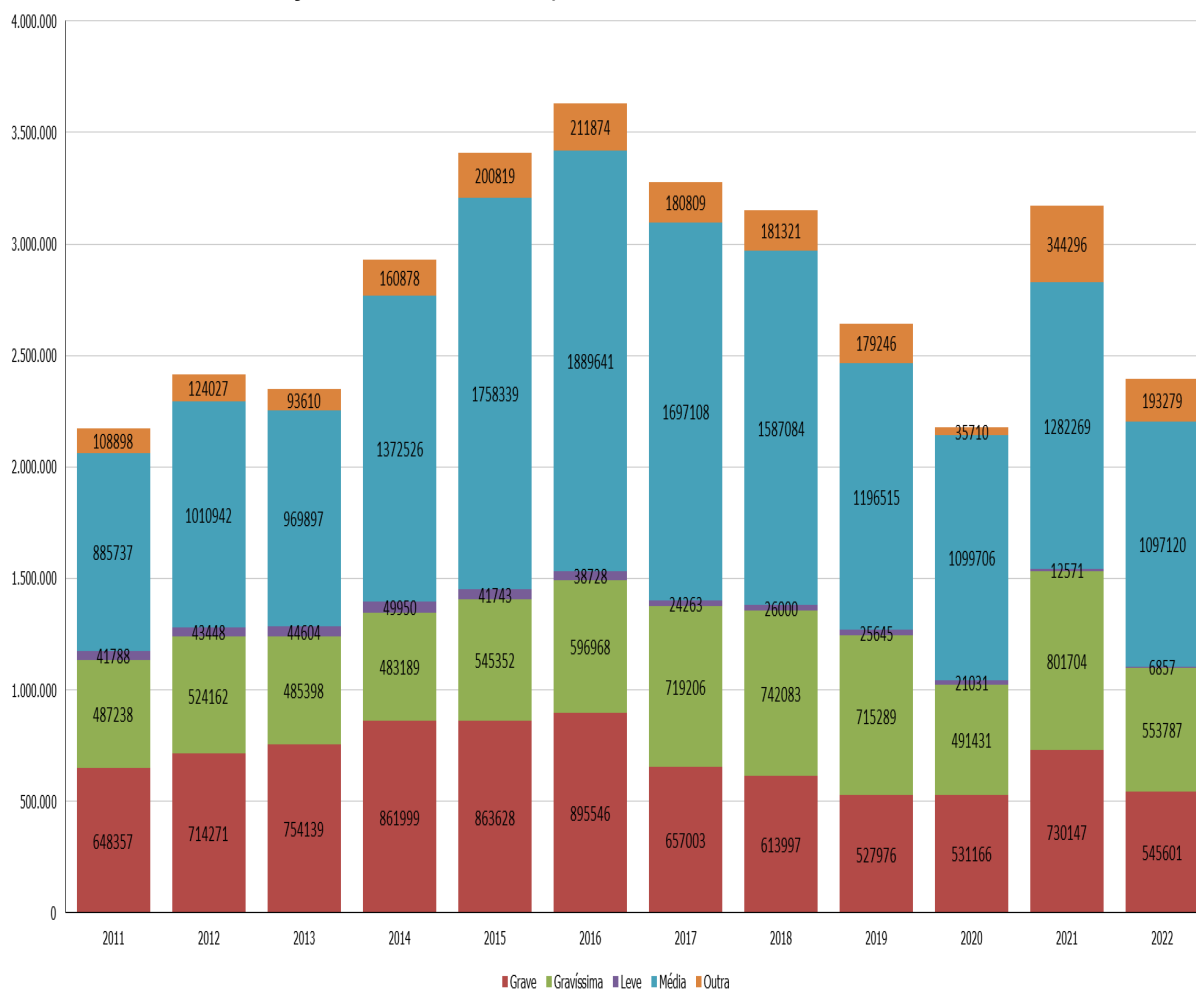
Na distribuição de novas CNHs por sexo, se percebe aumento da participação feminina na década. Em termos relativos, a base de condutoras subiu 61%, contra 21% da base masculina. As mulheres que, em 2011, eram 29,6% do total de pessoas habilitadas no Estado, hoje são 35,8%. Essa maior participação feminina em todas as idades, e esse aumento no percentual geral indicam que o trânsito no Rio Grande do Sul se tornou mais feminino nos últimos anos, apontando uma tendência de longo prazo e para a qual as políticas públicas da área devem estar atentas.

Quanto à relação frota e habilitados, novamente há destaque para as cidades fronteiriças, tanto com Uruguai, quanto com Santa Catarina; o que demonstra que existe uma situação peculiar da quantidade relativa e absoluta de habilitados em regiões de fronteira. Enquanto na região fronteira com o Uruguai os números da frota são bem maiores, na região de fronteira com Santa Catarina o número de pessoas habilitadas é maior. As causas para esses comportamentos estatisticamente atípicos podem estar ou na prática de diferentes preços entre os estados (RS e SC), ou pela necessidade de dirigir em rodovias federais.

## **2. Dados referentes às infrações de trânsito**

Desde 2011 até setembro do corrente ano, foram emitidos pelos órgãos autuadores mais de 33 milhões de autos de infração de trânsito, distribuídos percentualmente conforme sua natureza: Gravíssima (21,19%), Grave (24,74%), Média (46,98%), Leve (1,12%) e Outra (5,97%). Dentro desse quadro, destacamos a tendência de diminuição nas emissões de autuações, que atingiu seu auge em 2016, sendo observada no ano de 2020 uma volta aos patamares de 2011, muito devido à pandemia de COVID-19, que criou restrições à circulação. No ano de 2021, houve uma retomada nos números de aplicações das chamadas multas de trânsito.

Gráfico 1 - Total de infrações emitidas no RS, por natureza 2011 - 2022



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do DETRAN/RS (2022d, 2022e, 2022f).

Os condutores que possuem a observação na CNH de que exercem atividade remunerada ao volante respondem por 23% de todas as autuações, apesar de representarem apenas 16% dos cadastros na base de condutores estadual. As mulheres, que obtiveram um aumento na base de condutores do estado de 29,6% para 35,8%, mantêm uma média bem abaixo dos homens na autuação de infrações, com média de 26,4% das infrações registradas no período de 2011 até setembro do corrente ano <sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Cabe um esclarecimento quanto à identificação de condutores em infrações de natureza eletrônica: onde o proprietário do veículo deve apresentar o real infrator, se caso não for ele o condutor de fato no momento da infração, este tipo de identificação muitas vezes é usada de

Assim, resta claro a diferença do cuidado feminino na condução de veículos, que mesmo com o aumento na participação da base de condutores, manteve os percentuais referentes às infrações de trânsito emitidas no período no mesmo patamar.

Em números absolutos, os municípios que mais autuaram no estado, no período de janeiro de 2011 a setembro de 2022, foram Porto Alegre (893.485 autuações) e Passo Fundo (108.961 autuações). Interessante perceber que Porto Alegre emitiu mais que todos os outros quatro municípios com maior quantidade de autuações no Estado, e que, por exemplo, o município de Caxias do Sul autuou dez vezes menos do que Porto Alegre, mesmo tendo mais de um terço de sua população.

De modo a permitir a comparação entre os municípios que mais emitem autuações de trânsito com aqueles que mais têm veículos que cometem infrações de trânsito, iremos realizar o cálculo de índice de infrações baseado na localidade, para, depois, realizar um novo índice para a localidade do veículo infrator. O índice desenvolvido busca apontar os municípios que mais autuam no trânsito gaúcho, partindo do levantamento da média de infrações anotadas em cada localidade, no período entre janeiro de 2011 e setembro de 2022, para depois calcular o percentual desta média em relação à quantidade de habilitados naquela localidade.

Tabela 1 - Localidades que mais e menos emitem autuações (2011 a setembro de 2022)

| Posição | Local Autuação          | Média infrações<br>2011 –<br>Set/2022 | Habilitados | Percentuais (%)<br>infrações/habilitados |
|---------|-------------------------|---------------------------------------|-------------|------------------------------------------|
| 1       | Boa Vista do<br>Cadeado | 9.852,08                              | 806         | 1111,97                                  |
| 2       | Itati                   | 9.295,83                              | 1.103       | 842,78                                   |
| 3       | Três Cachoeiras         | 38.864,50                             | 5.628       | 690,56                                   |
| 495     | Ubiretama               | 13,75                                 | 989         | 1,39                                     |
| 496     | União da Serra          | 7,08                                  | 563         | 1,26                                     |

forma equivocada ou maliciosa pelos proprietários de veículos, identificando condutores diferentes que aquelas que estão conduzindo o veículo no momento da infração, essa prática infelizmente é bem comum no Brasil e pode vir a ter influência nos dados estatísticos.

|     |               |      |     |      |
|-----|---------------|------|-----|------|
| 497 | Coronel Pilar | 4,25 | 684 | 0,62 |
|-----|---------------|------|-----|------|

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados fornecidos pelo DETRAN/RS (2022d, 2022e, 2022f).

A partir da Tabela 1, conclui-se que o município de Boa Vista do Cadeado é a localidade onde os condutores são mais autuados, em termos relativos, no Rio Grande do Sul, tendo sua base de condutores quase mil vezes menor do que a quantidade de infrações cometidas no município. Destacam-se também os municípios de Ubiretama, União da Serra e Coronel Pilar como os municípios com os menores percentuais de infrações por habilitados.

Em consulta à base de infrações do DETRAN/RS, foram realizadas extrações tendo como critério principal a origem da placa do veículo infrator. Essa análise se faz necessária uma vez que os condutores de outros municípios acabam sendo autuados em viagens, dificultando a determinação de onde residem os condutores que mais praticam infrações de trânsito. A partir da base de infrações de 2020, utilizamos o número de condutores habilitados por município para criar um índice relativo. O resultado dos três municípios que originam os veículos que mais cometem infrações, e os três municípios com menor índice percentual pode ser visto na Tabela 2 abaixo.

2020 Tabela 2 – Índice de infrações por placa de origem em comparação à habilitados –

| Posição | Município origem placa | Infrações 2020 | Habilitados | Percentuais (%) infrações/habilitados |
|---------|------------------------|----------------|-------------|---------------------------------------|
| 1       | Entre-Ijuís            | 1.642          | 1.057       | 155,35                                |
| 2       | Coxilha                | 1.307          | 1.275       | 102,51                                |
| 3       | Passo Fundo            | 93.708         | 106.423     | 88,05                                 |
| 495     | Sinimbu                | 466            | 3.007       | 15,50                                 |
| 496     | Ubiretama              | 138            | 989         | 13,95                                 |
| 497     | Entre Rios do Sul      | 342            | 4.286       | 7,98                                  |

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados fornecidos pelo DETRAN/RS (2022d, 2022e, 2022f).

Os municípios de Entre-Ijuís, Coxilha e Passo Fundo são os que mais possuem veículos autuados. Interessante perceber que Passo Fundo já aparecia

como uma das localidades que mais autuam em números absolutos e, aqui nesta análise, aparece novamente, como sendo a terceira maior origem de veículos mais autuados no estado. Destacam-se, também, os municípios de Entre Rios do Sul, Ubiretama e Sinimbu, nos quais o número de habilitados é bem superior ao número de veículos originários de infrações. Ubiretama também aparece como uma das localidades onde há menos autuações por infrações de trânsito.

### 3. A escolaridade e a base de condutores

O acesso à Carteira Nacional de Habilitação tem contornos econômicos associados ao grau de escolaridade. Ao comparar o percentual de condutores habilitados no estado e a escolaridade geral da população conforme os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD contínua do IBGE 2019, é possível perceber a flagrante discrepância no acesso à CNH. Como se vê na Tabela abaixo.

Tabela 3 – Percentual de habilitados por grau de escolaridade no Rio Grande do Sul – 2011 e 2022

| Escolaridade                  | Censo IBGE (%) 2010 | Habilitados (%) 2011 | PNAD IBGE (%) 2019 | Habilitados (%) 2022 | Percentual aumento habilitados 2011 - 2022 |
|-------------------------------|---------------------|----------------------|--------------------|----------------------|--------------------------------------------|
| Não Sabe ler e escrever       |                     | 0,04                 |                    | 0                    | -76,6                                      |
| Ensino Fundamental Incompleto | 48,0                | 18,66                | 38,6               | 16,6                 | -11,3                                      |
| Ensino Fundamental            | 19,0                | 18,49                | 12,5               | 17,0                 | -7,8                                       |
| Ensino Médio                  | 24,0                | 39,03                | 31,4               | 39,8                 | 2,0                                        |
| Ensino Superior               | 9,0                 | 17,73                | 17,4               | 22,5                 | 26,7                                       |
| Não Informada                 |                     | 6,05                 |                    | 4,1                  | -31,9                                      |

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do IBGE, 2020 e dados fornecidos pelo DETRAN/RS.

As pessoas com ensino superior têm mais facilidade para obter sua CNH. Enquanto representam uma faixa menor que 17,4% da população total (via estimativa baseada na PNAD; IBGE, 2019), são 22,5% das pessoas habilitadas a conduzir veículo automotor no estado. Já as pessoas com ensino fundamental

incompleto têm muito mais dificuldades para adquirir a carteira. Outro grande ponto esclarecido pela Tabela 12 é quais os níveis de escolaridade tiveram aumento na base de condutores, com atenção ao aumento de condutores de nível superior em 26,7% no período, enquanto nível médio aumentou dois pontos percentuais, ocorrendo movimento muito parecido com o que ocorreu em toda população do Brasil, com os dados do censo de 2010 comparados com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua, sendo observado que as escolaridades mais básicas tiveram uma diminuição considerável.

Tendo os resultados do Censo 2010 e da PNAD de 2019 como referência de comparação, mesmo que esses resultados não diferenciem o sexo, como será analisado nessa seção, observamos, primeiramente, a análise da escolaridade dos condutores do sexo masculino. Na Tabela 4, é possível perceber o aumento na base de condutores bem acentuado de pessoas com ensino superior completo, demonstrando que o acesso a CNH por homens graduados é facilitado em detrimento aos outros níveis educacionais. Aqui cabe apenas especular as possíveis causas para isso, sendo altos níveis de renda para este grupo a hipótese que se aponta mais provável, uma vez que a escolaridade se associa positivamente com o nível de renda, conforme estudos do IPEA (Oliveira; Silveira Neto, 2016).

Tabela 4 - Percentual de condutores homens por grau de escolaridade 2011 – 2022

| Escolaridade                  | Censo<br>IBGE<br>(%) 2010 | Habilitado<br>s<br>Sexo<br>Masculino<br>(%) 2011 | PNAD<br>IBGE<br>(%) 2019 | Habilitado<br>s<br>Sexo<br>Masculino<br>(%) 2022 | Percentual<br>aumento<br>habilitados<br>2011 - 2022 |
|-------------------------------|---------------------------|--------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| Não Sabe ler e escrever       |                           | 0,06                                             |                          | 0,01                                             | -75,1                                               |
| Ensino Fundamental Incompleto | 48,0                      | 23,78                                            | 38,6                     | 22,16                                            | -6,8                                                |
| Ensino Fundamental            | 19,0                      | 22,08                                            | 12,5                     | 20,67                                            | -6,4                                                |
| Ensino Médio                  | 24,0                      | 35,59                                            | 31,4                     | 37,24                                            | 4,6                                                 |
| Ensino Superior               | 9,0                       | 11,81                                            | 17,4                     | 17,17                                            | 45,4                                                |
| Não Informada                 |                           | 6,68                                             |                          | 3,73                                             | - 44,2                                              |

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do IBGE, 2020 e dados fornecidos pelo DETRAN/RS.

A mesma situação dos homens não se observa no caso das mulheres condutoras, sendo que chama atenção que os percentuais de 2011 já favoreciam as mulheres de ensino superior. Conforme se vê na Tabela 5, tínhamos 31,25% das mulheres habilitadas a dirigir no estado naquele ano, e 35,9% atualmente. Estes percentuais demonstram o quanto é difícil para mulher de menor escolaridade e de renda mais baixa acessar ao trânsito como condutora, porém cabe aqui um destaque do aumento percentual de 3,4% das condutoras com apenas o nível fundamental completo, o que pode estar associado à necessidade de sustento das famílias, em um possível novo arranjo laboral.

Tabela 5 - Percentual de condutoras mulheres por grau de escolaridade 2011 – 2022

| Escolaridade                  | Censo<br>IBGE<br>(%) 2010 | Habilitado<br>s<br>Sexo<br>Feminino<br>(%) 2011 | PNAD<br>IBGE<br>(%) 2019 | Habilitado<br>s<br>Sexo<br>Feminino<br>(%) 2022 | Percentual<br>aumento<br>habilitados<br>2011 - 2022 |
|-------------------------------|---------------------------|-------------------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| Não Sabe ler e escrever       |                           | 0,00                                            |                          | 0,00                                            | -59,9                                               |
| Ensino Fundamental Incompleto | 48,0                      | 6,89                                            | 38,6                     | 6,55                                            | -4,9                                                |
| Ensino Fundamental            | 19,0                      | 10,22                                           | 12,5                     | 10,56                                           | 3,4                                                 |
| Ensino Médio                  | 24,0                      | 46,94                                           | 31,4                     | 44,37                                           | -5,5                                                |
| Ensino Superior               | 9,0                       | 31,35                                           | 17,4                     | 35,92                                           | 14,6                                                |
| Não Informada                 |                           | 4,60                                            |                          | 2,60                                            | -43,4                                               |

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do IBGE, 2020 e dados fornecidos pelo DETRAN/RS.

Não há dúvida que houve mudanças profundas no perfil do condutor gaúcho na última década. Os índices apontam uma elitização cada vez maior do acesso à CNH, mesmo com o aumento geral das escolaridades. Dessa forma, o trânsito não é acessado de forma semelhante por toda população, sendo muitas vezes apenas mais um ambiente de exclusão, discriminação e marginalidade, como é possível observar em outras quadras da sociedade gaúcha e brasileira.



Ao considerar o comportamento no trânsito, era de se esperar que as pessoas de renda e instrução mais alta tivessem melhores maneiras no trânsito, porém os dados de levantamento por amostragem do ano de 2021 do DETRAN/RS mostram que essa não é não é uma realidade. Considerando o percentual das infrações cometidas por condutores de cada escolaridade o que se vê é um recorte muito parecido com extrato da sociedade que consta na base de condutores do RS, conforme se confirma na Tabela 6.

Tabela 6 - Escolaridade e as infrações no trânsito 2021

| Escolaridade                  | Percentual<br>Habilitados<br>2022 | Percentual<br>Infrações<br>2021 |
|-------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|
| Não Sabe ler e escrever       | 0,01                              | 0,00                            |
| Ensino Fundamental Incompleto | 16,56                             | 16,62                           |
| Ensino Fundamental            | 17,05                             | 19,50                           |
| Ensino Médio                  | 39,80                             | 39,64                           |
| Ensino Superior               | 22,47                             | 24,25                           |
| Não Informada                 | 4,12                              | 0,00                            |

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados fornecidos pelo DETRAN/RS.

Essa situação, tal qual vislumbrada nos recortes que realizamos anteriormente, sugere um componente cultural nas questões de trânsito que transpõe as barreiras de instrução formal e renda, fazendo que tanto pessoas com o maior e o menor grau de instrução tenham comportamentos bem semelhantes.

Ao realizar a mesma análise por sexo, com os resultados quanto aos homens na Tabela 7, fica ainda mais clara a tendência, em todos os níveis de escolaridade, de atos infracionais no trânsito.

Tabela 7 - Infrações no trânsito em 2021 considerando base de condutores masculina

| Escolaridade                  | Percentual Habilitados<br>Sexo Masculino 2022 | Percentual Infrações<br>Sexo Masculino 2021 |
|-------------------------------|-----------------------------------------------|---------------------------------------------|
| Não Sabe ler e escrever       | 0,01                                          | 0,00                                        |
| Ensino Fundamental Incompleto | 22,16                                         | 20,14                                       |
| Ensino Fundamental            | 20,67                                         | 22,67                                       |
| Ensino Médio                  | 37,24                                         | 39,15                                       |
| Ensino Superior               | 17,17                                         | 18,03                                       |
| Não Informada                 | 3,73                                          | 0,00                                        |

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados fornecidos pelo DETRAN/RS.

Quanto às mulheres, as infrações se concentram nos níveis de escolaridade mais altos, como disposto na Tabela 8.

| Tabela 8 - Infrações no trânsito em 2021 considerando base de condutores feminina |                                              |                                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|--------------------------------------------|
| Escolaridade                                                                      | Percentual Habilitados<br>Sexo Feminino 2022 | Percentual Infrações<br>Sexo Feminino 2021 |
| Não Sabe ler e escrever                                                           | 0,00                                         | 0,00                                       |
| Ensino Fundamental Incompleto                                                     | 6,55                                         | 7,05                                       |
| Ensino Fundamental                                                                | 10,56                                        | 10,90                                      |
| Ensino Médio                                                                      | 44,37                                        | 40,95                                      |
| Ensino Superior                                                                   | 35,92                                        | 41,10                                      |
| Não Informada                                                                     | 2,60                                         | 0,00                                       |

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados fornecidos pelo DETRAN/RS.

A análise dos dados, nos leva a concluir que, além de elementos culturais, é possível que as infrações se relacionem com o *status* da pessoa com nível superior completo, com possível distinção socioeconômica que permita sustentar, sem maiores problemas, os pagamentos de eventuais infrações de trânsito.

#### 4. Processos de suspensão e cassação de condutores

Administrativamente, é possível alcançar o condutor que comete infrações costumeiramente através dos processos de suspensão e cassação de condutores, sendo o primeiro relacionado às infrações que permitam a abertura de tal processo, como as de natureza gravíssima associada a algum risco. Os exemplos mais contumazes são dos casos relacionados ao artigo 165 do CTB, que trata do condutor alcoolizado, e dos processos de cassação ligados às reincidências do condutor anteriormente suspenso. O DETRAN/RS, no período de 2011 até setembro de 2022, abriu 33.997 processos administrativos desse tipo (suspensão e cassação).

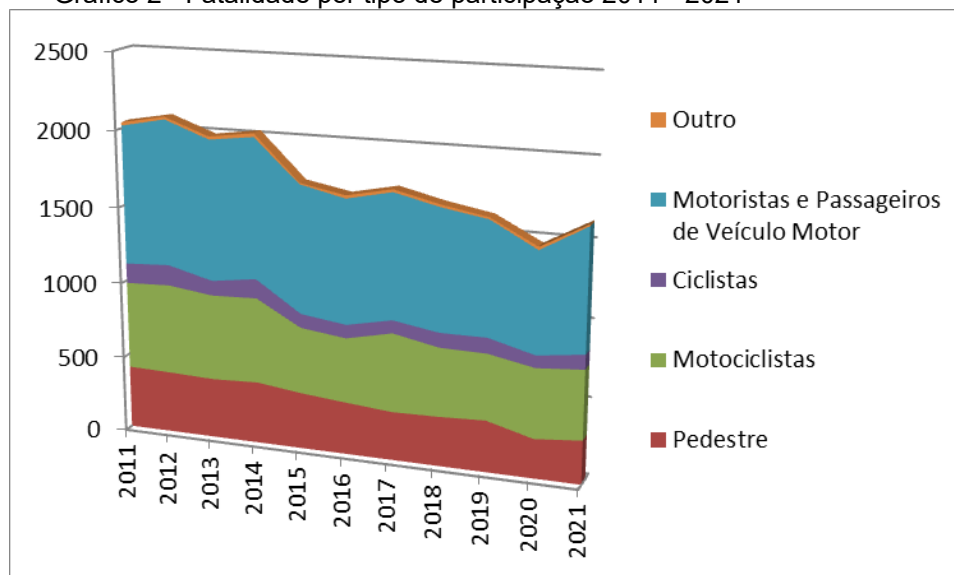
A incidência desse tipo de processo é muito maior quanto aos condutores homens. Levando-se em consideração os números referentes aos processos baseados no único tipo de autuação necessariamente presencial e pessoal, as do artigo 165, referente ao nível alcoólico do condutor, o percentual de processos instaurados no período de 2011 a setembro de 2022 apresentou que apenas 7,42% dos condutores eram mulheres.

Quanto à escolaridade, o resultado difere daquele encontrado nos exames das infrações, onde havia um claro maior cometimento de infrações por pessoas de grau de escolaridade mais alto. Os condutores de nível fundamental são os que mais acabam tendo incidência deste tipo de punição administrativa. É possível que essa diferença seja um reflexo das dificuldades que as pessoas com menor escolaridade enfrentam para encaminhar adequadamente sua defesa diante de eventual processo administrativo, o que inclui a menor possibilidade de contar com defensor particular.

## **5. Sinistros com mortes no rio grande do sul**

Um indicador fundamental para se avaliar o trânsito gaúcho é o de sinistros com mortes. Além dos custos intangíveis representados pelo sofrimento, as tragédias no trânsito envolvem custos econômicos de monta, pela cessação abrupta da vida de pessoas em idade laboral; pelos danos materiais envolvidos e pelas despesas em saúde decorrentes de sequelas de longo prazo. No Rio Grande do Sul, no período de 2011 a 2021, houve registro de 19.668 mortes no trânsito. Analisando os números totais de mortes nestes anos, observa-se uma diminuição dos casos de sinistro com morte em 20,3%. No período entre 2011 e 2021 a média das participações das vítimas em sinistro de trânsito apresenta que, em 46% dos casos, as vítimas eram motoristas ou passageiros de veículo automotor, 28% eram motociclistas, 20% pedestres, 6% ciclistas e 1% com outro tipo de participação. Em comparação com os resultados encontrados no panorama global, conclui-se que o pedestre gaúcho sofre menos com o trânsito do que a média mundial, mas os usuários de veículo automotor têm seu risco aumentado. No Gráfico 2 vemos como se comportaram estes dados, na última década, ano a ano.

Gráfico 2 - Fatalidade por tipo de participação 2011 - 2021



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados fornecidos pelo DETRAN/RS (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021).

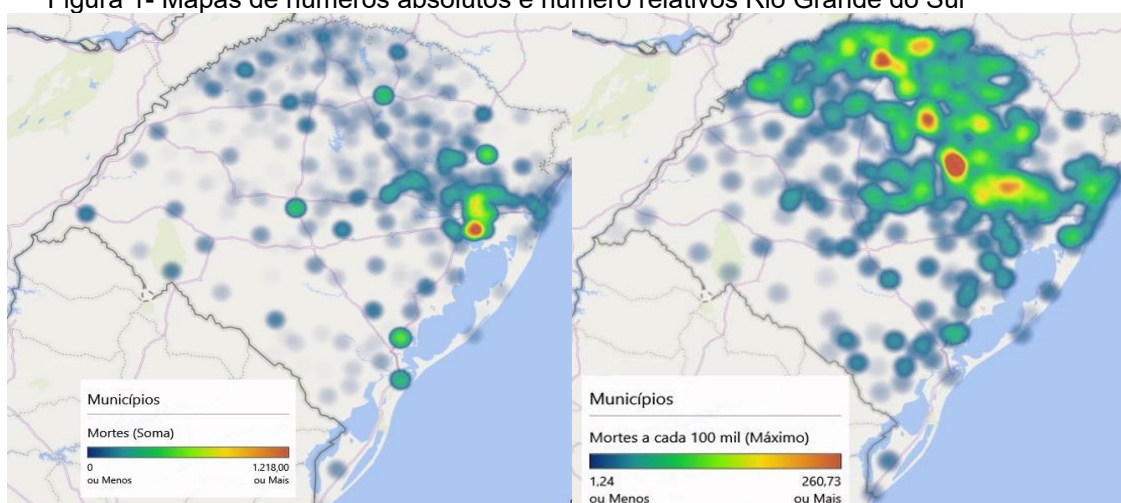
Quanto à idade das vítimas, 37% possuem entre 21 e 39 anos. Os sinistros de trânsito no Rio Grande do Sul, do ponto de vista estatístico, seguem o padrão observado no resto do Brasil e no mundo, onde a grande maioria de mortes é de homens em idade produtiva, aumentando os custos sociais dessas perdas. O turno da noite de sábado é aquele quando ocorre à maioria dos sinistros com vítimas fatais no estado e terça pela madrugada é o turno mais seguro.

Quanto ao sexo das vítimas, observa-se, curiosamente, que o aumento de mulheres na base de condutores não se refletiu em aumento nas vítimas de sinistros do sexo feminino. Entre os anos de 2011 e 2021, vimos que 21% das vítimas fatais foram do sexo feminino e 79% do sexo masculino. Ao considerar os sinistros que vitimaram mulheres que desenvolviam o papel ativo, ou seja, como condutora de automóvel, motocicleta ou bicicleta, o percentual de mulheres nestes papéis em sinistros durante a década é responsável por apenas 5% no total de mortes.

Ao analisar os dados a respeito das mortes por sinistro de trânsito nos municípios gaúchos entre 2011 e 2021, observamos que, em números absolutos, as cidades com os maiores números de mortes foram Porto Alegre (1.218),

Pelotas (539), Caxias do Sul (534), Gravataí (451) e Passo Fundo (390). Calculamos e comparamos os dados do DETRAN/RS com os dados do aumento populacional registrados pelo DEE/RS, para acompanhar tanto a evolução, quanto determinar as cidades que ocorrem mais mortes relativas a 100 mil habitantes. A Figura 1 apresenta a distribuição na concentração de mortes de forma absoluta e de modo relativo a cada 100 mil habitantes.

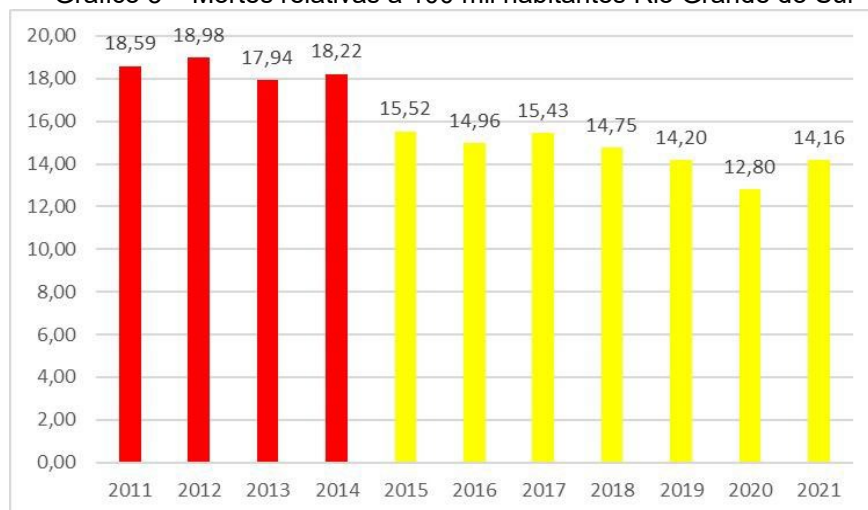
Figura 1- Mapas de números absolutos e número relativos Rio Grande do Sul



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados fornecidos pelo DETRAN/RS (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021) e DEE/RS (Rio Grande do Sul, 2022).

Durante o período observado, é importante notar que o Rio Grande do Sul teve um fenômeno parecido com o que ocorreu no Brasil, ficando abaixo da média mundial de mortes a cada 100 mil habitantes desde 2015, como mostra o Gráfico 3.

Gráfico 3 – Mortes relativas a 100 mil habitantes Rio Grande do Sul



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados fornecidos pelo DETRAN/RS (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021) DEE/RS (Rio Grande do Sul, 2022).

A redução em torno de 24% nesse índice representa mais de 400 vidas salvas no último ano, em relação aos índices do início da década, o que caracteriza importante melhoria. Na Tabela 9, vemos os municípios com os piores índices de mortes no trânsito, considerando-se a taxa de mortos por 100 mil habitantes, na média anual do período de 2011 a 2021.

Tabela 9 - Municípios com maior percentual de mortes a cada 100 mil habitantes/ano. Média 2011-2021

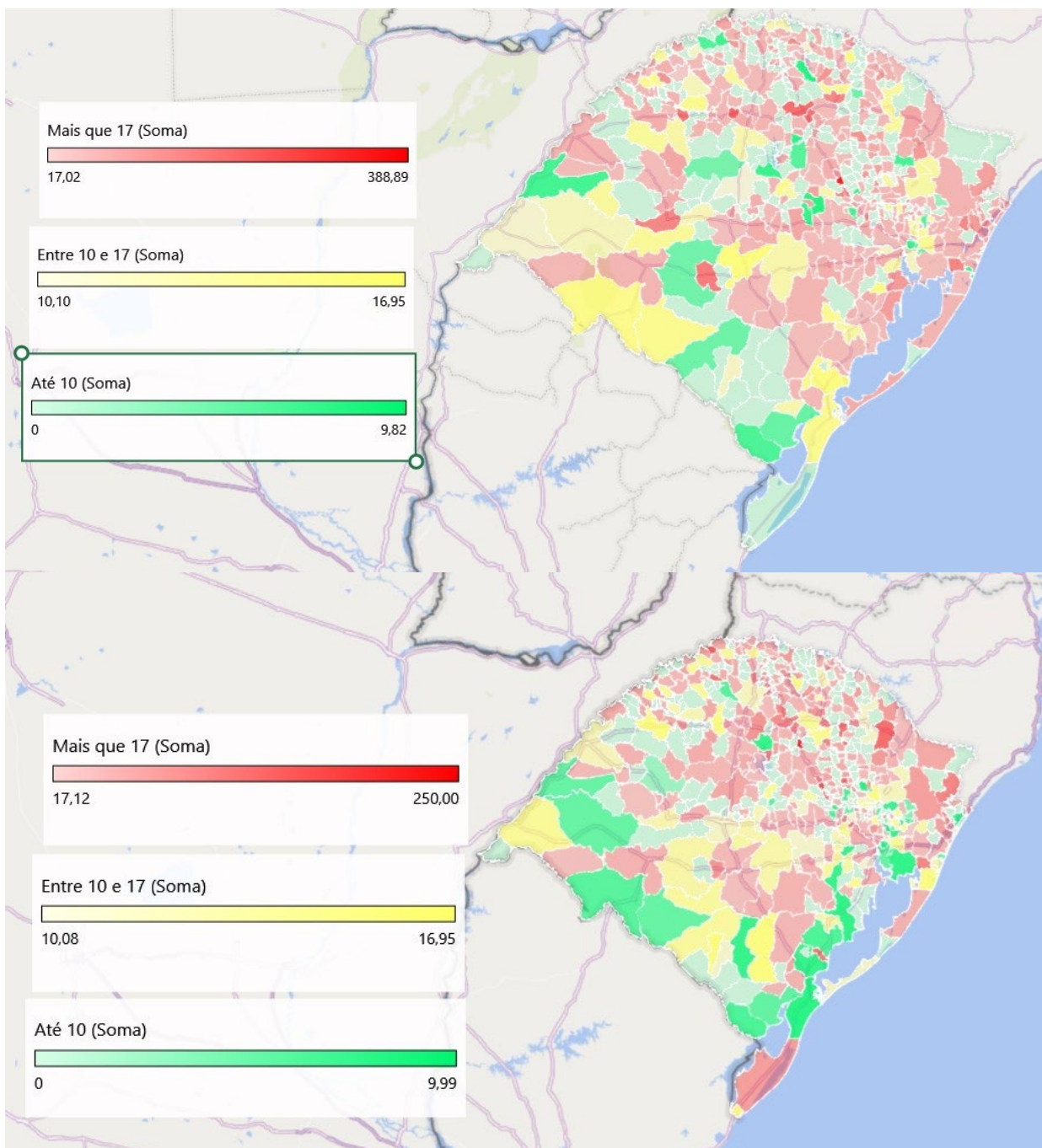
| Posição | Municípios                 | Mortes a cada 100 habitantes<br>Média entre 2011 e 2021 |
|---------|----------------------------|---------------------------------------------------------|
| 1       | Pouso Novo                 | 260,72                                                  |
| 2       | Boa Vista das Missões      | 182,95                                                  |
| 3       | São José do Herval         | 140,84                                                  |
| 4       | Almirante Tamandaré do Sul | 130,30                                                  |
| 5       | Marques de Souza           | 127,12                                                  |
| 6       | Tio Hugo                   | 121,35                                                  |
| 7       | Entre-Ijuís                | 118,85                                                  |
| 8       | Campestre da Serra         | 97,23                                                   |
| 9       | Coxilha                    | 91,89                                                   |
| 10      | Caseiros                   | 88,13                                                   |

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados fornecidos pelo DETRAN/RS (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021) e DEE/RS (Rio Grande do Sul, 2022).

Colocados lado a lado, os mapas com os dados de 2011 e 2021 para comparação da evolução do percentual de morte a cada 100 mil habitantes, é perceptível melhoras e piores. Apesar de o trânsito como um todo estar mais seguro, e apresentar números melhores, o mapa de 2021 ainda mostra que os desafios a serem superados ainda são expressivos.



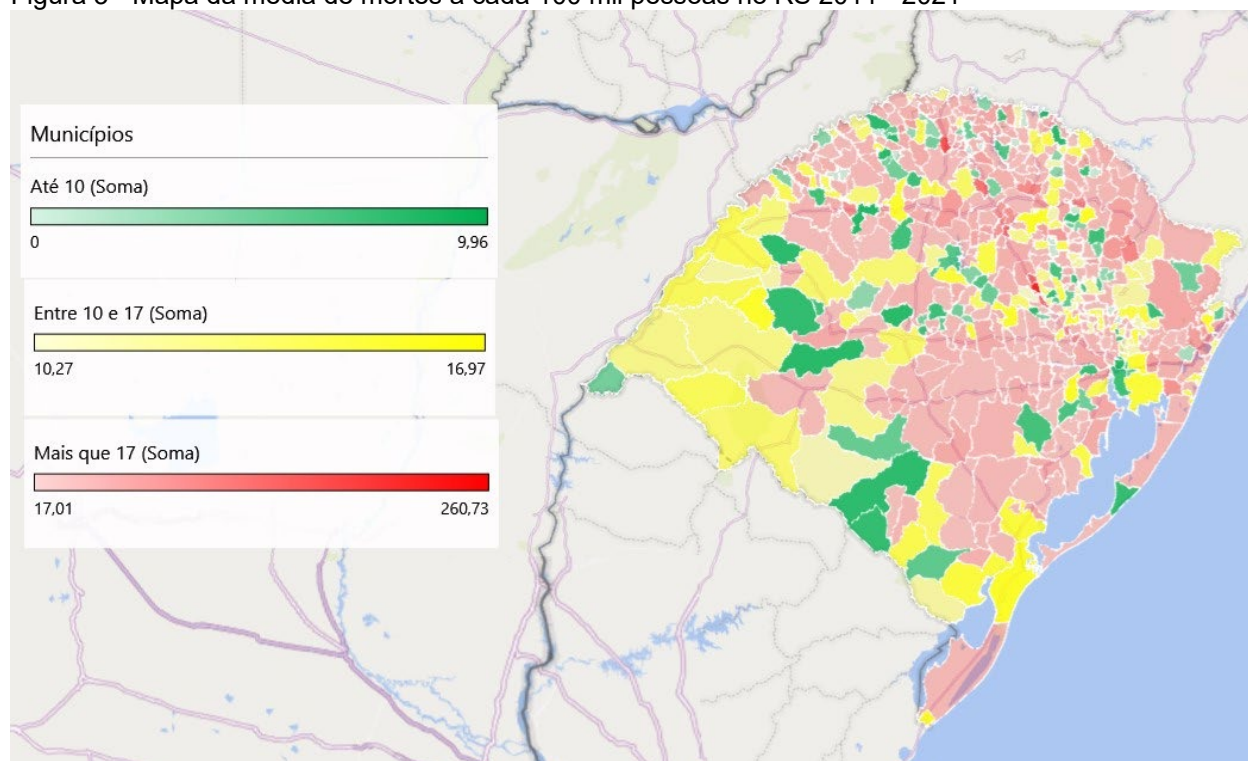
Figura 2 - Mapas dos percentuais de mortes a cada 100 mil pessoas dos anos de 2011 e 2021



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados fornecidos pelo DETRAN/RS (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021) e DEE/RS (Rio Grande do Sul, 2022).

Ao considerar o cálculo quanto à média total do período de 2011 a 2021, como se vê na figura 3, se obtém um resultado ainda mais alarmante, sendo poucos os municípios com registros abaixo de 10 mortes a cada 100 mil habitantes, o que demanda maior atenção pública ao problema. Também aponta uma necessidade de políticas sérias de interiorização, com capacidade de levar as políticas públicas mais efetivas para a manutenção da vida no trânsito.

Figura 3 - Mapa da média de mortes a cada 100 mil pessoas no RS 2011 - 2021



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados fornecidos pelo DETRAN/RS (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021) e DEE/RS (Rio Grande do Sul, 2022).

Para a diminuição das mortes no trânsito gaúcho há a necessidade de recursos estatais e privados, assim como ações de inteligência e políticas localizadas, bem como investimentos em infraestrutura de estradas, fiscalização e controle externo.

Desta forma ao considerar a média entre 2011 e 2021 nos resultados encontrados por municípios gaúchos, conclui-se que 54,6% dos municípios gaúchos apresentam número relativo de mortes no período acima da média

mundial, que 24,7% apresentam entre a média mundial e a meta da ONU (ONU; OMS, 2021), sendo que apenas 20,7% dos municípios gaúchos apresentam número de mortes a cada 100 mil dentro do patamar da meta. Existe uma necessidade de novas políticas públicas de interiorização, visando educar e reformar as questões culturais presentes ainda no trânsito do Rio Grande do Sul.

## **6. Mortes por competência de via**

É importante notar e diferenciar os casos de morte por competência da administração pública de via no Rio Grande do Sul: sendo que nas estradas federais ocorreram 27,25% dos sinistros com morte, nas estradas estaduais 33,60% e nas vias municipais 38,67% dos casos no período entre 2011 e 2021. Pode-se explicar que o cálculo que se baseia o número de mortes a cada 100 mil habitantes é uma soma direta dos resultados nesses três tipos diferentes de via, e resultam em informação diferenciada para qualquer política de combate a este problema.

### **6.1 Rodovias Federais**

Na parcela de números de mortes a cada 100 mil habitantes ano, no período de 2011 a 2021, os municípios que apresentaram os piores índices de mortes em rodovias federais são os apresentados na Tabela 10.

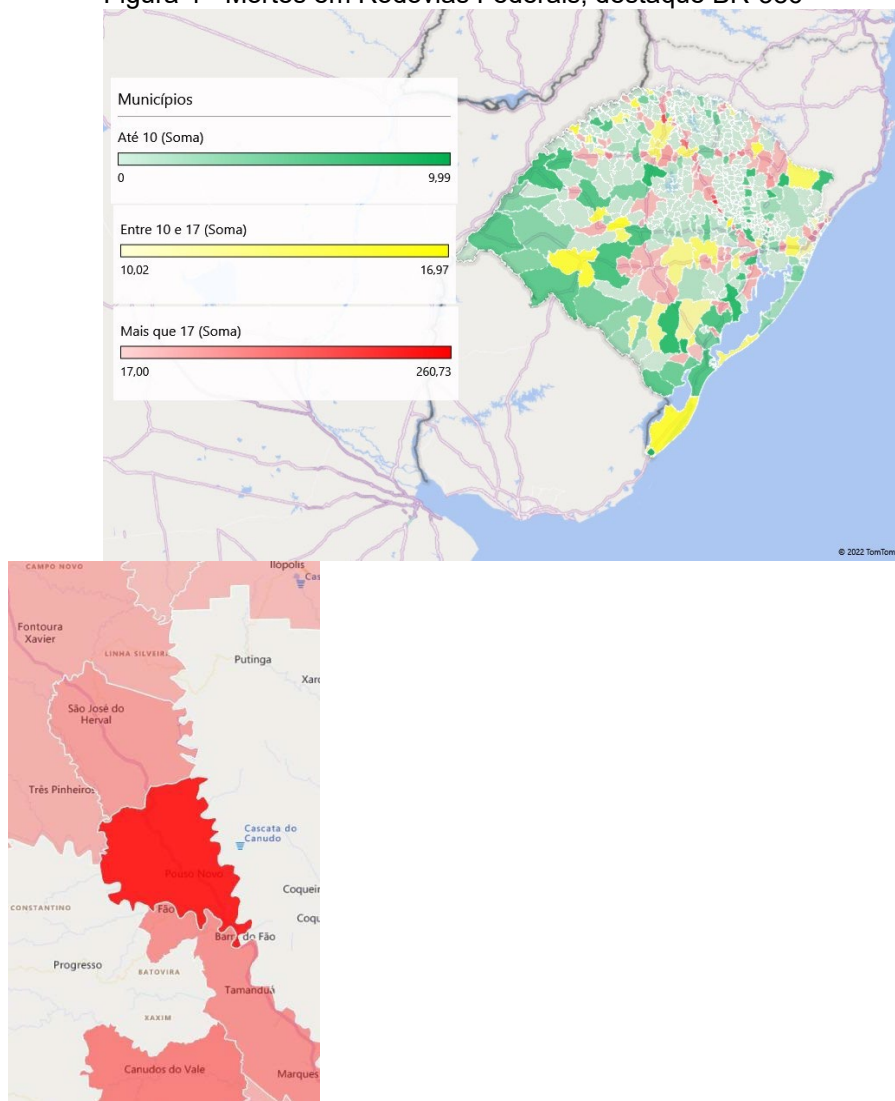
Tabela 10 – Cidades com piores desempenhos em mortes em rodovias federais

| Posição | Municípios                 | Mortes a cada 100 habitantes<br>Média entre 2011 e 2021 |
|---------|----------------------------|---------------------------------------------------------|
| 1       | Pouso Novo                 | 260,72                                                  |
| 2       | Boa Vista das Missões      | 173,32                                                  |
| 3       | São José do Herval         | 140,84                                                  |
| 4       | Almirante Tamandaré do Sul | 120,65                                                  |
| 5       | Marques de Souza           | 110,33                                                  |
| 6       | Entre Rios do Sul          | 92,43                                                   |
| 7       | Tio Hugo                   | 91,83                                                   |
| 8       | Vitória das Missões        | 75,62                                                   |
| 9       | Bom Progresso              | 72,55                                                   |
| 10      | Fazenda Vilanova           | 71,52                                                   |

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados fornecidos pelo DETRAN/RS (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021) e DEE/RS (Rio Grande do Sul, 2022).

Destaque-se que os municípios de Pouso Novo e São José do Herval não possuem registro de morte em qualquer outro tipo de via, o que leva à conclusão de que o local no estado onde ocorrem mais mortes é um trecho na BR-386 entre Marques de Souza e Fontoura Xavier, como vemos em destaque na figura abaixo, juntamente com o mapa do estado com as mortes nas estradas federais.

Figura 4 - Mortes em Rodovias Federais, destaque BR-386



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados fornecidos pelo DETRAN/RS (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021) e DEE/RS (Rio Grande do Sul, 2022).

Essa região em serra, com curvas acentuadas na BR-386, tem recebido investimentos para duplicação, mas os números registram o quão urgente é o problema, porque são muitas vidas perdidas em pequeno trecho de estrada.

## 6.2 Rodovias Estaduais

Em rodovias estaduais, o número médio geral de mortes é bem menor do que os observados nas rodovias federais, porém, ainda assim, elas se situam em um patamar muito alto, como se vê na Tabela 11 e na Figura 5.



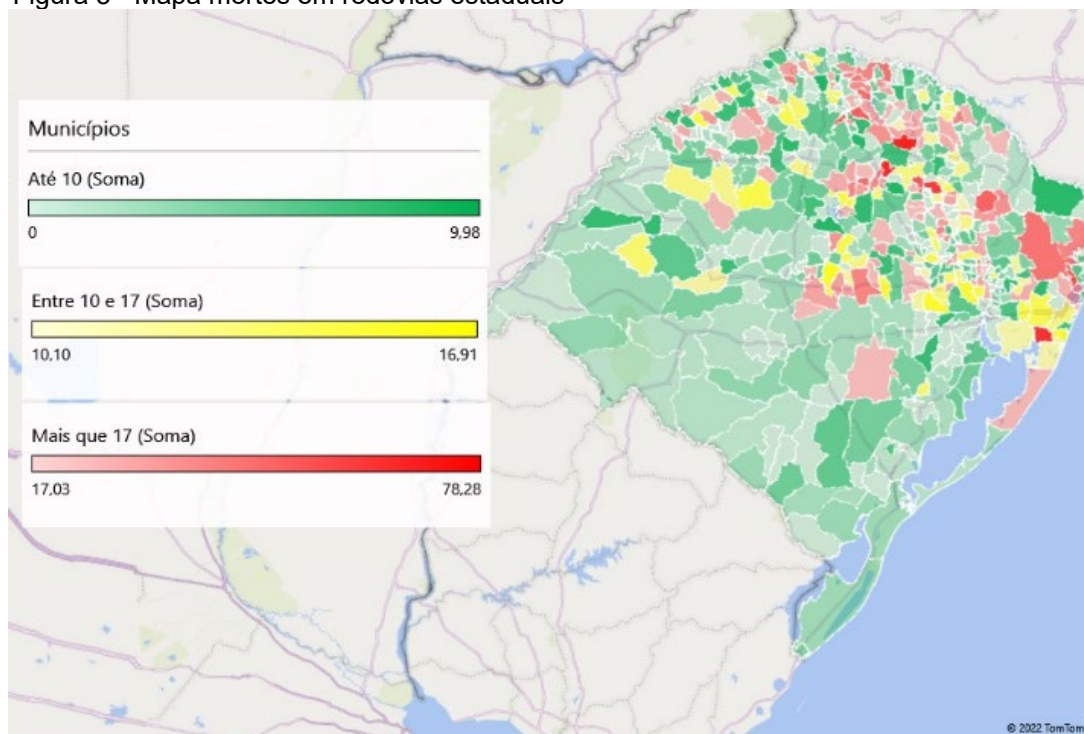
estaduais

Tabela 11 - Cidades com piores desempenhos em mortes em rodovias

| Posição | Municípios      | Mortes a cada 100 habitantes<br>Média entre 2011 e 2021 |
|---------|-----------------|---------------------------------------------------------|
| 1       | Coxilha         | 78,28                                                   |
| 2       | Ernestina       | 76,58                                                   |
| 3       | Capivari do Sul | 72,61                                                   |
| 4       | Casca           | 68,83                                                   |
| 5       | São Vendelino   | 68,41                                                   |
| 6       | Itati           | 61,04                                                   |
| 7       | Vila Maria      | 57,62                                                   |
| 8       | Novo Barreiro   | 56,27                                                   |
| 9       | Rondinha        | 54,25                                                   |
| 10      | Ipê             | 51,31                                                   |

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados fornecidos pelo DETRAN/RS (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021) e DEE/RS (Rio Grande do Sul, 2022).

Figura 5 - Mapa mortes em rodovias estaduais



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados fornecidos pelo DETRAN/RS (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021) e DEE/RS (Rio Grande do Sul, 2022).

Destaca-se, na Figura 05, a distribuição das mortes nas estradas estaduais mais concentradas ao norte do Estado, demonstrando que há vários problemas pontuais a serem considerados regionalmente.

### 6.3 Vias Municipais

As vias municipais são normalmente onde ocorrem mais sinistros e atropelamentos, porém o número relativo de mortes é menor do que em estradas, por questões relacionadas a variáveis como tipo de fluxo, velocidade e intensidade. Os sinistros em vias municipais envolvem a população local, podendo ser realizado algum tipo de intervenção que busque mais segurança no trânsito como nas cidades.

Tabela 12 - Cidades com piores desempenhos em mortes em vias municipais

| Posição | Municípios             | Mortes a cada 100 habitantes<br>Média entre 2011 e 2021 |
|---------|------------------------|---------------------------------------------------------|
| 1       | Novo Machado           | 33,05                                                   |
| 2       | Santo Antônio do Palma | 28,26                                                   |
| 3       | Nicolau Vergueiro      | 25,72                                                   |
| 4       | Pinhal                 | 25,46                                                   |
| 5       | Guabiju                | 24,89                                                   |
| 6       | Porto Vera Cruz        | 24,38                                                   |
| 7       | Garruchos              | 23,52                                                   |
| 8       | Candiota               | 23,31                                                   |
| 9       | Cruzaltense            | 21,55                                                   |
| 10      | Riozinho               | 20,53                                                   |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados fornecidos pelo DETRAN/RS (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021) e DEE/RS (Rio Grande do Sul, 2022).

A Tabela 12 apresenta os municípios que têm as vias municipais mais violentas no trânsito em números relativos, o que evidencia a necessidade de uma política de interiorização que vise à educação e a orientação dos habitantes locais quanto à importância de se locomover com segurança, atentando para a correta compreensão e realização das leis de trânsito.



Os casos dos municípios de Cruzaltense e Inhacorá demonstram bem a necessidade de cuidado. Cruzaltense e Inhacorá não registraram mortes no trânsito no período de 2011 a 2020 pelo sistema DATASUS (IPEA, 2022). Porém, ao confrontarmos as informações com os dados do DETRAN/RS, verificamos que há registros de mortes no período. Isto ocorreu porque o levantamento do DETRAN/RS se dá por localidade no sinistro, enquanto o DATASUS, lida com os registros hospitalares. Chama a atenção, assim, a necessidade de os estudos de trânsito observar esses detalhes metodológicos, para que os gestores responsáveis tenham dados confiáveis para o delineamento de políticas públicas de paz no trânsito.

Assinalem-se os bons resultados obtidos por Porto Alegre entre 2011 e 2020. A capital obteve resultado acima de 50% na redução de mortes: com redução de 51,0% nos números de mortes por sinistro de trânsito.

## **7. Considerações finais**

Neste trabalho, buscamos demonstrar a complexidade do tema trânsito a partir das mudanças das características da frota e do perfil do condutor gaúcho nos últimos dez anos. Apresentamos a escolaridade e a base de carteiras de habilitação por perfil socioeconômico e gênero, assim como os dados referentes aos sinistros de trânsito e ocorrências com morte. Por fim, georreferenciamos as mortes por sinistros de trânsito por município e por competência de via, demonstrando a necessidade de ações pontuais urgentes para que uma efetiva redução dos indicadores de mortalidade no trânsito. Para além de cumprir as metas da ONU de redução de mortes no trânsito, o Rio Grande do Sul necessita de políticas públicas, controles sociais e controle externo para minimizar essa triste realidade que abala vidas e famílias, além de representar custos econômicos e sociais de magnitude para o Estado.

Houve melhoras nos indicadores das mortes no trânsito na última década, mas ainda longe das expectativas pretendidas e ainda longe do trânsito ser seguro

na nossa sociedade. Este trabalho não explorou outras possibilidades que buscam explicar os sinistros de trânsito e outros fenômenos que levam à morte prematura - e possivelmente evitável - de seres humanos em seus deslocamentos.

Outras questões poderiam ser citadas quando buscamos um trânsito mais seguro como a infraestrutura ou as novas tecnologias veiculares, mas a proposta principal do trabalho foi focar no ser humano. Exploramos a possibilidade de associar a segurança no trânsito do Rio Grande do Sul aos índices de desenvolvimento e de renda, sem aparente sucesso, uma vez que não foi possível, no momento, mostrar uma correlação entre aumento da renda e da escolaridade com a diminuição de multas, sinistros e vítimas. Antes, pelo contrário: a renda e a escolaridade possuem uma relação inversa com as mortes no trânsito, fenômeno complexo que foge ao escopo deste trabalho. Porém, foi possível perceber mudanças de escolaridade dos condutores presentes na base estadual, observando aumento no grau de dificuldade de acesso de condutores de menor escolaridade, e, possivelmente, menor renda, tema que demanda a atenção do Poder Público. Faz-se necessário uma reflexão que leve em consideração o nível de renda das pessoas inclusive nas infrações de trânsito, onde a regressividade na sua cobrança pode ser fator determinante para que pessoas de baixa renda sejam retiradas do acesso ao trânsito como condutoras.

As alterações no perfil do condutor gaúcho se mostraram peça-chave para mudar a atual realidade no trânsito. Como vimos, há desafios culturais a vencer quanto à prevenção de sinistros e de infrações no trânsito, o que envolve, muito possivelmente, as construções do gênero masculino, o mais amplamente envolvido com os sinistros. Na última década, o trânsito gaúcho se tornou mais feminino, com o aumento da participação das mulheres habilitadas, o que pode estar diretamente ligado à queda no número de mortes com sinistro. De todos os cálculos e índices revelados neste estudo, o mais impressionante é o índice de sinistralidade de mulheres que faleceram com participação ativa, como condutora, ficando na maioria das vezes abaixo de 5%.

A indicação de uma política pública que leve mais mulheres a tomar o protagonismo no trânsito, facilitando acessibilidade a Carteira Nacional de Habilitação seria de grande valia social para o Brasil e para o estado. Ao mesmo tempo, os dados sugerem a necessidade de definições no âmbito das políticas públicas que promovam o acesso à CNH no Brasil para as pessoas de menor renda.

Quanto à sinistralidade há que se levar em conta a territorialidade. Há, ainda, muito mais risco nas estradas federais e estaduais do que nas vias municipais, mas devemos procurar novas maneiras para se reduzir a velocidade, o espírito de emulação e a pressa, assim como outros fatores de risco no trânsito, uma vez que a alta velocidade nas vias municipais acaba sendo um risco demasiado também para os pedestres. É imperativo um melhor mapeamento dos dados estatísticos para se evitar dupla contagem ou a apresentação de informações incongruentes.

Este trabalho empregou ferramentas visuais e gráficas para demonstrar as regiões de maior sinistralidade, esperando contribuir para que a violência no trânsito seja vista como algo muito presente na nossa realidade. Há a necessidade de ampliar esse debate sobre o trânsito, incluindo temas como modernização, adoção de novos modais e melhoria de infraestrutura, além de políticas públicas que envolvam a educação para o trânsito muito além do uso dos automóveis, abordando o cotidiano das pessoas, e auxiliando na conscientização da mudança de postura na busca por uma sociedade mais segura.

## Referências

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO RIO GRANDE DO SUL – DETRAN/RS. **Frota no RS**. Porto Alegre, 2022a. Disponível em: <https://admin.detrans.rs.gov.br/upload/arquivos/202210/26103848-01-frota-do-rs.pdf>. Acesso em: 29 out. 2022.

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO RIO GRANDE DO SUL – DETRAN/RS. **Condutores do RS**. Porto Alegre, 2022b. Disponível em: <https://admin.detran.rs.gov.br/upload/arquivos/202210/26103850-02-condutores-do-rs.pdf>. Acesso em: 29 out. 2022.

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO RIO GRANDE DO SUL – DETRAN/RS. **Perfil dos condutores no RS**. Porto Alegre, 2022c. Disponível em: <https://admin.detran.rs.gov.br/upload/arquivos/202210/26103855-05-perfil-dos-condutores-do-rs.pdf>. Acesso em: 29 out. 2022.

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO RIO GRANDE DO SUL – DETRAN/RS. **Infrações no RS**. Porto Alegre, 2022d. Disponível em: <https://admin.detran.rs.gov.br/upload/arquivos/202210/26103853-04-infracoes-no-rs.pdf>. Acesso em: 29 out. 2022.

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO RIO GRANDE DO SUL – DETRAN/RS. **Infrações por características do condutor no RS**. Porto Alegre, 2022e. Disponível em: <https://admin.detran.rs.gov.br/upload/arquivos/202210/26103856-06-infracoes-por-caracteristicas-do-condutor-no-rs.pdf>. Acesso em: 29 out. 2022.

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO RIO GRANDE DO SUL – DETRAN/RS. **Infrações por característica do veículo**. Porto Alegre, 2022f. Disponível em: <https://admin.detran.rs.gov.br/upload/arquivos/202210/26103858-07-infracoes-por-caracteristica-do-veiculo.pdf>. Acesso em: 29 out. 2022.

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO RIO GRANDE DO SUL – DETRAN/RS. **Acidentes fatais no trânsito**: 2011. Porto Alegre, 2011. Disponível em: <https://www.detran.rs.gov.br/upload/arquivos/201810/30134846-acidentes-fatais-no-rs.pdf>. Acesso em: 29 out. 2022.

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO RIO GRANDE DO SUL – DETRAN/RS. **Acidentes fatais no trânsito**: 2012. Porto Alegre, 2012. Disponível em: <https://www.detran.rs.gov.br/upload/arquivos/201810/30134445-acidentes-fatais-no-rs.pdf>. Acesso em: 29 out. 2022.

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO RIO GRANDE DO SUL – DETRAN/RS. **Acidentes fatais no trânsito**: 2013. Porto Alegre, 2013. Disponível em: <https://www.detran.rs.gov.br/upload/arquivos/201810/30133908-acidentes-fatais-no-rs.pdf>. Acesso em: 29 out. 2022.

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO RIO GRANDE DO SUL – DETRAN/RS. **Acidentes fatais no trânsito**: 2014. Porto Alegre, 2014. Disponível em: <https://www.detran.rs.gov.br/upload/arquivos/201810/30133640-acidentes-fatais-no-rs.pdf>. Acesso em: 29 out. 2022.

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO RIO GRANDE DO SUL – DETRAN/RS. **Acidentes fatais no trânsito**: 2015. Porto Alegre, 2015. Disponível em: <https://www.detran.rs.gov.br/upload/arquivos/201810/30133333-acidentes-fatais-no-rs.pdf>. Acesso em: 29 out. 2022.

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO RIO GRANDE DO SUL – DETRAN/RS. **Acidentes fatais no trânsito**: 2016. Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://www.detran.rs.gov.br/upload/arquivos/201810/30133012-acidentes-fatais-no-rs.pdf>. Acesso em 29 out. 2022.

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO RIO GRANDE DO SUL – DETRAN/RS. **Acidentes fatais no trânsito**: 2017. Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://www.detran.rs.gov.br/upload/arquivos/201810/30131854-acidentes-fatais-no-rs.pdf>. Acesso em: 29 out. 2022.

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO RIO GRANDE DO SUL – DETRAN/RS. **Acidentes fatais no trânsito**: 2018. Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://www.detran.rs.gov.br/upload/arquivos/201906/18093022-diagnostico-acidentalidade-dez-18.pdf>. Acesso em: 29 out. 2022.

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO RIO GRANDE DO SUL – DETRAN/RS. **Acidentes fatais no trânsito**: 2019. Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://www.detran.rs.gov.br/upload/arquivos/202006/23164833-diagnostico-acidentalidade-dez-19.pdf>. Acesso em: 29 out. 2022.

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO RIO GRANDE DO SUL – DETRAN/RS. **Acidentes fatais no trânsito**: 2020. Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://www.detran.rs.gov.br/upload/arquivos/202103/04162139-diagnostico-acidentalidade-dezembro-2020.pdf>. Acesso em: 29 out. 2022.

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO RIO GRANDE DO SUL – DETRAN/RS. **Acidentes fatais no trânsito**: 2021. Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://admin.detran.rs.gov.br/upload/arquivos/202203/29120048-diagnostico-acidentalidade-dezembro-2021-publicacao-o.pdf>. Acesso em: 29 out. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS - IBGE. **Educação 2019**: PNAD Contínua. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf). Acesso em: 15 nov. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **IPEADATA**: base de dados consultada DATASUS. Brasília, 2022. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 29 out. 2022.

OLIVEIRA, Rodrigo Carvalho; SILVEIRA NETO, Raul da Mota. Expansão da escolaridade e redução da desigualdade regional de renda no Brasil entre 1995 e 2011: progressos recentes e desafios presentes. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Brasília, v. 46, n. 1, abr. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6646>. Acesso em: 29 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU; ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE – OMS. **Plano global**: década de ação pela segurança no trânsito 2021-2030. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.who.int/pt/publications/m/item/global-plan-for-the-decade-of-action-for-road-safety-2021-2030>. Acesso em: 3 nov. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Economia e Estatística (DEE-RS). **PIB municipal**: série histórica. Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://dee.rs.gov.br/pib-municipal>. Acesso em: 23 out. 2022.

# O processo de institucionalização do SUAS: uma análise dos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre

*The process of institutionalization of SUAS:  
an analysis of the municipalities of the Metropolitan Region of Porto Alegre*

Luciana Pazini Papi<sup>1</sup>

Vanessa Marques Daniel<sup>2</sup>

Gianna Vargas Reis Salgado Dias<sup>3</sup>

**Resumo:** A partir da Constituição Federal de 1988, a política pública de Assistência Social se encaminhou para um processo de institucionalização. Iniciado pela formulação de normativas por parte do Governo Federal, houve o envolvimento de atores implementadores, sobretudo os municípios, na gestão e execução dos serviços. Contudo, esse processo de institucionalização tem se mostrado instável, a depender das agendas políticas dos governos federais. Neste estudo, a partir da Teoria Neoinstitucionalista, objetivamos analisar o processo de institucionalização do Sistema Único de Assistência Social na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) entre os anos de 2010 a 2019, observando as continuidades e rupturas na implementação, especialmente dos equipamentos públicos, dos serviços e equipes. Do ponto de vista metodológico, trata-se de uma pesquisa quali-quantitativa, em que analisamos um banco de dados com indicadores do Censo SUAS e aplicamos um questionário on-line em 33 municípios da RMPA. Os achados mostraram que, entre os anos de 2010 e 2019, houve um conjunto de acréscimos e supressões de estruturas e serviços na política de assistência social da RMPA, chamando a atenção à diminuição do número de trabalhadores estáveis nos governos municipais. Assim, concluímos que a RMPA se encontra em um estágio de semi-institucionalização, investindo ainda na consolidação de estruturas básicas da política de assistência social.

**Palavras-chave:** institucionalização; assistência social; políticas públicas; governo municipal; Região Metropolitana de Porto Alegre.

<sup>1</sup> Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), professora do PPG em Políticas Públicas da UFRGS. E-mail: luppapi@yahoo.com.br; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9112-3967>.

<sup>2</sup> Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), FGV projetos. Email: e-mail: [vanessa.daniel@fgv.br](mailto:vanessa.daniel@fgv.br); ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5655-5468>.

<sup>3</sup> Mestra em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Pesquisadora do NUPEGEM, e-mail: [gvargasreis@gmail.com](mailto:gvargasreis@gmail.com); ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5075-4546>.

**Abstract:** *As of the Federal Constitution of 1988, the public policy of Social Assistance was directed towards an institutionalization process. Initiated by the formulation of regulations by the Federal Government, there was the involvement of implementing actors, especially the municipalities, to manage and execute services. However, this institutionalization process has been shown to be unstable, depending on federal governments' political agendas. In this study, from the Neoinstitutionalist Theory, we aim to analyze the institutionalization process of the Unified Social Assistance System in the Metropolitan Region of Porto Alegre (RMPA) between the years 2010 to 2019, observing the continuities and disruptions in the implementation, especially of public facilities, services, and teams. From a methodological point of view, this is qualitative and quantitative research, in which we analyzed a database with SUAS Census indicators and applied an online questionnaire in 33 municipalities of the RMPA. The findings showed that between 2010 and 2019, there was a set of additions and deletions to structures and services in the social assistance policy of RMPA, calling attention to the decrease in the number of stable workers in municipal governments. Thus, we conclude that RMPA is in a semi-institutionalization stage, still investing in the consolidation of basic social assistance policy structures.*

**Keywords:** *institutionalization; social assistance; public policy; municipal government; Metropolitan Region of Porto Alegre.*

## Introdução

Quando pensamos em processos de institucionalização de Políticas Públicas (PP), deparamo-nos com questões em torno de suas estruturas que remetem ao papel exercido por atores decisores e implementadores e as condições que permitem que essas políticas se sustentem ao longo do tempo. Se, por um lado, esse é um debate antigo ligado à Teoria Institucional, nas suas vertentes sociológica, histórica e da escolha racional (Hall; Taylor, 2004), atualmente verificamos um extenso uso do termo “institucionalização” pela literatura nacional do Campo de Públicas, sem preocupações com sua conceituação e operacionalização (Papi *et al.*, 2020). Esse uso tácito tem levado a uma compreensão difusa e simplificada de institucionalização, sendo tratada geralmente como mera oficialização de uma prática. Entretanto, entendemos que a formalização de uma PP é apenas um passo ao longo do processo de institucionalização. Para que possamos afirmar a existência da institucionalidade das PP, há que se percorrer um caminho maior, observando



as estruturas materiais desenvolvidas, assim como os símbolos que as dão vida e as sustentam no tempo.

Pensar acerca deste tema no Brasil - constituição, perfil e permanência de uma PP - não é algo trivial, dado que um conjunto de políticas que estavam previstas na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e avançavam em um processo de profissionalização e qualificação estão, no atual contexto de avanço das políticas neoliberais, sob ameaça de descontinuidade. Esse é o caso da Assistência Social (AS), objeto deste trabalho.

Constituída historicamente como uma ação residual do Poder Público e não como uma PP garantidora de direitos no interior do sistema de proteção social brasileiro, a AS se configurou como um conjunto de ações dispersas, voluntárias e caritativas desde a Era Vargas até a CF/88. Com a redemocratização, esse cenário se modifica: a AS passa a ser reconhecida como PP universal (pertencente ao guarda-chuva da seguridade social na CF/88), voltada a assegurar direitos sociais mínimos. Com a Lei Orgânica da AS (LOAS), de 1993, regulamenta-se questões fundamentais para a formalização da PP, como a descentralização político-administrativa para os estados, o Distrito Federal e os municípios (Brasil, 1993).

Apesar do avanço formal, nos anos 1990, a prática da AS demorou para se efetivar conforme planejado. Isso se deu por dois motivos. O primeiro foi o avanço da reforma do Estado, que priorizou o enxugamento dos investimentos públicos e da máquina estatal em detrimento das metas sociais, que foram progressivamente deslocadas da agenda nacional (Diniz, 2007). O segundo, foi o modelo de descentralização da PP, que colocou os municípios como responsáveis diretos pela implementação, diante da situação estrutural de desigualdade regional e da diminuição do papel do Governo Federal na coordenação da PP (Papi, 2017).

Essa situação se modificou a partir de 2004, quando os governos de centro-esquerda passaram a investir no campo assistencial e na materialização das ideias contidas na LOAS, de 1993. A criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2004, e, no mesmo ano, a aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e sua operacionalização por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foram importantes marcos para completar o processo de construção nacional

dessa política pública. A partir de então, o Governo Federal passou a se posicionar como principal coordenador dessa política, criando mecanismos de apoio e indução aos municípios no processo de implementação. Assim, foi possível observar o crescimento de equipamentos públicos municipais como os Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS); o crescimento e profissionalização das equipes e uma maior participação da população no controle social (Brasil, 2006, 2010, 2012).

Recentemente, com a ascensão de governos de direita-conservadora, essa PP encontra-se sob ameaça de precarização e, até mesmo, descontinuidade. Entre os fatos que podem levar a isso estão a aprovação da Emenda Constitucional 95 (Brasil, 2016), que prevê o congelamento dos investimentos em políticas sociais por vinte anos; as mudanças no interior do MDS, que passou a se chamar Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) no governo Temer; e a criação do Programa Criança Feliz - que além de drenar um montante importante de recursos, centralizou a coordenação na figura da primeira-dama da República. Tais fatos indicam uma guinada na contramão da orientação almejada à política de AS.

Considerando que o cenário político nacional e suas distintas agendas têm afetado a implementação local da política de AS, dado que o Governo Federal foi se constituindo como um importante indutor desta PP, questionamos: como se deu o processo de institucionalização da política de AS na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) nos anos de 2010 a 2019? É possível verificar a permanência e/ou até avanço da implantação de serviços e estruturas de gestão? Houve um recuo nesse processo em decorrência das mudanças ocorridas no Governo Federal?

Para responder a essas questões, produzimos um modelo analítico baseado em Tolbert e Zucker (1999), definindo indicadores para analisar o processo de institucionalização da política de AS na RMPA no recorte temporal mencionado. Desta forma, nas páginas que seguem, trazemos o debate teórico sobre institucionalização de políticas públicas, em especial a perspectiva sociológica neoinstitucionalista, que orientou a elaboração da metodologia analítica. Na sequência, apresentamos o caminho metodológico desenvolvido

para a pesquisa e, por fim, os achados empíricos sobre o estágio de institucionalização dos municípios da RMPA.

### **1. Institucionalização de políticas públicas: do que estamos falando?**

Institucionalização é um termo polissêmico que se aplica em distintos contextos. No campo das PP e das Ciências Sociais, tem sido utilizado para indicar processos de incorporação de alguma concepção (crença, norma, papel social, valor ou modo particular de comportamento) dentro de uma organização ou sociedade. Não raro, o termo também é utilizado como sinônimo de oficialização de uma prática. Em todos esses contextos, ele se liga às instituições - tema extensivamente trabalhado pela literatura neoinstitucionalista a partir dos anos 1970 - em uma tentativa de explicar os fenômenos sociológicos, políticos e organizacionais alternativamente à abordagem comportamental e funcionalista.

Composto por três vertentes: a sociológica, a da escolha racional e a histórica (Hall; Taylor, 2003; Immergut, 2007), o neoinstitucionalismo preocupou-se em entender a influência das instituições - consideradas como “procedimentos formais e informais, normas, rotinas e convenções inseridas na estrutura organizacional da política (*polity*) ou da economia política” (Hall; Taylor, 2003, p. 196) - no condicionamento do comportamento dos atores, das PP, das organizações e do jogo político. Para tanto, buscaram avançar na investigação sobre como se formatam as instituições, como permanecem no tempo e/ou se modificam. Nesse escopo, se insere o debate sobre processos de institucionalização.

Cada abordagem do neoinstitucionalismo permite uma aproximação teórica para compreender processos de institucionalização. O neoinstitucionalismo histórico, ao postular a importância da sequência dos acontecimentos no tempo para compreender a formatação das instituições sugere que é necessário observar as trajetórias, os legados e forças que levam as instituições a obter perenidade e resistência à mudança (Pierson, 2004). O neoinstitucionalismo da escolha racional, ao focar na análise dos atores interessados, guia o olhar do pesquisador para a observação das regras do jogo e como elas constroem decisões dos indivíduos em arenas políticas,

econômicas e sociais. Embora ambas as escolas sejam referências para definir o conceito de instituições, no que tange à compreensão dos processos de “institucionalização”, foi a vertente sociológica a que mais avançou - motivo pela qual optamos por utilizá-la na pesquisa.

O neoinstitucionalismo sociológico tem sua origem no campo dos estudos organizacionais, a partir do estudo de Meyer e Rowan (1977), e se fundamenta no conceito de instituição definida por Berger e Luckman (2006). Para os autores, as instituições são entendidas como produto da interação social dos indivíduos, que constroem regras e normas que incidem, posteriormente, sobre a sociedade. Nesse sentido, procuraram compreender as formas de disseminação de normas ou hábitos em dado contexto.

De acordo com essa vertente, para analisar processos de institucionalização, o investigador deve voltar o olhar para a interação social e como os indivíduos (ou profissões), transformam certas práticas e valores em rotina, dando significado às ações, engendrando e ressignificando um universo de regras e normas que irão atuar sobre eles próprios (Berger; Luckmann, 2006). No entanto, apesar dessa abordagem oferecer uma perspectiva mais abrangente do que as demais escolas para entender a institucionalização, Tolbert e Zucker (1999) perceberam que o conceito de institucionalização estava sendo tratado qualitativamente, ou seja, *ou está institucionalizado ou não está*. De acordo com as autoras, o fato de a literatura tratar a institucionalização como uma categoria estanque levou a negligência de aspectos relevantes presentes nos níveis de institucionalização. Partindo dessa crítica, trataram a institucionalização como um processo que parte de uma novidade, se dissemina e sedimenta. Para tornar essa compreensão teórica aplicável no campo empírico, formularam três estágios para capturar o processo de institucionalização nas organizações: habitualização, objetificação e sedimentação.

O estágio de habitualização está vinculado à criação de novos arranjos que emergem para solucionar problemas organizacionais, que podem ser formalizados em políticas que serão utilizadas por uma organização ou um grupo de organizações que se deparam com problemas semelhantes. Essa fase pode ser denominada como processo de pré-institucionalização.

O segundo estágio, a objetificação, possui relação com a disseminação da nova estrutura. Busca-se certo grau de concordância entre os tomadores de decisão na organização, que pode se dar de duas formas: busca de evidências coletadas em diversas fontes e por indivíduos chamados *champions*, atribuindo legitimidade cognitiva e formal à estrutura (Tolbert; Zucker, 1999). Assim, quando ocorre a objetificação das estruturas, temos o estágio de semi-institucionalização.

Por fim, a sedimentação se apoia na perpetuação da estrutura ao longo do tempo, sendo sustentada por gerações. Esse estágio, que pode ser chamado de processo total de institucionalização, depende da baixa resistência de possíveis opositores, do apoio e promoção contínua dos grupos que defendem a estrutura e uma relação positiva entre resultados desejados e alcançados (Tolbert; Zucker, 1999).

Considerando o modelo de Tolbert e Zucker (1999) adequado e didático para investigar o processo de institucionalização de políticas públicas, uma vez que as autoras nos proporcionam uma referência para pensar em processo de institucionalização não binário e atento às dimensões estruturais e simbólicas presentes, o tomamos como referência para análise da AS.

Desta forma, investigamos cada etapa proposta pelas autoras, após a chegada do marco normativo do SUAS, o qual tomamos como a “inovação do sistema”, por ter conduzido os níveis governamentais, sobretudo os municípios, a aderir ao novo modelo de implementação e execução de serviços, como descrito no Quadro 1.

Quadro 1 - Etapas da Institucionalização da Política de AS

| Estágio de institucionalização da AS                           | Dimensão / Indicadores                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Habitualização</b><br>(Pré - institucionalização)           | Criação de novos arranjos que emergem para solucionar problemas organizacionais: <ul style="list-style-type: none"> <li>• adesão ao SUAS pelos municípios;</li> <li>• construção de equipamentos físicos de prestação de serviços de acordo com o previsto no SUAS - CRAS/CREAS/ILPs e ABRIGOS;</li> <li>• constituição de equipes para prestação de serviços;</li> <li>• construção de Serviços constantes no SUAS;</li> <li>• Sistemas de gestão (MeA e/ou vigilância socioassistencial);</li> <li>• conhecimento das normas que orientam a implementação dos serviços cotidianos.</li> </ul> |
| <b>Objetificação</b><br>(semi-Institucionalização)             | Disseminação e legitimação da nova estrutura, verificando: <ul style="list-style-type: none"> <li>• o que os atores implementadores pensam sobre a PP - valores, missão, objetivos em acordo com o SUAS;</li> <li>• valores e normas que orientam a ação dos implementadores no cotidiano;</li> <li>• papel das organizações e dos <i>Champions</i> na disseminação/legitimação das ideias.</li> </ul>                                                                                                                                                                                          |
| <b>Sedimentação</b><br>(processo total de institucionalização) | perpetuação da estrutura ao longo do tempo e relação entre objetivos planejados x resultados alcançados: <ul style="list-style-type: none"> <li>• perenidade e/ou descontinuidade das estruturas ao longo do tempo: CRAS/CREAS/ ILPs e abrigos/EQUIPES/Serviços e Sistemas de gestão;</li> <li>• impacto positivo da PP (Objetivos desejado x alcançado);</li> <li>• defesa da PP pelas partes interessadas;</li> <li>• detecção de baixa oposição dos atores.</li> </ul>                                                                                                                       |

## 2. Apontamentos metodológicos

Este trabalho resulta de duas fases de uma pesquisa. Primeiramente, foi realizada uma revisão sistemática da literatura pelo método *Scoping Review*, buscando verificar como a literatura nacional do Campo de Públicas trata o conceito de institucionalização. Concluiu-se que há uma lacuna teórica tanto na

conceituação do termo, quanto em sua parametrização para analisar processo de institucionalização (Papi *et al.*, 2020). Assim, nos aproximamos do modelo de Tolbert e Zucker (1999) para avançar na análise empírica proposta.

A partir de tal modelo teórico, nos propusemos a observar:

- a) a estruturação dos órgãos gestores nos municípios da RMPA - dos equipamentos de prestação de serviços da Proteção Básica (PSB) e Especial (PSE);
- b) a composição dos trabalhadores do órgão gestor e dos equipamentos de PSB e PSE, assim como a presença e/ou ausência dos serviços fundamentais do SUAS;
- c) como os profissionais atuam em seu cotidiano, orientados pelas normativas do SUAS e/ou por outros valores e regras.

Para coleta de dados, compilamos as bases do Censo SUAS de 2010 a 2019, composto por mais de 70 indicadores. Buscamos com os dados entender o SUAS desde o início de sua construção até sua constituição atual. Paralelamente, para observar como os profissionais atuam em seu cotidiano, os valores e entendimentos que norteiam sua ação, aplicamos um questionário on-line aos trabalhadores(as) dos órgãos responsáveis pela política de AS nos 33 municípios da RMPA, dos quais obtivemos 13 respostas de 12 municípios.

Desta forma, tomamos os 33 municípios da RMPA como população da pesquisa. A escolha da RMPA se deveu ao fato do conjunto de desafios complexos enfrentados pelos municípios desde os anos de 1990. Composta por municípios de grande, médio e pequeno porte, a maioria deles, em especial os mais próximos a Porto Alegre, concentram população de baixa e média renda, conforme demonstrado nas Tabelas, 2 e 3 a partir de dados sociodemográficos dos municípios. Como muitas dessas cidades são consideradas apenas “dormitórios” para os indivíduos que habitualmente trabalham e consomem em Porto Alegre, há baixa produção de riqueza e orçamento nessas localidades, tornando o ato de implementar PP altamente complexo.

Tabela 1 - Características sociodemográficas dos municípios de grande porte da Região Metropolitana de Porto Alegre, 2010

| Município       | População | PIB per capita | IDHM  | Gini   | Taxa de pobreza (%) | Extrema Pobreza (%) |
|-----------------|-----------|----------------|-------|--------|---------------------|---------------------|
| Alvorada        | 195.673   | 12.524,18      | 0,699 | 0,4423 | 7,32                | 2,15                |
| Cachoeirinha    | 118.278   | 38.959,54      | 0,757 | 0,4495 | 3,91                | 1,39                |
| Canoas          | 323.827   | 55.103,53      | 0,75  | 0,5178 | 4,4                 | 0,93                |
| Gravataí        | 255.660   | 45.089,08      | 0,736 | 0,4578 | 5,39                | 1,54                |
| Novo Hamburgo   | 238.940   | 35.013,51      | 0,747 | 0,5387 | 3,91                | 0,82                |
| São Leopoldo    | 214.087   | 33.905,58      | 0,739 | 0,5357 | 5,96                | 1,62                |
| Sapucaia do Sul | 130.957   | 22.477,13      | 0,726 | 0,4501 | 4,94                | 1,27                |
| Viamão          | 239.384   | 14.049,15      | 0,717 | 0,4855 | 7,08                | 1,85                |

Fonte: IBGE (2010).

Tabela 2 - Características sociodemográficas dos municípios de médio porte da Região Metropolitana de Porto Alegre, 2010

| Municípios | População | PIB per capita | IDHM  | Gini   | Taxa de Pobreza (%) | Extrema Pobreza (%) |
|------------|-----------|----------------|-------|--------|---------------------|---------------------|
| Campo Bom  | 60.074    | 43.365,16      | 0,745 | 0,4323 | 2,23                | 0,2                 |
| Esteio     | 80.755    | 37.789,87      | 0,754 | 0,4844 | 4,53                | 1,32                |
| Guaíba     | 95.204    | 56.669,84      | 0,73  | 0,4793 | 6,44                | 1,49                |
| Montenegro | 59.415    | 51.695,39      | 0,755 | 0,5084 | 4,87                | 0,82                |
| Parobé     | 51.502    | 20.340,79      | 0,704 | 0,3789 | 4,94                | 0,64                |
| Sapiranga  | 74.985    | 40.917,42      | 0,711 | 0,4162 | 3,73                | 0,91                |
| Taquara    | 54.643    | 21.839,10      | 0,727 | 0,508  | 4,81                | 1,19                |

Fonte: IBGE (2010).



Tabela 3 - Características sociodemográficas dos municípios de pequeno porte, Região Metropolitana de Porto Alegre, 2010

| Municípios                | População | PIB per capita | IDHM  | Gini   | Taxa de Pobreza (%) | Extrema Pobreza (%) |
|---------------------------|-----------|----------------|-------|--------|---------------------|---------------------|
| Araricá                   | 4.864     | 26.766,37      | 0,679 | 0,3624 | 1,81                | 0,05                |
| Arroio dos Ratos          | 13.606    | 16.592,98      | 0,698 | 0,4788 | 8,29                | 1,2                 |
| Capela de Santana         | 11.612    | 17.250,61      | 0,661 | 0,3964 | 7,42                | 2,2                 |
| Charqueadas               | 35.320    | 27.018,08      | 0,747 | 0,4445 | 4,56                | 1,63                |
| Dois Irmãos               | 27.572    | 54.907,61      | 0,743 | 0,3832 | 0,52                | -                   |
| Eldorado do Sul           | 34.343    | 13.360,15      | 0,717 | 0,4751 | 6,99                | 2,29                |
| Estância Velha            | 42.574    | 27.707,50      | 0,757 | 0,4308 | 2,21                | 0,7                 |
| Glorinha                  | 6.891     | 44.378,89      | 0,714 | 0,4225 | 4,97                | 1,54                |
| Igrejinha                 | 31.660    | 45.664,66      | 0,721 | 0,4414 | 2,42                | 0,61                |
| Ivoti                     | 19.874    | 40.144,18      | 0,784 | 0,4484 | 0,95                | 0,1                 |
| Nova Hartz                | 18.346    | 30.070,72      | 0,689 | 0,3518 | 2,09                | 0,64                |
| Nova Santa Rita           | 22.716    | 42.749,68      | 0,718 | 0,4413 | 5,51                | 1,86                |
| Portão                    | 30.920    | 31.050,80      | 0,713 | 0,4373 | 4,7                 | 0,79                |
| Rolante                   | 19.485    | 27.098,22      | 0,688 | 0,3518 | 3,29                | 1,17                |
| Santo Antônio da Patrulha | 39.685    | 29.928,66      | 0,717 | 0,456  | 6,24                | 1,38                |
| São Jerônimo              | 22.134    | 24.849,02      | 0,696 | 0,555  | 11,34               | 4,33                |
| São Sebastião do Caí      | 21.932    | 25.305,84      | 0,739 | 0,4431 | 4,97                | 1,04                |
| Triunfo                   | 25.793    | 311.211,93     | 0,733 | 0,4441 | 4,8                 | 1,41                |

Fonte: IBGE (2010).

### 3. Análise do processo de institucionalização da AS na RMPA: onde estamos nesse momento?

Para entender o momento do processo de institucionalização da política de AS na RMPA, estabelecemos subtópicos com os estágios - conforme o modelo sugerido por Tolbert e Zucker (1999) - e os cortes temporais que auxiliam na análise.

### **3.1 O SUAS como inovação institucional: a disseminação das estruturas e o processo de habitualização**

A construção do SUAS e seus novos marcos normativos, se apresentam como a grande inovação no campo institucional de AS no Brasil, dado que organizou a PP de forma sistêmica em âmbito nacional, induzindo os municípios à adesão e implementação dos serviços e ações. A partir de então, os governos locais iniciaram a construção e/ou aluguel de equipamentos públicos para implantar a gestão e os serviços, assim como, montar as equipes de profissionais e elaborar estratégias de implementação. Para tanto, o conhecimento das novas regras foi um passo fundamental à habitualização.

Dos 33 municípios do estudo, 53% aderiram ao SUAS de 2005 a 2010, e 47% após 2010. A maioria deles pactuou a gestão básica, iniciando os esforços de implementação do sistema de acordo com a legislação.

No que diz respeito às estruturas de gestão presentes em cada município no ano de 2010, metade delas eram secretarias compartilhadas com outros setores, como Saúde, Habitação, Trabalho e Meio Ambiente. O restante construiu secretarias exclusivas para tratar o tema. Para compor essas secretarias foi indicado organizar a gestão em coordenações específicas para alavancar a implementação e regular os serviços. Em 2010, a formalização da Coordenação da PSB e da PSE na estrutura do órgão gestor era de 63% nos municípios da RMPA, mas, somadas às estruturas existentes porém não formalizadas, o percentual alcançava 91% dos municípios. Quanto às Coordenações de Gestão Financeira, com a função de executar o orçamento, gerenciar os recursos do Fundo Municipal e as compras, identificamos sua presença em 75% dos municípios, seja de maneira formal (59%) ou informal (16%). As Coordenações de Gestão do CadÚnico e do Programa Bolsa Família (PBF) não foram observadas em apenas três municípios. Coincidentemente, foram os mesmos municípios que não constituíram as demais estruturas de gestão do SUAS, dada suas recentes adesões.

Com relação às estruturas voltadas ao gerenciamento do trabalho, elas estavam presentes formalmente em 41% das secretarias municipais; em 37% dos casos não possuíam qualquer setor ou departamento constituído; e em 22%, havia estruturas informais. Quanto ao setor de vigilância socioassistencial

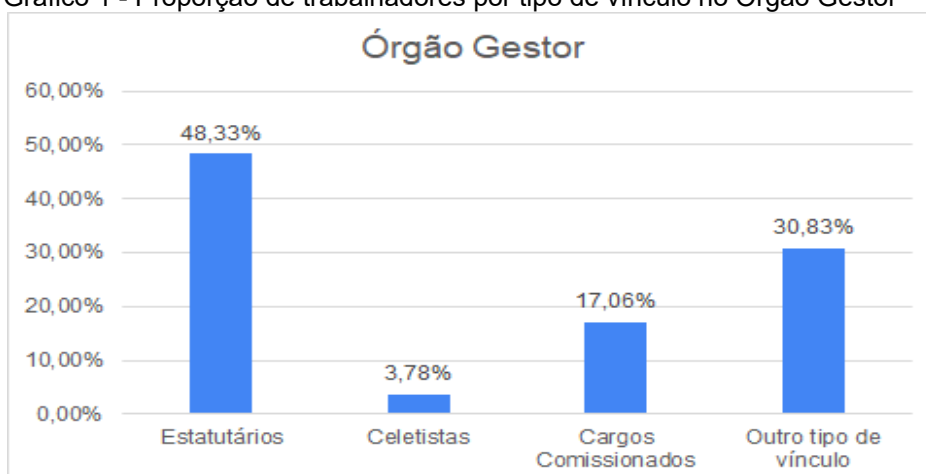
(componente da gestão da informação), ele estava ausente em 50% dos municípios e com presença informal em 37%. Somente em 13% essa coordenação estava formalizada.

O caso da coordenação de Monitoramento e Avaliação é semelhante, porém com maior presença informal: 22% das secretarias não as possuíam, 44% as constituíram de maneira informal e apenas 37% formalizaram essa estrutura. Esse cenário reforça os achados nacionais do Censo SUAS de 2010, em que destaca a Gestão do Trabalho (48%) e a Vigilância Social (45,4%) como áreas menos constituídas na Gestão Municipal enquanto divisão administrativa, seguido pelo Monitoramento e Avaliação (31,9%) e de Gestão de Benefícios Assistenciais - como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) - (30,4%) como as menos formalizadas.

No tocante às equipes formadas no órgão gestor municipal, percebe-se que, no ano de 2010, a maioria dos municípios dispunham de trabalhadores estatutários. O total de trabalhadores, em 2010, nesse regime de trabalho era de 895. Desses, aproximadamente 69% concentravam-se nas cidades de grande porte; 20% e 11%, respectivamente, nos municípios de pequeno e médio porte.

O panorama dos profissionais que atuavam no órgão gestor de acordo com seu vínculo empregatício em 2010 era a seguinte descrita no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Proporção de trabalhadores por tipo de vínculo no Órgão Gestor



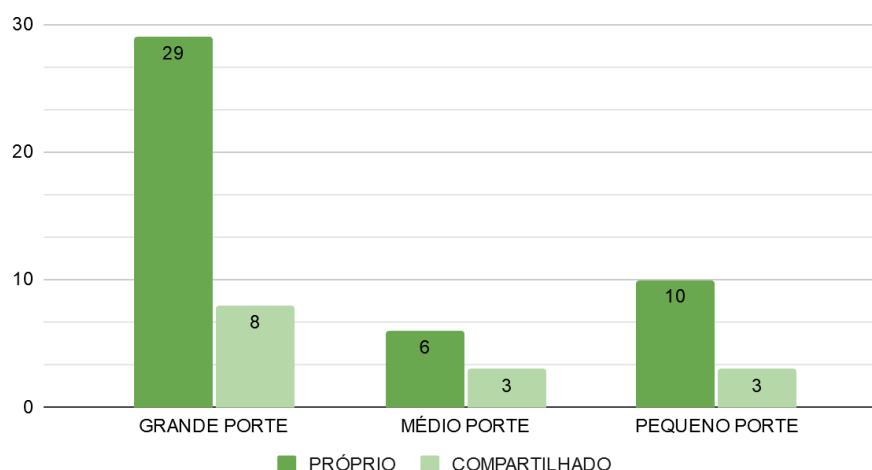
Fonte: Censo SUAS (2010).

Como pode-se verificar no Gráfico 1, a maior parte dos vínculos se concentram entre os estatutários e celetistas (52,11%), porém os vínculos

instáveis contabilizam 47,88%, representando uma potencial ameaça à continuidade de prestação dos serviços.

Dado o primeiro passo na implementação da política - a instituição da gestão municipal -, para dar vida à PP é necessário implantar os equipamentos públicos de serviços, as equipes, as metodologias de trabalho. Com relação ao estabelecimento dos CRAS tem-se o seguinte panorama conforme o gráfico 2:

Gráfico 2 - Quantidade de Equipamentos em funcionamento do CRAS por porte populacional dos municípios da RMPA



Fonte: Censo SUAS (2010).

Conforme o Gráfico 2, podemos observar que o total de municípios de grande porte é aquele com o maior quantitativo desse equipamento; seguido dos municípios de pequeno porte (13) e, médio porte (9).

No que diz respeito ao tipo de estabelecimento de CRAS, se próprio ou compartilhado, temos o seguinte panorama, conforme a tabela 4:

Tabela 4 - Número de CRAS com espaço próprio ou compartilhado, por município de médio porte RMPA, 2010.

| Município  | Próprio | Compartilhado | Total de CRAS |
|------------|---------|---------------|---------------|
| Campo Bom  | 1       | 0             | 1             |
| Esteio     | 1       | 1             | 2             |
| Guaíba     | -       | -             | -             |
| Montenegro | 1       | -             | 1             |
| Parobé     | 1       | 1             | 2             |
| Sapiranga  | 1       | 1             | 2             |
| Taquara    | 1       | -             | 1             |

Fonte: Censo SUAS (2010).

Pode-se perceber que a maioria dos municípios implantaram CRAS exclusivos para prestar os serviços da PSB e que em apenas três casos tinham um CRAS que compartilhava com outras políticas seu espaço. Vejamos o cenário dos municípios de pequeno porte.

Tabela 5 - Número de CRAS com espaço próprio ou compartilhado, por município de pequeno porte RMPA, 2010

| Município                 | Próprio | Compartilhado | Total CRAS |
|---------------------------|---------|---------------|------------|
| Araricá                   | -       | -             | -          |
| Arroio dos Ratos          | -       | -             | -          |
| Capela de Santana         | -       | -             | -          |
| Charqueadas               | 1       | -             | 1          |
| Dois Irmãos               | -       | 1             | 1          |
| Eldorado do Sul           | 1       | -             | 1          |
| Estância Velha            | 0       | 1             | 1          |
| Glorinha                  | 0       | 1             | 1          |
| Igrejinha                 | 1       | -             | 1          |
| Ivoti                     | 1       | -             | 1          |
| Nova Hartz                | 1       | -             | 1          |
| Nova Santa Rita           | 1       | -             | 1          |
| Portão                    | -       | -             | -          |
| Rolante                   | 1       | -             | 1          |
| Santo Antônio da Patrulha | 1       | -             | 1          |
| São Jerônimo              | 1       | -             | 1          |
| São Sebastião do Caí      | 1       | -             | 1          |
| Triunfo                   | -       | -             | -          |

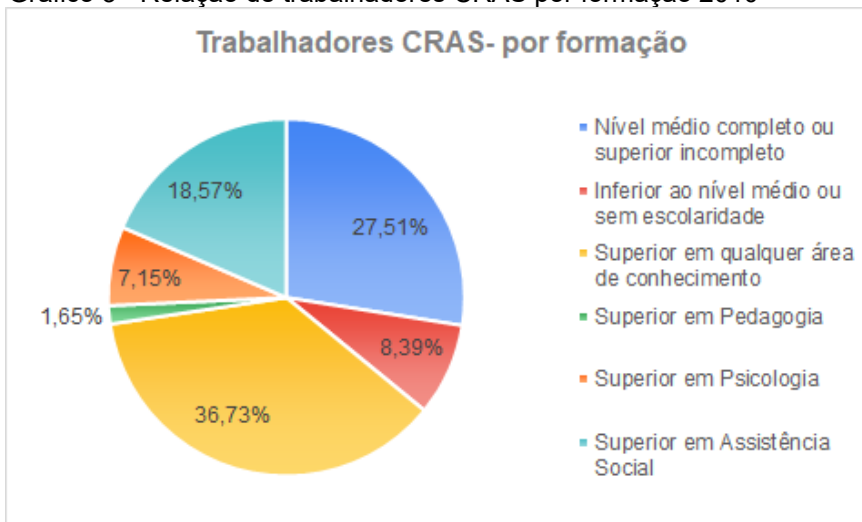
Fonte: Censo SUAS (2010).

Quanto aos de pequeno porte, a maioria estabeleceu um CRAS exclusivos para prestar os serviços, sendo apenas três casos que contam com um único CRAS para prestar os serviços da PSB, que compartilham seu espaço.

A respeito do estabelecimento do CREAS, chama a atenção que, dos 33 municípios do estudo, apenas 15 o constituíram, sendo que sete deles compartilhavam o espaço com outros serviços.

Sobre as equipes formadas para atuar nos CRAS, no total havia 727 trabalhadores atuando no ano de 2010. Quanto à relação de trabalhadores por formação, temos o seguinte panorama, demonstrada no gráfico abaixo:

Gráfico 3 - Relação de trabalhadores CRAS por formação 2010

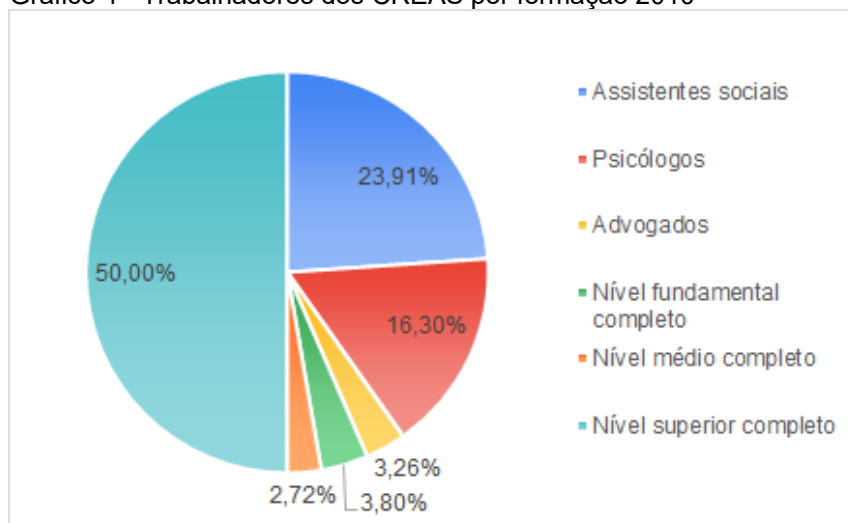


Fonte: Censo SUAS (2010).

Como é possível perceber, a maior parcela de trabalhadores possuía formação em ensino superior em qualquer área de conhecimento, seguida por trabalhadores com nível médio completo ou superior incompleto. Além disso, notabiliza-se que 18,57% possuem ensino superior em Assistência Social e 7,15% com ensino superior em Psicologia. Uma questão a ser ponderada é de que todos os municípios que possuem o equipamento CRAS dispõem, pelo menos, de um profissional com formação superior em Serviço Social, seguindo o estabelecido na NOB-RH (2006).

Abaixo mostramos a mesma relação para trabalhadores do CREAS.

Gráfico 4 - Trabalhadores dos CREAS por formação 2010



Fonte: Censo SUAS (2010).

Os dados do Gráfico 4 são referentes a 13 municípios, aqueles que registraram suas equipes no Censo SUAS. Entre os perfis de formação desses profissionais foram detectados municípios que não dispunham de assistente social (Rolante), psicólogo (Viamão e Rolante), advogados (em sete municípios). Isso denota que, embora o equipamento esteja estabelecido nessas cidades, nem todos os municípios se baseiam na NOB-RH (2006) para formar suas equipes.

Acerca das estruturas de média e alta complexidade, não se verificou em qualquer município da RMPA a criação de Centro-Dia, Centro-POP, tampouco Casa-Lar. Uma vez que muitos desses serviços podem ser executados por Organizações da Sociedade Civil (OSCs), supomos que essa possa ser uma explicação ao fenômeno.

Quanto aos abrigos institucionais a crianças e adolescentes, apenas em quatro municípios de pequeno porte não existiam tais estruturas e em quatro municípios de grande porte existiam duas unidades em cada município; nos demais, apenas uma unidade.

Quanto aos abrigos institucionais para famílias e adultos, verificamos sua presença, em 2010, em quatro municípios, sendo dois de grande porte e dois de pequeno porte. Nos demais, essa estrutura era inexistente. Os abrigos institucionais para mulheres vítimas de violência apresentavam o mesmo panorama, existindo apenas em quatro municípios de distintos portes. Sobre a Casa Lar para idosos, verificamos sua presença em 15 municípios (em equipamentos públicos e de OSCs), a maioria deles com uma unidade cada.

Seguindo o processo de normatização da política de AS, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (TNSS) (Brasil, 2009) definiu os serviços prioritários a serem prestados pelos equipamentos públicos de AS e seus objetivos. Conforme a TNSS, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) é um dos pilares da PSB em AS prestado necessariamente pelos CRAS. Com relação ao PAIF, observamos que todos os municípios da RMPA o implementaram de imediato. Com exceção dos seis municípios que não possuíam CRAS, se depreende que tal serviço estava sendo executado na própria estrutura do órgão gestor ou em outra unidade. Esse panorama não é o encontrado no principal serviço da PSE de média complexidade - o Serviço de Proteção e Atendimento a Famílias e Indivíduos



(PAEFI). Observamos que mais da metade dos municípios (53%) não ofereciam tal serviço; em geral, municípios de pequeno porte, que podem fazer uso do CREAS regional.

Outro serviço essencial a ser realizado pela PSB é Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Na maioria dos municípios, ele era prestado diretamente pelos CRAS, em 2010. Apenas quatro municípios o serviço não era prestado diretamente: Canoas Viamão, Dois Irmãos e Santo Antônio da Patrulha. Quanto a outros serviços de média complexidade, verificamos que a Prestação de Serviços Comunitários (PSC) estava presente em 66% deles (22), estando ausente em 27% (8). Nos demais, nada constava. A respeito do Serviço de PSE para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas famílias, identificamos sua presença em apenas 36% dos municípios; ausente, portanto, na maioria da amostra (64%).

Esse cenário inicial, no ano de 2010, de busca por estruturação da rede pública e dos serviços - o que entendemos como estágio de pré-institucionalização (Tolbert; Zucker, 1999) - demonstra o quanto a PSB foi privilegiada em relação às demais proteções, apesar de que as situações de maior vulnerabilidade e fratura de vínculos são enfrentadas pelas proteções de média e alta complexidade.

Refletindo ainda sobre o estágio de habitualização, entendemos que, para que uma ideia inovadora seja implementada, é necessário compreender a percepção dos trabalhadores a respeito das novas regras (nesse caso a nova PNAS e o SUAS): como as conheceram e se elas orientam a implementação dos serviços no cotidiano. Quando questionados se conhecem as normas que regulam a AS e o SUAS, todos responderam positivamente.

A respeito do nível de conhecimento da PNAS, 69% dos respondentes indicam conhecer bem/muito bem. Das normas conhecidas pelos trabalhadores (NOB-SUAS 2005, NOB-SUAS 2012, NOB-RH e TNSS), todas tiveram índice de conhecimento alto e muito alto (69%). Destacou-se a TNSS que teve um índice de conhecimento alto e muito alto por 85% dos trabalhadores.

Sobre a forma que conheceram as normas, a maioria indica que foi por meio de estudo autônomo (47%), seguido de capacitações ministradas pelo Governo Federal, estadual e consultorias (29%) e capacitação interna, promovida pelas equipes (24%). Cabe salientar que 50% dos respondentes

referiram ter obtido mais de uma estratégia de capacitação. Dos atores atuantes no processo de capacitação, destaca-se o Estado do RS e o Governo Federal que, juntos, foram responsáveis por mais de 70% das capacitações; empresas e consultorias privadas representam 18% e universidades 12%. Quando questionados se essas regras trazidas pela nova política nacional orientam o cotidiano de serviços, 92% afirmaram que sim. Os que responderam não afirmaram que o trabalho é orientado por valores pessoais e pela própria consciência.

A partir do panorama descrito, percebe-se que a maioria dos municípios da RMPA, além de ter construído as estruturas básicas de prestação de serviços do SUAS, revelaram conhecer bem as regras e se orientar por elas no seu cotidiano. Conforme o modelo analítico utilizado, é possível depreender que a maioria deles consolidou a etapa de pré-institucionalização se “habitualizando” às novas estruturas materiais e simbólicas do SUAS já no ano de 2010.

Entretanto, para se completar o processo de institucionalização são necessários mais esforços voltados a consolidar/disseminar as novas estruturas materiais e simbólicas construídas, assim como as legitimar (Tolbert; Zucker, 1999). Nesse sentido, na próxima seção analisamos como os municípios da RMPA mantiveram, ampliaram ou reduziram seus equipamentos, equipes e serviços no ano de 2019.

### **3.2 Sedimentação das estruturas: existe uma institucionalização do SUAS?**

No modelo de processo de institucionalização (Tolbert; Zucker, 1999), o momento da objetificação é aquele que representa uma etapa intermediária - da semi-institucionalização. Espera-se que as estruturas construídas se aprimorem e ganhem mais autonomia. No estudo feito entre 2011 e 2018, percebemos poucas oscilações na quantidade e presença de serviços e equipamentos nos municípios analisados. Dos achados mais significativos, verificamos uma redução de 37,5% no número de CRAS compartilhados nos municípios de pequeno porte; a construção de Centros-Dia em 51% dos municípios; a manutenção do PAIF em municípios de pequeno porte (18); e o

acréscimo em cinco municípios de pequeno porte da execução direta do SCFV. Esse cenário de transição demonstrou o surgimento da oferta de outros serviços (especialmente de média e alta complexidades) e a complexificação das estruturas dos órgãos gestores. Diferentemente, em 2019, constata-se uma mudança significativa nesse cenário.

No quesito gestão da AS, observado as subdivisões administrativas nas secretarias municipais em 2019, na maioria dos 33 municípios, elas se consolidaram e formalizaram; a Coordenação de PSB não estava presente somente em São Sebastião do Caí. Quanto à Coordenação de PSE, quatro municípios não possuíam tal estrutura. Somado a isso, três deles desmontaram essa estrutura, não constando no Censo SUAS de 2019. A Coordenação Financeira e Orçamentária estava formalizada em 30 municípios (91%), e dois municípios de médio porte deixaram de ter essa estrutura.

Quanto à gestão do PBF e a do CadÚnico, mostrou-se formalizada em 31 municípios (94%). Somente em um município de grande e outro de pequeno porte não se fazia presente. Comparado a 2010, houve um acréscimo dessa estrutura, uma vez que apenas 29 municípios a instituíram na época. Quanto à gestão do BPC, observamos a presença em 23 municípios (70%), quantidade também presente no ano de 2010.

Já as Coordenações da Gestão do SUAS, do Trabalho e da Vigilância Socioassistencial estavam presentes, respectivamente, em 27 municípios (82%), 17 municípios (51%), e 18 municípios (54%). A Coordenação do SUAS foi a estrutura com maior presença nos municípios, seguida da Vigilância Socioassistencial. Assim, observamos que os municípios continuaram seus esforços na consolidação dessas coordenações nas estruturas burocráticas das secretarias.

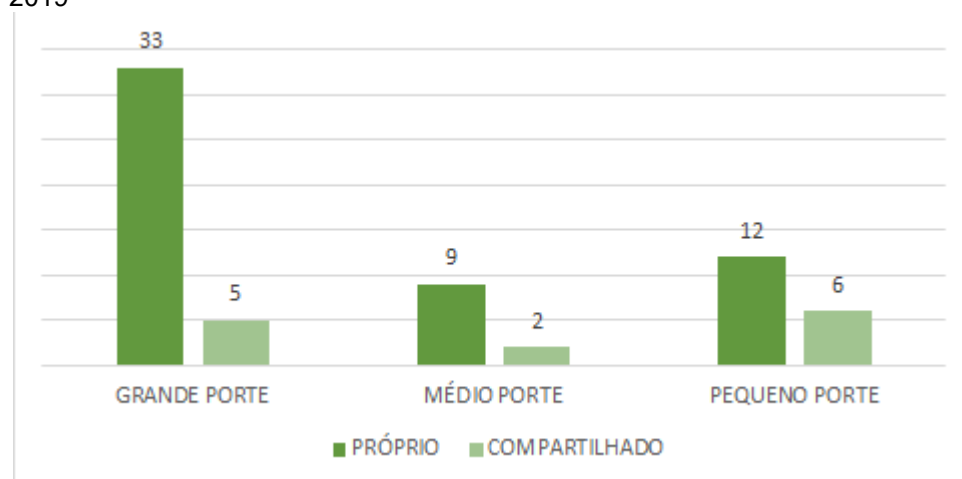
Direcionando nossos olhares para os trabalhadores dos órgãos gestores da AS, na maioria dos municípios, os quadros de estatutários, em seus níveis de escolaridade, diminuíram drasticamente. Em 12 municípios, entre 2010 e 2019, houve diminuição no número de trabalhadores nos três níveis de escolaridade. Três municípios de grande porte e um de pequeno porte figuram como os casos mais expressivos. Já o aumento no número de estatutários ocorreu somente em nove municípios e a quantidade foi ínfima, variando de um a dois trabalhadores. Quanto ao número total de estatutários (entre todos os

níveis de escolaridade) em 2019, totalizou 252, demonstrando uma diminuição importante em relação ao ano de 2010, que atingiu 895 estatutários.

Quanto aos profissionais com vínculos celetistas, o total diminuiu demasiadamente, tendo somente oito funcionários distribuídos em três municípios. Quanto àqueles em cargos comissionados, o cenário de diminuição de efetivo fez-se presente também: em 2019 esses trabalhadores eram 132 espalhados em 21 municípios: a maioria se concentrou nos municípios de grande porte (8) e pequeno porte (7). Os trabalhadores que possuíam outros vínculos totalizaram 114, concentrando-se nos municípios de grande porte. Um contexto que revela uma brusca diminuição em relação a 2010.

Vejamos a situação quantitativa dos CRAS nos municípios por porte no Gráfico 5.

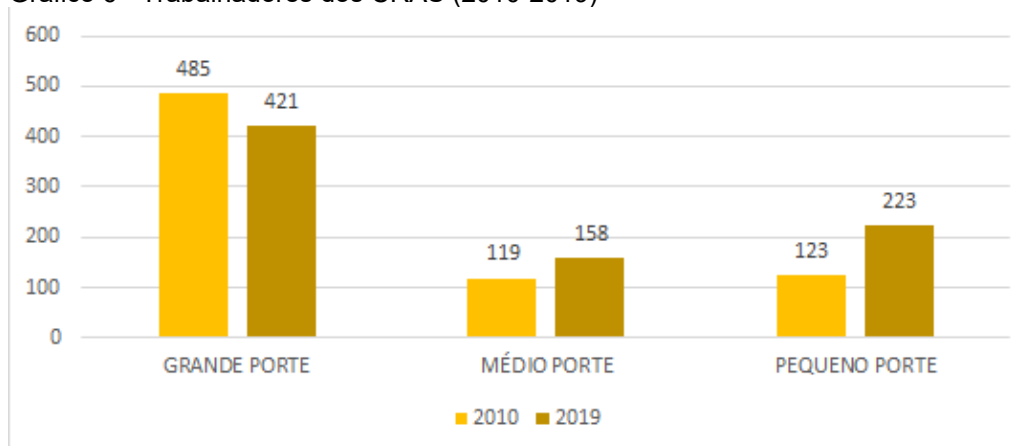
Gráfico 5 - Quantidade de CRAS por porte populacional dos municípios da RMPA, 2019



Fonte: Censo SUAS (2019).

Assim, podemos presumir que esses municípios empregaram esforços para a implantação desse equipamento ao longo de nove anos e, ainda, aqueles que já o obtinham em 2010, continuaram conservando-os, em igual quantidade.

Gráfico 6 - Trabalhadores dos CRAS (2010-2019)

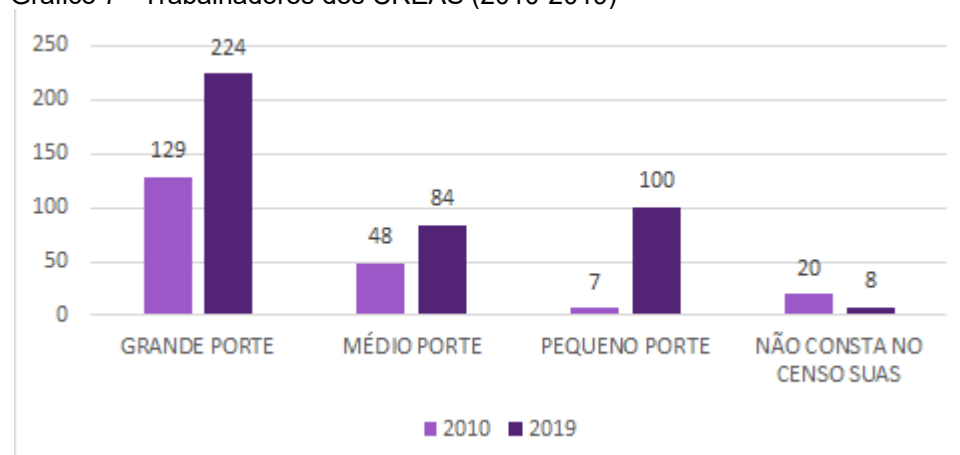


Fonte: Censo SUAS (2010).

O quantitativo de trabalhadores nos CRAS, em 2019, totalizava 3.221 funcionários, nos três níveis de escolaridade, número expressivo comparado a 2010, como podemos observar no Gráfico 6.

Sobre os equipamentos CREAS nos 33 municípios, 18 possuíam de uma a duas unidades em seus territórios, totalizando 19 CREAS na RMPA. Em relação a 2010, momento em que existiam 16 CREAS, houve aumento de três municípios, em que cada um instituiu um equipamento. Outra mudança foi em relação ao compartilhamento do espaço do CREAS com outros equipamentos e/ou serviços, em que apenas dois CREAS eram compartilhados, em contraposição à situação pretérita. Quanto aos dados desse equipamento no CENSO SUAS de 2019, ressaltamos que 15 municípios não constavam nele; assim, não podemos afirmar se o CREAS estava presente ou não.

Gráfico 7 - Trabalhadores dos CREAS (2010-2019)



Fonte: Censo SUAS (2010).

Sobre os trabalhadores do CREAS, como aponta o Gráfico 7, seguem a tendência de aumento quando comparados a 2010. O aumento pode ter ocorrido pelo fato de em 2019 apenas oito municípios não registraram essas informações no Censo SUAS, comparado a 20 municípios em 2010.

Diferentemente dos anos anteriores, a RMPA obteve uma quantidade maior de outros equipamentos da PSE de Média Complexidade. Foram implantados Centros-Dias em 18 municípios; a maioria deles (16) possuía somente um, mas destacamos dois casos em municípios de grande porte, em que, respectivamente, tinham seis e cinco Centros-Dias.

Já o equipamento Centro-Pop estava presente em seis municípios; porém, em relação a 2010, houve uma mudança importante, pois não havia, naquele ano, tal equipamento em qualquer dos municípios. Mudanças na trajetória de implementação e institucionalização do SUAS também ocorreram em alguns equipamentos da PSE de Alta Complexidade. A Casa-Lar voltada para o acolhimento de crianças e adolescentes foi instituída em sete municípios - sendo que, em 2010, nenhum município tinha tal equipamento. Além disso, municípios como Alvorada, Novo Hamburgo e Canoas passaram de zero a oito, de zero a seis, e zero a quatro Casas-Lares, respectivamente; os demais possuíam uma Casa-Lar.

Quanto ao equipamento Abrigo Institucional à Criança e Adolescente, não ocorreram significativas mudanças, sendo que os municípios que haviam instituído tal equipamento em 2010 são os mesmos que ainda os têm em 2019. A situação do equipamento Abrigo Institucional para Famílias e Adultos em 2019 mostrou-se um tanto precarizada, uma vez que dos quatro únicos municípios que contavam com tal equipamento em 2010, em 2019 dois deles não mais os tinham - pelo menos não sob gestão dos órgãos municipais de AS.

Semelhante diminuição ocorreu no número de municípios que implantaram o equipamento Abrigo Institucional para Mulheres em Situação de Violência: em 2019 somente dois municípios tinham um equipamento - Canoas e Viamão; ao passo que, em 2010, quatro municípios contavam com esse equipamento. Quanto às Casas-Lares voltadas ao cuidado da população idosa, a diminuição na quantidade de municípios com esse equipamento foi drástica. Somente um município de grande porte continuava com a Casa-Lar para

idosos. Com um cenário diferente, em 2019, houve o aumento para dez municípios que dispunham de uma a quatro Instituições de Longa Permanência para Idosos.

A respeito do PAIF na RMPA em 2019, 32 municípios dispunham desse serviço, fato que acompanha as situações dos anos anteriores, especialmente o de 2010. Diferentemente, o PAEFI esteve presente em 26 municípios, ultrapassando a quantidade da oferta de 2010. Do total de municípios não ofertantes do PAEFI, continuam sendo os de pequeno porte a maioria: dos oito que não ofertavam, sete são de pequeno porte. Outro serviço do CRAS, o SCFV, foi ofertado diretamente por tal equipamento em 26 municípios, contexto praticamente igual ao ano de 2010.

Quanto aos serviços da PSE de Média Complexidade prestados nos CREAS, verificamos que o PSC estava presente em 73% dos municípios, configurando o mesmo contexto de 2010. Quanto aos outros serviços da Média Complexidade, ressaltamos algumas características e situações: o Serviço de PSE para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias, em 2019, esteve presente em 18 municípios, demonstrando um aumento de seis desses em relação ao ano de 2010. O Serviço Especializado para pessoas com deficiência foi ofertado por somente dois municípios, sendo que, em 2010, não havia informações sobre a existência desse serviço na RMPA.

O Serviço de Acolhimento Institucional a Crianças e Adolescentes estava presente em 20 municípios, uma redução de nove municípios em relação a 2010. Já o Serviço de Acolhimento Institucional a Adultos e Famílias era ofertado em 2019 por sete municípios, houve um aumento de três municípios em relação a 2010. Quanto à oferta do Serviço de Acolhimento a Mulheres em Situação de Violência, em 2019 somente dois municípios os mantinham, uma redução de dois municípios quando comparamos às estruturas de 2010. Tal diminuição também ocorreu entre os municípios ofertantes do Serviço de Acolhimento Institucional ao Idoso. Em 2019, 11 dispunham do serviço enquanto, em 2010, 18 municípios o ofertavam.

Percebe-se a partir dos dados apresentados a existência de uma oscilação na permanência das estruturas (em alguns equipamentos e serviços socioassistenciais da PSB e PSE), além das quedas observadas no número de trabalhadores da AS, principalmente nos municípios de pequeno porte. Apesar

de verificarmos que essas estruturas vêm se constituindo ao longo do tempo, essas variações indicam a necessidade de os municípios despenderem mais esforços no sentido de disseminar, legitimar e sedimentar as estruturas do SUAS.

Para analisar o processo total de institucionalização (momento da sedimentação da política), Tolbert e Zucker (1999) sustentam que, similarmente às estruturas, as novas regras já devem estar inculcadas no imaginário dos indivíduos e grupos, se naturalizando no dia a dia do trabalho. Assim, a partir dos relatos dos entrevistados percebemos que, quando questionados sobre os objetivos de suas ações frente à AS, em sua maioria, responderam que seria a garantia de direitos dos usuários dos serviços Socioassistenciais, uma das prerrogativas da ação. E que essa garantia seria alcançada por meio de um atendimento de qualidade, técnico e respeitoso, sempre em colaboração com as equipes na produção de diagnósticos das situações de vulnerabilidade.

Quando questionados sobre os objetivos da gestão municipal da AS, os respondentes, no entanto, destoaram: referiram ser a AS um serviço público que necessariamente deve ser prestado pelo Estado; e relataram a não execução das ações tal como o previsto no SUAS, conforme narrativa do Entrevistado 4:

Infelizmente, estamos muito distantes de um trabalho de prevenção dado o nível de violação de direitos, inclusive na Proteção Social Básica. Nos Planos e na prática das equipes percebo que a emancipação está no horizonte, ainda que distante.

A respeito das principais dificuldades enfrentadas nos municípios para qualificar os serviços de AS, eles salientaram tanto aspectos técnicos, quanto políticos, tais como:

- a) baixo entendimento dos gestores sobre o SUAS, assim como a respeito dos princípios e objetivos da PP;
- b) interferência política partidária nas ações e execução da AS;
- c) baixo engajamento profissional e técnico do corpo de trabalhadores;
- d) falta de recursos; e



e) constante rotatividade de cargos em comissão.

Por outro lado, quando perguntamos sobre as principais potencialidades de seus municípios para a qualificação dos serviços socioassistenciais, a quase totalidade dos participantes apontou para a necessidade de fortalecimento dos recursos humanos, tanto em termos quantitativos, possibilitando a oferta de mais serviços, quanto em termos qualitativos para uma melhora dos atendimentos.

#### **4. Considerações finais**

Buscando responder nossa pergunta de pesquisa, sobre como está ocorrendo o processo de institucionalização da política de AS na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e se é possível verificar a permanência, retração e/ou até avanço da implantação de serviços e estruturas de gestão, encontramos que, apesar dos dados colhidos sobre o ano de 2010 demonstrarem que os municípios da RMPA, em sua maioria, deram início à construção das estruturas básicas de prestação de serviços do SUAS, estruturando a gestão (CRAS, CREAS, serviços da TNSS e equipes), além de buscar capacitação para se habituar às novas regras, notamos que esse processo foi marcado por um conjunto de oscilações ao longo do tempo.

Quanto à continuidade e até aumento de municípios ofertantes, no ano de 2019 observamos somente serviços básicos como, o PAIF e SCFV (da PSB); e PAEFI e PSC (da PSE de média complexidade), ainda que grande parte dos municípios de médio porte tenha transferido a prestação do SCFV a outras organizações - o que demanda maior capacidade de regulação e monitoramento e avaliação pelo órgão público.

Percebemos também o adensamento da presença dos setores responsáveis pela gestão municipal das diversas atividades da AS; coordenações burocráticas dos órgãos gestores, decisivas para o funcionamento do SUAS em nível local e, igualmente, a estruturação da vigilância socioassistencial. Em 2010, 50% dos municípios não possuíam o recurso da vigilância socioassistencial e 37% a mantinham na informalidade, mas em 2019 essa estrutura estava presente em 82% dos municípios.

Por outro lado, nas perdas, encontramos situações de redução dos equipamentos e serviços da PSE de alta complexidade no conjunto de municípios, demonstrando uma priorização da atenção básica em detrimento daquela. Percebemos reduções de CREAS e de CRAS, em menor medida, e perdas significativas no número de trabalhadores estáveis dos órgãos gestores, apontando para uma fragilidade da gestão do trabalho em toda RMPA, ou, até mesmo, a ruína das conquistas alcançadas com muitos esforços para a composição e qualificação dos quadros de funcionários executores de serviços.

Desta forma, se a hipótese de nosso trabalho nos levava a supor o desmonte das estruturas locais de prestação de serviços em função da política imposta pelo Governo Federal, que tem diuturnamente desvalorizado a AS como política pública, os achados do trabalho nos trouxeram outras percepções: há um certo enraizamento da política de AS local que vem se constituindo desde 1990 na RMPA e com o SUAS se adensou a percepção da indispensabilidade dessa política pelos gestores e população local. É possível perceber precariedade nas estruturas municipais, mas também é notável que são as prefeituras que estão garantindo a sobrevivência dessa política pública no contexto atual; resultado para o qual concorreu a pressão dos trabalhadores e/ou da sociedade civil. Por essa política ter se enraizado no âmbito local, há um conjunto de oscilações na implementação - seja nos acréscimos de equipamentos, serviços e profissionais, seja na supressão destes, que parece obedecer a uma lógica estritamente local, tal como, a variação nos governos e nos partidos políticos; variação nos recursos e, até mesmo, a ocorrência de momentos de crise. A esse respeito, seria importante a realização de novas pesquisas voltadas a entender quais mecanismos locais (a política, o orçamento, as crises) afetam o processo de institucionalização.

Por fim, fundamentando-nos no conjunto de indicadores selecionados do Censo SUAS, bem como nos apontamentos trazidos pelos profissionais que atuam na AS da RMPA, entendemos que o estágio de institucionalização atual em que se encontra a AS da RMPA é a de semi-institucionalização (Tobert & Zucker, 1999). Portanto, observamos que está em curso um momento de consolidação de estruturas, sobretudo no campo dos recursos humanos, que acreditamos ser fator fundamental para disseminar e sedimentar a política de AS local. Isso pode ser percebido também nas falas dos entrevistados que

revelam a existência de fragilidades no aspecto dos recursos humanos, financeiros, e oscilações referentes às questões político-partidárias envolvidas no cotidiano de suas atividades profissionais.

## Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2 maio 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742compilado.htm). Acesso em: 2 maio 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social: PNAS/2004**. Brasília, 2004. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf). Acesso em: 2 maio 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica: NOB/SUAS 2005**. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>. Acesso em: 2 maio 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica: NOB/Suas**. Brasília, 2006. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/NOBRH\\_SUAS\\_Anotada\\_Comentada.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOBRH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf). Acesso em: 2 maio 2019.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2006.

DINIZ, Eli. **Globalização, estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova: revista de cultura e política**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfNMPPr4fj75gb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 2 maio 2019.

IMMERGUT, Ellen M. Núcleo teórico do neoinstitucionalismo. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (ed.). **Políticas públicas: coletânea vol. 1**. Brasília: ENAP, 2007. p. 155-196.

PAPI, Luciana P. **A dinâmica federativa de Brasil e Argentina**: estudo comparado sobre as mudanças nos desenhos de formulação e implementação de políticas de combate à pobreza e de assistência social. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/158353>. Acesso em: 2 maio 2019.

PAPI, Luciana P. *et al.* **Institucionalização de políticas públicas**: do que estamos falando? Uma análise sistemática da literatura do campo de públicas e da Assistência Social no Brasil (1990 - 2020). Artigo apresentado no 44<sup>o</sup> Encontro da Anpad, 2020.

PIERSON., Paul. **Politics in time**: history, institutions, and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. A institucionalização da teoria institucional. *In*: CLEGG, Steward R.; HARDY, Cynthia.; NORD, Walter R. (ed.). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 194-225.

# Memórias da intolerância: antecedentes e causas da Revolução Federalista (1893-1895) no Rio Grande do Sul

*Memories of political intolerance: background and causes of the Federalist Revolution (1893-1895) in Rio Grande do Sul*

Gunter Axt<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo se debruça sobre a trama dos acontecimentos políticos no Rio Grande do Sul que conduziu à eclosão da Revolução Federalista, guerra civil que conflagrou o Brasil entre 1893 e 1895 e na qual se jogou o futuro da República. O texto apoia-se essencialmente em perspectivas já tratadas na historiografia, recorrendo pouco a fontes primárias. Trata-se, assim, de um esforço de síntese que objetiva facilitar o trânsito do leitor pelo cipoal característico do cenário que se estendeu da Proclamação da República ao início da Revolução Federalista, debatendo aspectos relacionados à intolerância política que então se condensou.

**Palavras-chave:** Revolução Federalista; historiografia; intolerância política; Rio Grande do Sul; República.

**Abstract:** *This article focuses on the plot of political events in the Rio Grande do Sul State that led to the outbreak of the Federalist Revolution, the civil war that raged in Brazil between 1893 and 1895 and in which the future of the Republic, proclaimed in 1889, was at stake. The text is essentially based on perspectives already dealt with in historiography, making little use of primary sources. It is, therefore, an effort of synthesis that aims to facilitate the reader's transit through the complex scenario that extended from the Proclamation of the Republic to the beginning of the Federalist Revolution, debating aspects related to political intolerance that then condensed.*

**Keywords:** *Federalist Revolution; historiography; political intolerance; Rio Grande do Sul; Republic.*

<sup>1</sup> Doutor em História Social – USP; pesquisador colaborador Diversitas/USP – Núcleo de Estudos de Diversidades, Intolerâncias e Conflitos, São Paulo, Brasil. Email: [gunter@terra.com.br](mailto:gunter@terra.com.br); ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3666-156X>

## Introdução

Na Revolução Federalista, que se estendeu de janeiro de 1893 a 23 de agosto de 1895, e completa, portanto, 130 anos de eclosão, jogou-se o futuro da República, proclamada na esteira de uma quartelada, em 15 de novembro de 1889. Por muito tempo, a proclamação foi tratada como uma transação institucional que não teria enfrentado maiores resistências, já que, segundo o próprio discurso autolegitimador de época, teria derrubado um Império carcomido, substituindo uma Coroa decadente e anacrônica por uma fórmula moderna e científica. Porém, percebido em encadeamento disposto na média e longa durações, o evento de 1889 detonou um período de forte instabilidade institucional, cujo primeiro ciclo alcançou ápice com a Federalista, instalando desde então as Forças Armadas no centro do palco político da nação.

Entre 1889 e 1893, o país foi submetido a dois golpes de estado e diversas derrubadas de governos locais. O governo do Marechal Floriano Peixoto provocou forte desorganização econômica, com hiperinflação e PIB de -7,5% – por larga margem, o pior índice da história do país (o governo Collor de Mello, com o segundo pior resultado, registrou PIB de -1,2%).

Durante a Federalista, três estados da recém-criada federação – Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná – foram conflagrados e, combinada com a Revolta da Armada, estalada em setembro de 1893, a Capital Federal, Rio de Janeiro, foi bombardeada, sendo um governo paralelo instalado no Desterro, atual Florianópolis. Celebrizada pela exacerbação da violência, estima-se que apenas no estado do Rio Grande do Sul 1% da população pereceu. A capital de Santa Catarina teve o nome trocado para Florianópolis, após um cruento massacre que pode ter ceifado a vida de até 185 membros da sociedade local, ordenado pelo General Moreira César, com o consentimento do presidente da República, Marechal Floriano Peixoto. A homenagem ao mais feroz de seus algozes foi a suprema humilhação imposta à cidade. O Uruguai e a Argentina acabaram se envolvendo, com autoridades condescendentes com a movimentação de revolucionários em seus territórios, bem como com o contrabando de armamento.

Além disso, uruguaiois, com destaque para Gumerindo e Aparício Saraiva, do Partido Nacionalista, *blanco*, engajaram-se aos revolucionários. Potências imperialistas lindeiras aproveitaram a fragilidade do país para invadi-lo, em 1895: a França tomou 260 mil Km<sup>2</sup> no Amapá e a Inglaterra ocupou a Ilha de Trindade, ambas investidas posteriormente revertidas pela diplomacia brasileira (Freire, 1896; Abranches, 1914; Franco, 1962; Love, 1975; Janotti, 1986; Queiroz, 1986; Alves, Torres 1993; Schulz, 1996; Reckziegel, 1999; Axt, 2018).

A instabilidade seguiu depois da Pacificação de 1895, com constantes ameaças de novos levantes no Rio Grande do Sul (Axt, 2021) e em outros pontos do país. Em 1897, desenrolou-se o conflito de Canudos, no sertão baiano. Durante o governo Marechal Hermes da Fonseca (1910-1914), as chamadas “salvações” promoveram quedas de governos nos estados – as cidades de Salvador e Manaus chegaram a ser bombardeadas. Em Santa Catarina, iniciou o longo conflito do Contestado (Axt *et al.*, 2013). O governo Arthur Bernardes (1922 a 1926) se deu praticamente todo sob estado de sítio, recurso utilizado também por outros presidentes. A revolução de 1924 arrasou a cidade de São Paulo e só terminou com a internação na Bolívia da Coluna Costa-Prestes em 1927. Os militares protagonizaram a Revolução de 1930, que engajou vários tenentes exilados, depois aproveitados em posições executivas. O mandato de Getúlio Vargas, até o Estado Novo (instaurado com indispensável apoio dos generais), foi de agitação contínua nos quartéis. Ainda em 1938 desferiu-se o *putsch* Integralista. Depois do Estado Novo, sobreveio o governo de outro militar, o Marechal Dutra. O suicídio de Vargas, em 1954, esteve cercado de tensão com militares. Houve pronunciamentos em 1954, 1955, 1956, sendo notórias as tentativas de golpe contra Juscelino Kubitschek. Em 1961, durante a Campanha da Legalidade, o país esteve à beira da guerra civil. Em 1963, a rebelião dos sargentos agitou Brasília e o Rio de Janeiro. Foi apenas com o regime de 1964, que se estendeu mais do que então se previa, que os militares perceberam como a política podia ser nefasta para a própria instituição e, pressionados pela sociedade civil, dela resolveram se retirar, se profissionalizando, finalmente, e, apesar de certo ranger de dentes no Governo Jair Bolsonaro, aderindo à Constituição de 1988 (Axt, 2020).

Na historiografia, a Revolução Federalista foi inicialmente tratada com desconforto, contrastando com o destaque conferido à Revolução Farroupilha (1835-1845). Com efeito, depois da Paz de Ponche Verde, em 1845, fazia-se pouca questão de se invocar a lembrança da longa peleja, já que todos estavam novamente irmanados na nação brasileira. Com a emergência do movimento republicano no último quartel do século XIX, o republicanismo da Farroupilha foi subitamente recuperado (Gomes, Martins, 2017). Na esteira da Revolução de 1930, a Farroupilha, devidamente esconsada de seu aspecto separatista, prestava-se a exaltação de valores do gauchismo então vitorioso. Com o Golpe de 1964 e a perda de autonomia política das unidades federativas, surgiu no Rio Grande do Sul a Semana Farroupilha, um modo de celebrar o regionalismo. A fórmula coincidia com certa nostalgia da vida no campo, reação ao acelerado processo de urbanização do estado, de forma que os valores rurais também encontraram fruição nas novas comemorações. Tradições foram inventadas e hoje a Farroupilha é quase um mito fundante da identidade sul-rio-grandense.

Enquanto isso, a Federalista foi condenada a ser ocasionalmente referida como um ponto fora da curva, um levante regional, quando foi uma verdadeira guerra civil que assumiu, num determinado momento, feições antirrepublicanas, inclusive. Para os governos que seguiam, não convinha invocar o espectro de uma conflagração civil de tamanhas proporções. Por sua vez, a Marinha não fazia questão de reverenciar a quebra de hierarquia e o desastre militar das investidas descabeladas de seus então melhores almirantes. Já o Exército, patrono de uma República dimanada de uma quartelada, também não tinha porque reconhecer as notáveis fragilidades e fraturas intestinas expostas pela macabra contenda. Gaúchos e catarinenses, por fim, tinham dificuldade de equacionar no plano da memória regional aquela explosão de ódios fratricidas que tisonou o solo avoengo. Não calhava a ninguém, salvo a um punhado de sobreviventes federalistas, derrotados e afônicos, reconhecer que a República se erguera sobre campos sangrentos (Axt, 2017).

O General Souza Doca (1954, p. 361) referiu-se à Revolução Federalista como “um capítulo doloroso de nossos anais, que merece a nossa condenação, e



o fazemos silenciando seus acontecimentos”. Por sua vez, a historiografia acadêmica que se afirmou na esteira enfrentou dificuldades para identificar causas econômicas da revolta, traduzida como resultado de uma cisão no interior da classe dominante, que girava em torno da forma de governo: parlamentarista e centralizada na União, mas com fortalecimento dos municípios, para os federalistas, também chamados de libertadores ou *maragatos*; presidencialista e federativa para os governistas, ou republicanos, alinhados a Júlio de Castilhos e a Floriano Peixoto, concentrando poderes nos Executivos estaduais. Aos dois conjuntos, atribuiu-se juízos de valor, sendo o projeto governista considerado progressista, mais associado às classes médias urbanas, à economia da zona de colonização europeia e à indústria, enquanto os federalistas eram percebidos como porta-vozes do liberal-conservadorismo associado ao elitismo decadente da monarquia (Müller, 1972, p. 38; Antonacci, 1981, p. 11, 26; Fonseca, 1983, p. 106; Pinto, 1987, p. 90; Vizentini, 1992, p. 7; Trindade, 1993, p. 158; Bosi, 1996, p. 281).

Baretta (1985) introduziu uma nova compreensão ao mostrar que o conflito entre facções durante a refrega havia sido mais feroz em municípios onde eram acirradas disputas pela posse de terras e nos quais, durante o Império, era mais tensa a fricção entre os Partidos Liberal e Conservador. Além disso, mostrou que do lado dos federalistas mobilizaram-se comerciantes fronteiriços e platinos engajados naquilo que qualificavam livre comércio, mas que era taxado de contrabando por comerciantes da zona urbano-litorânea, fixados em Porto Alegre, Pelotas e Rio Grande, associados aos republicanos.

Trabalhos posteriores (Axt, 2001; 2011; 2021) mostraram como essa cisão intraclasses dominante pautou políticas dos governos Júlio de Castilhos e Antônio Augusto Borges de Medeiros, seu sucessor a partir de 1898, mas que até 1903, quando da morte do primeiro, funcionou como seu fiel secretário. Félix (1987) e Franco (2012) indicaram ainda como o controle dos cargos públicos era estratégico para garantir o sucesso econômico dos indivíduos, dado a característica ainda patrimonialista do estado e pré-capitalista da economia, confirmando, para o Rio Grande do Sul, cenário descrito por Leal (1978) para o

Brasil, característico do sistema coronelista de poder, marcado pela indistinção entre os espaços públicos e privados. Nossa toada, obras recentes apontam no sentido da composição social complexa do elemento revolucionário, congregando não apenas grandes estancieiros ou ricos comerciantes da fronteira, mas também ervateiros, posseiros, pequenos proprietários rurais e descendentes de imigrantes europeus (Cabeda, 1993, 2004; Alves, Torres, 1993; Ardenghi, 2003; Axt, 2018), o que vem sendo amplamente confirmado pela memorialística, tanto a já conhecida (Escobar, 1919; Muricy, 1946; Dourado, 1977; Guimarães, 1987; Grabowski, [2002]), quanto a que veio a público nos últimos anos (Lima, 1906; Axt, Cabeda, Seelig, 2002; Tavares, Tavares, 2004; Axt, Costa, Martins, 2009).

Edição recente, organizada por Ana Luiza Reckziegel (2020), reúne textos que refletem o estado atual dos estudos a respeito da Revolução, com destaque para o esforço em comentar novas fontes. A obra coletiva atualiza iniciativa capitaneada em 1993 por Francisco Alves e Luiz Henrique Torres. Síntese do conflito pode ser consultada em Axt (2008; 2018) e em Axt (2021) há uma reflexão sobre os sucessos posteriores.

Este artigo se propõe a sistematizar a trama dos acontecimentos políticos no Rio Grande do Sul que conduziu à eclosão da Revolução Federalista. O texto apoia-se essencialmente em perspectivas já tratadas na historiografia, recorrendo pouco a fontes primárias. Trata-se de um esforço de síntese que objetiva facilitar o trânsito do leitor pelo cipoal característico do cenário que se estendeu da Proclamação da República ao início da Revolução Federalista.

## **1. Da proclamação da República às vésperas da Revolução**

Nos anos 1880, o movimento republicano era incipiente, mas crescia, impulsionado pelo entusiasmo de jovens moços dispostos a buscar lugar na política, enquanto o Império se desgastava. Os liberais temiam um terceiro reinado conduzido por uma mulher, a Princesa Isabel, tanto mais, católica fervorosa e casada com um príncipe estrangeiro por quem se tinha pouca simpatia. Os militares andavam inquietos, sentindo-se desprestigiados, desde que carregaram

a nação nas costas na Guerra do Paraguai. As burguesias agrárias e pré-industriais dos estados mais economicamente dinâmicos, especialmente São Paulo e Rio Grande do Sul, clamavam por maior autonomia administrativa nas províncias, reforma que o Imperador Dom Pedro II resistia a acolher. Fazendeiros e estancieiros, de um modo geral, exigiam a ampliação do crédito à lavoura e à pecuária. No Rio Grande do Sul havia uma crise localizada: em 1883, em Pelotas, três charqueadas faliram, indicando que havia algo errado (Carone, 1971; Caggiani, 1997, p. 15; Castilhos, 2013, p. 30).

O primeiro congresso regional do Partido Republicano Rio-grandense foi realizado em Porto Alegre, em 1884. Júlio Prates de Castilhos se projetava como liderança, exortando correligionários a fundarem clubes nas localidades do interior. Nas últimas eleições do Império, os republicanos já faziam algum barulho. Para a legislatura de 1887, lograram eleger um candidato, Joaquim Francisco de Assis Brasil, natural de São Gabriel (Caggiani, 1997, p. 15; Castilhos, 2013, p. 30; Aita *et al.*, 1996, p. 51).

Em meio à crise que se avolumava, o Império empossou, no Rio de Janeiro, o Gabinete Visconde de Ouro Preto, em 7 de junho de 1889. Procurando recompor sua base de sustentação, recorreu ao Partido Liberal (Carone, 1971; Janotti, 1986). No Rio Grande do Sul, depois de um longo domínio conservador, em que os liberais amargaram a condição de opositores entrincheirados na Assembleia Legislativa, Gaspar Silveira Martins – nascido em 5 de agosto de 1834, em Aceguá, fundador, em 1870, do jornal liberal *A Reforma* e deputado geral pela primeira vez em 1873 – assumiu o Governo disposto a esmagar os adversários. Dessa vez, a conhecida derrubada dos cargos públicos, cujos titulares não gozavam de estabilidade e eram ceifados, quando se processava uma troca ministerial, alcançou proporções consideráveis (Axt, 2008, 2018).

Reagindo ao quadro de exclusão que sobre eles se abateu, conservadores aproximaram-se do movimento republicano. Foi o caso dos líderes bajeenses Francisco da Silva Tavares e de João Nunes (Joca) da Silva Tavares, que assinaram um manifesto em princípios de julho de 1889. Em nível regional, o discurso liberal esvaziou-se, pois as limitações de ordem estrutural da Província,

tais como a arrecadação fiscal comprimida, inviabilizaram boa parte das reformas pleiteadas durante os anos de oposição. Aos olhos já céticos de muitos, nada mudava. Assim, a chegada dos liberais ao poder terminou levando água ao moinho dos republicanos (Moritz, 1939; Franco, 1988; Piccolo, 1988; Pesavento, 1992).

Mesmo prestigiados por setores da opinião pública, os republicanos seguiam minoria quando o 15 de novembro colheu a todos num hausto (Escobar, 1922, p. 19). Silveira Martins fora convocado à Corte, para onde embarcara a 12 de novembro, deixando interinamente no Executivo provincial Justo Azambuja Rangel. No dia 15, enquanto encontrava-se a caminho do Rio de Janeiro, um telegrama de Quintino Bocaiúva comunicava à redação de *A Federação*, órgão jornalístico do Partido Republicano Rio-grandense (PRR), que o Império ruína: um governo provisório consultaria a nação sobre a instalação de uma constituinte (Moritz, 1939; Franco, 1988).

Justo Rangel ameaçava resistir e no Rio Grande do Sul estava sediada a maior guarnição militar do País. Assim, os líderes republicanos, Júlio de Castilhos e Ramiro Barcellos, convenceram o Visconde de Pelotas a aceitar a indicação ao Governo Provisório. Membro da ilustre família Câmara, o Visconde, além de ser o militar mais respeitado na Província, era também Senador pelo Partido Liberal e se atritara com Silveira Martins durante a chamada questão militar. Assim, o Marechal José Antônio Corrêa da Câmara garantiu a aceitação da República em solo sul-rio-grandense, costurando a adesão castrense (Franco, 1988).

Na região da fronteira, que inspirava apreensão em razão da forte presença militar, houve hesitação. Em Sant'Ana do Livramento, a notícia foi recebida na tarde do mesmo dia por telegrama, provocando euforia nos pregadores de primeira hora. Mas Isidoro Fernandes, comandante da Guarnição de Fronteira, negou-se a acolher o que considerou uma ruptura institucional, mantendo-se fiel ao ordenamento estabelecido. O comitê republicano local tratou de organizar resistência. João Francisco Pereira de Souza, estancieiro que aderira ao movimento republicano nos seus albores, apareceu à frente de 400 homens que recrutara no quarto distrito. Um telegrama de Deodoro da Fonseca, que assumira

provisoriamente o governo da nação, determinou que Isidoro entregasse o comando e retornasse ao Rio de Janeiro, evitando o confronto iminente. O primeiro “Viva a República” foi publicado no dia 17 no jornal *O Cidadão*: “durante três dias estivemos como entre muralhas de cidade sitiada, na previsão de entrechoques sanguinolentos” (Caggiani, 1997, p. 18).

O Partido Liberal resignou-se a contragosto. Com a prisão de Silveira Martins no Desterro, atual Florianópolis, o jornal *A Reforma* estampou no dia 19 o célebre “manifesto dos três Joaquims”, cuja autoria foi atribuída aos próceres Joaquim Pedro Salgado, Joaquim Antônio Vasques e Joaquim Pedro Soares: “em linhas gerais, seu teor era um truísmo que primava pela empatia do fato consumado”. Os liberais aderiram ao novo regime em nome *do* “empenho de evitar uma luta civil”, sem deixar, todavia, de alertar para o fato de seu partido constituir “uma força e como tal deve ser respeitado” (O’Donnell, 1991, p. 29-33).

Manifestações descosidas afloraram nos primeiros dias. Quando Silveira Martins foi preso na Ilha do Desterro, no dia 19 de novembro, um cabo capitaneou um motim, logo desbaratado. Na tarde do dia 18 de dezembro, no Rio de Janeiro, quando Cesário Alvim levou o decreto de deportação a Silveira Martins, irrompeu uma revolta da soldadesca no Quartel de São Cristóvão. Justo de Azambuja Rangel, ao transmitir a Presidência do Rio Grande do Sul ao Visconde de Pelotas, dizia estar aceitando a ruptura para impedir a guerra civil. Apelos semelhantes foram lançados pelo editor de *A Reforma*, Karl von Koseritz: num manifesto em alemão que alcançava a região colonial, onde Gaspar Silveira Martins contava com simpatizantes (Moritz, 1939).

O Governo Provisório designou Júlio de Castilhos para a Secretaria do Governo Estadual. Convictos de que a transigência com os liberais terminaria atrelando o Partido ao rolo compressor gasparista, os republicanos fecharam-se. Guindados ao poder por uma quartelada, pretendiam preservar suas trincheiras da contaminação de adesistas poderosos. Iniciou-se, assim, a derrubada dos liberais dos cargos e a substituição das posições de comando nos municípios (Franco, 1988; Escobar, 1922, p. 20-21).

Diante dos frequentes desentendimentos dos secretários de Estado com a política conciliatória do Visconde de Pelotas, passaram a promover aqueles uma série de atos administrativos, organizando nova estrutura policial e transferindo poderes do governador para o chefe de polícia. No dia 9 de fevereiro de 1890, cortejado pelos antigos liberais e pressionado pelos republicanos, o Visconde transferiu por decreto o poder a Castilhos. Este, cauteloso, preferiu preservar-se, apontando como substituto outro militar, o General Júlio Anacleto Falcão da Frota, empossado no dia 11 (Moritz, 1939; Franco, 1988).

Porém, com a insistência do ministro da Fazenda do Governo Provisório no Rio de Janeiro, Rui Barbosa, em estabelecer os bancos emissores, o general Frota, em companhia dos Secretários, resignou o comando em 1º de maio. Em solidariedade, também renunciaram o ministro Demétrio Ribeiro e o embaixador Ramiro Barcellos. Discordavam, os republicanos, da política emissionista e temiam a entrega da direção do Banco Emissor do Sul a financistas não-alinhados.

Duas grandes questões econômicas agitavam o debate no início da República, fermentando o caldo do qual transbordaria a guerra civil: a *tarifa especial* e os bancos emissores. A *tarifa especial* fora cerzada sob os auspícios de Gaspar Martins e estabelecia uma espécie de acomodação, em face da qual o governo reconhecia a incapacidade de fiscalizar a permeável fronteira com o Prata e tolerava o comércio livre. Era um mecanismo de equilíbrio entre interesses conflitantes, consubstanciados na divisão entre alto comércio urbano litorâneo, convergente para as cidades de Porto Alegre, Pelotas e Rio Grande, e o comércio fronteiriço, determinado pela presença do contrabando de mercadorias com o Uruguai e a Argentina. A crise no setor saladeiro, descortinada no início dos anos 1880, agudizava as tensões. A tarifa, implantada em 1878, ainda em tempos do Império, converteu-se numa das chaves para a lealdade dos estancieiros fronteiriços ao Segundo Reinado (Baretta, 1985, p. 31-32; Axt, 2002a, 2016).

Na oposição à *tarifa especial* somavam-se os trabalhadores e fabricantes independentes de Porto Alegre e de Pelotas, representados na Liga Agrícola e Industrial. As opiniões da Liga costumavam ser consideradas pelos

líderes republicanos, empenhados na construção de uma nova hegemonia. Ramiro Barcellos chegou a ser eleito membro da diretoria da Liga em 1890. Graças às promessas veiculadas no programa do Partido Republicano de 1884, de incentivo à indústria e, ainda, de extinção da *tarifa especial*, os republicanos conquistaram o apoio da Liga, cujos integrantes recheavam as manifestações de rua (Bak, 1999, p. 8-10).

Ao assumir o Ministério da Fazenda, Rui Barbosa disse ser a *tarifa especial* uma demonstração de fraqueza do governo brasileiro e que seu efeito prático teria sido enriquecer alguns fronteiriços em detrimento dos comerciantes litorâneos<sup>2</sup>. O Governo Provisório considerou a *tarifa especial* um sustentáculo da autonomia dos estancieiros da fronteira – muitos dos quais formavam o coração do núcleo oposicionista – cujos interesses se conectavam aos dos comerciantes locais (Baretta, 1985, p. 31-32; Moura, 1892, p. 64). Deodoro da Fonseca e os militares nutriam antigas hostilidades para com este segmento. Enquanto Silveira Martins e Deodoro eram inimigos pessoais (apesar de ambos serem maçons), o Exército alimentava desconfianças com relação aos estancieiros da Campanha, cujo poder afirmava-se com relativa independência (Baretta, 1985, p. 219-220).

Assim, o Decreto nº 196, de 1º de fevereiro de 1890, criou a Delegacia Fiscal e extinguiu a *tarifa especial*. Além disso, o Delegado Fiscal no Rio Grande do Sul, João Curvello Cavalcanti, baixou uma Circular em 28 de fevereiro de 1890 proibindo a concessão de guias de trânsito para mercadorias ingressas pela fronteira, reinstituindo as zonas fiscais, que se tornaram obsoletas durante a vigência da fórmula. A medida foi ratificada pelo Decreto nº 805, de 4 de outubro de 1890, o qual, com base no Artigo 644 da Consolidação de Leis das Alfândegas de 1885, conformou as zonas fiscais em ¼ de légua além da linha divisória das municipalidades fronteiriças (Silva, 1922, p. 480-487; Axt, 2002a, 2011).

Em Rio Grande e em Porto Alegre quase duplicou a arrecadação de impostos federais, cifra tanto mais impressionante se considerado incluir o cômputo de 1889 os impostos de exportação, transferidos à alçada estadual em

2 Rui Barbosa. Exposição de motivos ao Chefe do Governo Provisório, Marechal Deodoro da Fonseca, do Decreto n.º 196, de 1º de fevereiro de 1890.

1890. Efetivamente, o fluxo do comércio se alterou e os clientes da fronteira passaram a consumir nas praças do litoral, o que pode ser registrado pela inversão de rotas indicada nos mapas de tráfego da estrada de ferro Rio Grande a Bagé (Silva, 1922, p. 480-487). Em contrapartida, se desorganizou a atividade mercantil da fronteira, onde crescia o clamor pela “liberalização” do comércio. A ação dos caixeiros viajantes de Livramento e de Uruguaiana, que antes penetravam em todo o território rio-grandense, beneficiando-se da *tarifa especial*, foi represada<sup>3</sup> (Axt, 2011).

Já a intrincada questão dos bancos emissores, que esteve na origem da queda de dois governos no Rio Grande do Sul, alavancou a Crise da Abolição, a qual teve no Encilhamento – um período de febre especulativa na Bolsa de Valores – o seu ponto culminante. A sua marca foi a irresponsabilidade financeira dos governos pós-abolição da escravatura que engendraram a inflação, afugentaram investidores e subverteram a onda de otimismo que tinha animado o país com a liberação de capital provocada pela abolição pacífica, convertendo-a em depressão macambuzia. Perdeu-se, naquela oportunidade, a chance de uma reforma social de razoáveis proporções. Os três governos, um monarquista e dois republicanos, que se seguiram ao gabinete abolicionista, de 1888, triplicaram a moeda em circulação e estimularam a jogatina na bolsa de valores, criando uma bolha especulativa sem precedentes, cujos ajustes precipitaram o país, posteriormente, em recessão, da qual a nação emergiu apenas depois de uma década. Entre 1889 e 1894, a moeda nacional caiu da paridade com a libra esterlina para um terço disso. Houve permissão para que bancos privados emitissem dinheiro, encorajamento de fraudes na bolsa de valores, enérgica alienação de terras públicas, com grande prejuízo ao erário, e concessão de contratos superfaturados (Schulz, 1996; Furtado, 1998; Axt, 2016).

A abolição espalhou uma onda de confiança pelo país, a exceção do Vale do Paraíba, cuja economia decadente sofreu com o impacto. Do destino dos libertos, contudo, todos se esqueceram em seguida e silenciou-se sobre os projetos de educação, de ensino de ofícios e de reforma agrária. Os estrangeiros,

3 Diário de Rio Grande, Rio Grande, 18 de dezembro de 1890.



muito impressionados com a solução pacífica da questão servil, quando todos esperavam conflitos, ampliaram o volume de créditos e investimentos, valorizando o mil-réis. Tanto em função da necessidade de pagar a massa de trabalhadores assalariados que estava surgindo, quanto em virtude do desejo de participar em projetos que encontravam condições favoráveis para prosperar, a taxa de juros foi incrementada, chegando a 10% entre comerciantes urbanos (Schulz, 1996; Axt, 2016).

Como Rui Barbosa se projetara como um dos principais críticos da política de Ouro Preto, torpedeando o projeto de criação de um superbanco central privado a partir do Banco Nacional, cujas ações vinham sendo negociadas com ágio vitaminado, convocaram-no para o Ministério da Fazenda. Preocupado em sedimentar as bases de sua revolução, o Marechal Deodoro deu-lhe carta branca para agir de modo a promover o crescimento anabolizado da economia. O governo desejou continuar os empréstimos à agricultura e os incentivos à imigração que vinham sendo concedidos por Ouro Preto, mas esbarrou na inquietação de financistas estrangeiros diante do golpe de estado que derrubara a monarquia. Houve suspensão de linhas externas de financiamento e fuga de capitais do país. A bolha de Ouro Preto entrou em colapso. Quando Rui Barbosa percebeu que os bancos se negavam a emitir notas em virtude da queda do câmbio, voltou-se para o conselheiro Francisco Mayrink, presidente do Banco de Crédito Real do Brasil e do Banco Predial, que havia recebido generosos benefícios de Ouro Preto, motivo pelo qual fora detido logo após a Proclamação da República. Mayrink convenceu Rui Barbosa a estabelecer bancos de emissão com lastro em bônus. Se mantidas dentro de limites estritos, essas notas evitariam a contração econômica sem provocar desvalorização da moeda. Mas Rui Barbosa exagerou na dose. A reforma bancária de 17 de janeiro de 1890 deu ao banco de Mayrink o privilégio de emitir 200 mil contos, sem obrigação de resgate do papel-moeda. Além disso, essa casa bancária e outros dois bancos regionais receberam vantagens exclusivas para negociar terras públicas e estabelecer contratos de construção que não tinham relação alguma com o sistema bancário. O anômalo decreto de Rui Barbosa ainda permitiu que ações de sociedades anônimas fossem

negociadas na bolsa a apenas 10% de seus valores integralizados. Essa permissividade, em particular, abriu as portas para uma grande fraude no sistema financeiro. Para completar a perversão do sistema, os acionistas de empresas milionárias constituídas com base em capital inexistente não eram responsabilizados em caso de falência, contrariamente ao que acontecia na Inglaterra, por exemplo. Rui Barbosa criara um sistema ultra-alavancado e desregulamentado (Schulz, 1996; Axt, 2016).

Os bancos brasileiros emprestaram contra a garantia de seu próprio capital e empregaram fundos, que deveriam ter ido para a agricultura e para o comércio, para subscrever fraudes e alimentar a especulação. O banco Mayrink emitiu notas sem ter investido um tostão, pois usou empréstimos subsidiados do governo. Pressionado pelos outros interessados, no dia 8 de março o ministro estendeu o privilégio de emissão para o Banco Nacional e para o Banco do Brasil. A autorização a Mayrink tinha sido reduzida de 200 mil contos para 50 mil, por conta da pressão da opinião pública, mas com o decreto de 8 de março, cada um dos três bancos poderia emitir 50 mil contos. Essas emissões não eram conversíveis. Ora, como afirma o historiador John Schulz, essa política havia sido adotada na década de 1860 com sucesso sob o ministério Souza Franco, mas restrita ao Banco do Brasil e a um período específico. O princípio das emissões não conversíveis poderia ser considerado genial e pioneiro, se aplicado com ética e responsabilidade; com as liberalizações e generalizações estabelecidas por Rui Barbosa, foi uma irresponsabilidade. Isso para dizer o mínimo, pois Mayrink presenteou Rui Barbosa com uma mansão, em agosto de 1890, quando ele ainda estava no governo. E, depois de sua exoneração, Rui empregou-se exatamente no banco de Mayrink. Enquanto isso, o colega de Rui no Ministério da Agricultura, Francisco Glicério, promovia enérgica concessão de terras públicas e de rentáveis contratos de imigração, enriquecendo especuladores que atravessavam o processo, em prejuízo dos imigrantes, do estado e da sociedade (Schulz, 1996; Axt, 2016).

No Rio Grande do Sul, onde houve férrea resistência aos bancos emissores, o Governo Provisório decidiu investir um militar estranho à região no

Executivo, nomeando o General Cândido Costa, que se encontrava no Rio de Janeiro. Em face de sua ausência, assumiu no dia 6 de maio o novo Vice-Governador, Francisco da Silva Tavares, bacharel pela prestigiosa escola de Direito do Largo de São Francisco, indicado para o cargo de fiscal do Banco Emissor do Sul e, a esta altura, hostilizado pelo núcleo castilhistas (Franco, 1988; Taborda, 1993).

Francisco da Silva Tavares procurou reunir em torno de si correligionários do Partido Conservador. Logrou atrair como aliados inimigos de outrora, como os liberais Antero Ferreira D'Ávila, Henrique D'Ávila e o Coronel Joaquim Pedro Salgado, a quem Silveira Martins, do exílio, confiara a direção do Partido Liberal. Tentou aproximar-se de republicanos *genuínos*, como então se designavam aqueles que não haviam integrado os antigos partidos monárquicos, mas conquistou poucas adesões, com destaque para Joaquim Antônio Ribeiro e Apelles Porto Alegre (Moritz, 1939; Axt *et al.*, 2005).

Apesar do esforço de coalizão, seu governo durou pouco. Já no dia 7 de maio, uma passeata em apoio aos abdicantes apedrejou a sede do recém-instalado Banco Emissor, cuja Presidência coube ao Comendador Frederico Duval. No dia 13 de maio, a pretexto de um préstito à abolição da escravatura, a União Republicana, que reunia os propagandistas, realizou outra manifestação. Os ânimos estavam exaltados e se temia uma investida contra o Palácio. O Governo deslocou 60 praças para a sede da entidade, pressionando pela dissolução da reunião, mas o povo investiu contra o destacamento do Exército, que abriu fogo. Houve mortes e, entre os alvejados, caiu ferido o advogado João de Barros Cassal. Em repúdio, cadetes da Escola Militar, com o apoio do 13º e 30º Batalhões de Infantaria, marcharam sobre o Palácio. Desamparado pelas forças do Exército, Francisco da Silva Tavares renunciou e, capitaneando sua poderosa família, engrossou a dissidência. Sucumbiram o Governo Silva Tavares e o projeto de instalação do Banco Emissor (Moura, 1892, p. 10-11; Moritz, 1939; Axt *et al.*, 2005).

Nos dias seguintes, o *terror jacobino*, reagindo ao precedente do dia 13, emergiu. Júlio de Castilhos atiçava os ânimos pelas páginas d'A *Federação*,

chamando o curto Governo de Francisco da Silva Tavares de tirania. A imprensa do Rio de Janeiro e de São Paulo noticiou que Silva Tavares fora deposto por um movimento popular de largo alcance. Por falta de garantias, jornais locais suspenderam publicações. A edição d'O *Mercantil* do dia 16 de maio foi arrebatada. Diversos políticos, militares e jornalistas foram presos, incluindo Karl von Koseritz, d'A *Reforma*, e Daniel Job, redator-chefe d'O *Mercantil*. Políticos refugiavam-se em casa de amigos e fugiam da Capital (Moritz, 1939; Axt *et al.*, 2005).

O Marechal Deodoro da Fonseca teria reagido a contragosto à deposição de Silva Tavares, mas admitiu que o governo fosse empolgado pelo General Carlos Machado de Bittencourt, Comandante das Armas, o qual, contudo, face ao clima pesado que se adensava sobre Porto Alegre, não pretendia demorar-se na função. Finalmente, no dia 24 de maio, o General Cândido Costa chegou à Capital gaúcha. O *Mercantil* e A *Reforma* voltaram a circular, acusando o grupo representado por A *Federação* de semear a indisciplina e tentar promover uma sedição separatista. Qualificaram a deposição de Silva Tavares de golpe militar. No dia 30 de maio, depois de ter sofrido graves constrangimentos na prisão, Karl von Kosertiz morreu, gerando comoção, precisamente quando, já solto, preparava-se para emigrar com a família para o Rio de Janeiro. No dia 3 de junho, a imprensa porto-alegrense publicou um manifesto de Francisco da Silva Tavares, para quem a conspiração pretendia, além de sua deposição, a separação do Rio Grande do resto do Brasil. Verdade ou não, o General Cândido Costa convocara justamente aqueles que se opuseram à política de Deodoro da Fonseca para compor o novo Governo: Júlio de Castilhos, Fernando Abbott, Antão de Faria e Homero Batista. Os Generais Júlio Frota, Carlos Machado de Bittencourt, os Coronéis Sampaio, Arthur Oscar e os Tenentes-Coronéis Vespasiano de Albuquerque e Silva e Thomaz Thompson Flores, publicaram no dia seguinte uma resposta, repelindo a tese de conspiração defendida por Silva Tavares (Moura, 1892, p. 10-11; Moritz, 1939, p. 76-136; Axt *et al.*, 2005).

Ainda no dia 3 de junho, no aristocrático casarão dos Câmara, residência do Visconde de Pelotas, Francisco da Silva Tavares reuniu lideranças dos antigos

Partidos Liberal e Conservador, bem como alguns dissidentes republicanos, para celebrar a formação de uma nova agremiação. Os encontros prosseguiram pelos dias seguintes. Em 5 de junho, *A Reforma* deixou de imprimir o dístico “órgão do Partido Liberal” e, no dia 10, publicou o manifesto da recém-fundada União Nacional. O grupo, que abdicava, sem muito entusiasmo, de um eventual traço restaurador, reconhecia-se uma aliança heterogênea, organizada contra o que qualificava de exclusivismo tirânico. Não se pretendia um partido político e não se chegou a propor nenhum programa, mas foi pleiteada a participação no novo Governo. Integraram o diretório da União Nacional, entre outros, o Visconde de Pelotas, Francisco da Silva Tavares, Joaquim Pedro Salgado, Apolinário Porto Alegre e Domingos Francisco dos Santos (Moritz, 1939, p. 137-147).

A queda do Governo Silva Tavares revela a sagacidade de Júlio de Castilhos, que se projetou como “demolidor de opositores”. Mas também desnuda a fragilidade do republicanismo, dependente da sustentação de Deodoro da Fonseca e da simpatia do Exército. Dessa convicção, surgiu o compromisso de Castilhos com o apoio à candidatura de Deodoro à curul presidencial, sem consulta às bases. Em reação, Barros Cassal excluiu seu nome da chapa que disputaria a eleição para a Constituinte federal. Terminou concorrendo como candidato independente. Sempre escudado em sua popularidade junto aos setores médios urbanos, especialmente os caixeiros-viajantes e os estudantes, proferiu discursos nas praças da Capital e polemizou com Castilhos pela imprensa, mas não chegou a se eleger. Recebeu, entretanto, a solidariedade dos eleitos Demétrio Ribeiro e Antão de Faria, que rumaram em novembro para o Rio de Janeiro em situação de oposição a Castilhos. A oficialidade do Exército estacionada no Rio Grande do Sul também se dividiu: muitos se manifestaram contrários à candidatura de Deodoro, o que contribuiu para lastrear novas dissidências (Moritz, 1939, p. 149-150; Franco, 1988, p. 78; Axt *et al.*, 2005).

As manobras, que convergiram na eleição da chapa única do PRR para a Constituinte federal, em 15 de setembro de 1890, e excluíram a União Nacional, produziram vácuo de legitimidade. Denunciando a conspiração do prélio, a União Nacional absteve-se. Conforme o Decreto 511, de 23 de junho de 1890, conhecido

por Regulamento Alvim, em cada distrito sede deveria ser constituída mesa eleitoral presidida pelo Presidente da Câmara Municipal, que designava ainda dois vereadores e dois eleitores, sendo, nos demais distritos, quatro mesários também nomeados pelo Presidente da Câmara. Todas as dúvidas e incidentes eram resolvidos pelo Presidente da Câmara, antes da composição da mesa e, depois, por maioria de votos dos mesários. Os eleitores apenas suscitavam questões mediante autorização prévia da mesa. A eleição era feita por maioria relativa, em lista completa, o que liquidava as chances da oposição. A apuração era afeta à mesa, que lavrava a ata respectiva e em seguida queimava as cédulas (Leal, 1978, p. 225).

Assim, do alistamento à apuração, o processo eleitoral era assinado por juntas municipais nomeadas pela situação. Inexistiam garantias para a representação das minorias. Castilhos vinha ainda – abrigado na Secretaria do Interior e Justiça, por ele criada – promovendo desde o Governo Júlio Frota a progressiva substituição dos funcionários públicos e dos comandos da Guarda Nacional por áulicos. A situação, sem surpresas, alcançou vitória espetacular nas eleições (Moritz, 1939; Franco, 1988, p. 79; Axt, 2011).

No Congresso, os dissidentes Antão de Faria e Demétrio Ribeiro aproximaram-se do Marechal José Simeão de Oliveira e do Contra-Almirante Custódio José de Mello, representantes, respectivamente, de Pernambuco e da Bahia, que capitaneavam a oposição ao Governo Deodoro da Fonseca. Também frequentava o grupo o Marechal Floriano Peixoto. Foi o início da aliança que desembocaria na Revolução de 12 de novembro de 1891 e, mais tarde, no *Governicho* do Desterro, durante a Revolta da Armada (Axt, 2008).

Em 20 de janeiro de 1891, demitiu-se o Ministério de 15 de novembro de 1889, formado por Rui Barbosa, Campos Salles, Francisco Glicério, Eduardo Wandenkolk, Quintino Bocaiúva e Cesário de Faria Alvim. Benjamim Constant, que se afastara no dia 19, gravemente enfermo, faleceu no dia 22. O pano de fundo para a queda eram os crescentes boatos de que, se não eleito, Deodoro da Fonseca desfecharia um golpe de estado. O quadro era exacerbado pela desorganização das finanças face ao déficit e à desvalorização cambial

galopantes. Promulgada a Carta Federal no dia 24 de janeiro, realizaram-se as eleições indiretas no dia 25. Deodoro da Fonseca elegeu-se, mas o Vice de sua chapa, o paulista Prudente de Moraes, perdeu para Floriano Peixoto, Vice da oposição, encabeçada pelo Almirante Eduardo Wandenkolk (Moritz, 1939, p. 180-185; Franco, 1988, p. 95).

Apesar da falta de garantias, no dia 14 de abril, *A Reforma* estampou em Porto Alegre a nominata da chapa da União Nacional para a Constituinte estadual. O grupo vinha fortalecido pelos oficiais da Escola Militar que acompanhavam agora os dissidentes republicanos. Em 16 de maio de 1891, *O Mercantil* calculava em 160 o número de oficiais e cadetes desligados da Escola, em sua maioria, transferidos para Bagé e Jaguarão. Assim, entre outros, integravam a chapa da União Nacional Gaspar Silveira Martins, Francisco da Silva Tavares, José Bonifácio da Silva Tavares, Joaquim Pedro Salgado, Francisco Antunes Maciel, Antônio Ferreira Prestes Guimarães, Antônio Gonçalves de Faria, Demétrio Nunes Ribeiro, João de Barros Cassal, Wenceslau Escobar e Carlos Trein Filho (Moritz, 1939, p. 193; Axt *et al.*, 2005).

O PRR realizou uma consulta prévia entre 48 pré-candidatos e formou uma chapa única, no dia 16 de abril, com o apoio do Centro Católico, que na eleição anterior, para a Constituinte Federal, fizera-lhe oposição. A reação não tardou: no dia 23 de abril, surgiu o Partido Federal a partir da junção de elementos da União Republicana e da União Nacional. O projeto constitucional foi publicado no dia 25 de abril. O pleito foi desferido no dia 5 de maio e consagrou os candidatos da chapa republicana. Mesmo assim, os “federais” alcançaram quase 40% dos votos. Muitas foram as acusações de fraude de ambos os lados. O Rio Grande do Sul estava dividido (Russomano, 1976; Escobar, 1922; Franco, 1988).

Os trabalhos da Constituinte foram instalados em 25 de junho de 1891. A primeira constituição estadual nascia sob o pálio da intransigência. Na prática, o PRR legislou sozinho a partir de um anteprojeto elaborado por Júlio de Castilhos e apresentado pelo Governador em exercício, Fernando Abbott (Axt, 2001; 2002).

Os debates foram céleres. A apresentação de emendas iniciou no dia 11 de julho e a promulgação deu-se no dia 14 de julho em sessão solene que também

elegeu indiretamente Castilhos Governador. Foram poucas as emendas e escassas as vozes dissonantes. A Constituição de 14 de julho ficou conhecida pela influência da ideologia positivista. O diploma fortaleceu o Executivo e esvaziou competências legislativas da Assembleia, cuja competência passava a residir apenas em matéria orçamentária. Além disso, determinava a indicação do vice-presidente pelo presidente do Estado e permitia o regime de reeleições sucessivas. A pressa com que os constituintes aprovaram o projeto desvelava um “clima de convenção jacobina” (Franco, 1988; O'Donnell, 1987, p. 62-64).

Enquanto isso, as relações entre a Presidência da República e o Congresso Nacional andavam mal. No dia 14 de outubro, renunciou ao mandato o Senador baiano José Antônio Saraiva, em protesto contra as desinteligências crescentes. A crise atingiu seu ponto culminante com a dissolução, sob influência do Barão de Lucena, do Congresso Nacional pelo Marechal Deodoro em 3 de novembro de 1891.

A bancada gaúcha, com exceção de Pinheiro Machado, repudiou o golpe, mas a reação de Castilhos foi ambígua. Dependendo do apoio federal para a manutenção do regime, determinou ao chefe de Polícia que mantivesse a ordem na Capital e enviou um telegrama lacônico a Deodoro da Fonseca. Houve prisões. A oposição agiu. Já no dia 4, Barros Cassal animou distúrbios em Viamão, destituindo autoridades policiais. A população de Pedras Brancas (atual Guaíba) seguiu o exemplo. As guarnições do Exército em Bagé, instigadas pela família Tavares, e em Rio Grande sublevaram-se. No dia 8 de novembro, Castilhos e o General Salustiano dos Reis, reconhecendo a incapacidade de conter os protestos, pediram auxílio militar a Deodoro da Fonseca. Em seguida, no dia 10, em Sant'Ana do Livramento, Rafael Cabeda, que se recolhera a Rivera, pilotou um protesto com apoio do 12º Regimento de Cavalaria, comandado pelo coronel Benjamim Pereira Monteiro, e com o concurso das forças do coronel José Nemencio Escobar, chefe colorado do Departamento de Rivera. João Francisco Pereira de Souza, que havia sido nomeado tenente da 1ª Companhia do 136º Corpo de Cavalaria da Guarda Nacional, tentou resistir, mas abandonou o intento por estar mal municiado. Sem obter resposta de Deodoro da Fonseca, a 11 de



novembro Júlio de Castilhos promoveu uma reunião em Palácio com deputados e colaboradores militares, formalizando contrariedade à dissolução do Congresso. Mas já era tarde. Na manhã do dia 12 de novembro, em Porto Alegre, uma manifestação iniciada na Praça da Alfândega derivou à Praça da Matriz: Castilhos recebeu um documento pedindo a sua renúncia. Não lhe restando alternativas, atendeu ao ultimato, apesar do protesto de amigos que se encontravam com ele, como o Coronel João Cesar Sampaio e Francisco de Paula Alencastro, comandante do corpo de transporte, que prometeram sustentá-lo (Souza, 1923, p. 53; Moritz, 1939, p. 240-245; Franco, 1988, p. 105-110; Caggiani, 1997, p. 22; Ulrich, 1903, p. 15-29).

Proclamou-se, então, uma Junta Governativa, composta pelo general Manuel Luís da Rocha Osório, João de Barros Cassal e Joaquim Francisco de Assis Brasil, que logo entrou em descompasso com o segmento gasparista, que impulsionara o movimento de deposição de Castilhos. A 18 de novembro, assediados por Antunes Maciel, que desejava um posto na Junta, Assis Brasil e Barros Cassal, sob a desculpa de conferir melhor organicidade ao Governo, entregaram seus postos ao general Domingos Alves Barreto Leite (Escobar, 1922, p. 37). Cercado pela Marinha e politicamente isolado, Deodoro renunciou em 23 de novembro, entregando o Governo ao vice, Floriano Peixoto (Moritz, 1939, p. 310-314; Axt *et al.*, 2005).

No Rio Grande do Sul, Barros Cassal instituiu juntas provisórias municipais, derrubando os castilhistas e espalhando onda de retaliações e violências (Moura, 1892). Em Livramento, por exemplo, João Francisco Pereira de Souza e os irmãos Bernardino e Francisco Pedro foram emboscados na Coxilha Negra, local onde residiam, por *patriotas* cassalistas, conseguindo escapar para o Uruguai sob saraivada de balas. Acompanhado de seus subordinados na Guarda Nacional, estiveram entre os muitos santanenses que migraram para o país vizinho, de onde começaram a tramar a virada de jogo. O jornal castilhista *A Democracia* foi empastelado e o jornal *O Republicano* transferiu a tipografia para Rivera. Estâncias da região foram saqueadas. Arthur Ulrich elabora uma longa lista de

roubos, prisões ilegais e assassinatos que teriam assombrado o período (Caggiani, 1997, p. 23; Ulrich, 1903, p. 41-43).

A reação castilhista veio em 4 de fevereiro de 1892, quando estalou atabalhoadamente uma revolta em Porto Alegre. Mal planejada, degenerou em fracasso, dando azo ao recrudescimento da repressão (Franco, 1988, p. 111-123). A instâncias do presidente gaúcho, o governo brasileiro solicitou ao do Uruguai a internação no país dos republicanos concentrados em Rivera. João Francisco Pereira de Souza foi para a estância do pai, em Lunarejo, onde, com Ataliba Gomes, treinou uma força composta por cerca de cem homens. Castilhistas cotizavam-se a partir daí para custear despesas reclamadas pela conspiração. O Barão do Itaqui, Boaventura José Gomes, teria sido um dos principais financiadores do movimento santanense (Ulrich, 1903, p. 60).

Em 13 de março de 1892, castilhistas se reuniram em Monte Caseros, na República Argentina, na divisa com a cidade brasileira de Barra do Quaraí e com a vila uruguaia de *Bella Unión*. Ali, lavraram uma ata, jurando bater-se até a morte pelo restabelecimento dos seus ideais. Entre outros, estavam presentes José Gomes Pinheiro Machado, os generais Hypólito Ribeiro e Francisco Rodrigues Lima, os Coronéis Gabriel Portugal, Evaristo Teixeira do Amaral, Felipe de Aguiar, Aparício Mariense, os tenentes-coronéis Firmino Fernandes Lima, Honorato Cunha, Manoel do Nascimento Vargas, Antônio Cidade, Ataliba Gomes, o Capitão Horário Fernandes, o tenente Antônio Duarte Jardim, e o bacharel Adolpho Martins de Menezes. Políticos, militares e comerciantes, uruguaios e argentinos, apoiaram a conspiração (Souza, 1923, p. 54; Souza, 1934, p. 69).

A situação acirrou-se com o retorno de Gaspar Martins do exílio em 21 de fevereiro. O tribuno drapejou o estandarte da república unitarista e parlamentarista, cindindo o bloco de sustentação reunido pelo Partido Federal. Pouco depois, titubeante, o General Barreto Leite transferiu o Governo a Barros Cassal, que adiou a convocação de uma Constituinte. A 31 de março, entusiasmados com o regresso do líder, os gasparistas fundaram em Bagé o Partido Federalista, separando-se dos dissidentes. Barros Cassal outorgou às pressas uma Constituição em 29 de março de 1892 e postergou mais uma vez a

convocação de eleições, com o que pretendia ganhar tempo para expandir a base de sustentação em detrimento dos liberais e conservadores coligados (Franco, 1988, p. 124-125; Escobar, 1922, p. 39).

A nova Carta foi repelida pelos federalistas e pelos castilhistas. O texto vazava uma adaptação da Constituição de 14 de julho, o que expunha igual compromisso com a ideologia positivista e com o centralismo autoritário. Não era, portanto, uma alternativa (Russomano, 1976; Franco, 1988).

No Congresso de Bagé, os gasparistas declararam-se em oposição ao regime instaurado em 12 de novembro. Propuseram eleições de quatro em quatro anos para a Presidência estadual, vetando a possibilidade de reeleição. Além disso, propugnavam para a Assembleia eleições distritais por voto incompleto e renovação bienal pela metade. A iniciativa legislativa pertenceria cumulativamente ao Parlamento e ao Poder Executivo. Os municípios gozariam autonomia administrativa e legislativa. Finalmente, a nomeação dos magistrados seria prerrogativa do Governo Federal, para o caso dos juízes de direito, e das Câmaras Municipais, para os juízes distritais (Moura, 1892, p. 122-123).

Os federalistas empenhavam-se no fortalecimento do Legislativo e na descentralização administrativa com valorização do municipalismo. Quanto à Justiça, aceitava-se a estadualização dos Tribunais de segunda instância, proposta pela Carta Nacional de 1891. Pretendia-se assim limitar a influência da política estadual sobre a Magistratura, deslocando-a para o centro federal e para os municípios, que deveriam constituir a fonte do poder republicano, como propuseram as reformas ventiladas pelo Gabinete Visconde de Ouro Preto, ascenso em 7 de junho de 1889 e derrubado pela insurreição republicana (Axt, Cabeda, Seelig, 2002, p. 18).

## **2. A eclosão da Revolução Federalista**

A Carta de 29 de março teve vida efêmera. No dia 8 de junho, o general Barreto Leite, que retornara ao poder substituindo Cassal, nomeou para vice o Visconde de Pelotas, resignando em seguida mais uma vez o cargo. Por intermédio do Visconde, que assim era reconduzido ao governo, os gasparistas,

projetando a realização de eleições no dia 21, permaneceram nove dias no comando, sendo surpreendidos por uma sedição castilhista armada com o apoio do presidente da República, Floriano Peixoto. O marechal, que concorrera para a sustentação do Governo Provisório, retrocedeu e deu garantias a Castilhos, provavelmente temeroso do renascimento do gasparismo parlamentarista. Desde o início de maio, Floriano Peixoto despachara para Porto Alegre o major José Caetano de Faria, incumbido de tentar aproximar castilhistas e cassalistas a fim de evitar a explosão de animosidades. O negociador não obteve, entretanto, sucesso. E informara Floriano de que, se realizadas eleições, o poder cairia em mãos de Gaspar Martins. Em 17 de junho de 1892, estalou o levante (Russomano, 1976; Franco, 1988; Medeiros, 1995, p. 17).

Sem o apoio do Exército, o Marechal Visconde de Pelotas concluiu pela impossibilidade de resistência. Num gesto simbólico, transferiu o comando para o Brigadeiro João Nunes (Joca) da Silva Tavares, que estava em Bagé, tentando com isto estabelecer o impasse em torno da dualidade de governos. Joca Tavares convocou correligionários, mas as brigadas de provisórios castilhistas, municiadas pelo Exército, já marchavam sobre Bagé, sob o comando de Hipólito Ribeiro, Isidoro Fernandes de Oliveira (que se bandeara para o castilhismo), Francisco Rodrigues Portugal, Luís Alves Pereira, Francisco Rodrigues Lima e José Gomes Pinheiro Machado. O coronel Artur Oscar de Andrade Guimarães, à frente de força de infantaria e artilharia, negociou com Tavares uma rendição, sob a condição de que a vida e as propriedades dos moradores fossem garantidas. Depostas as armas, Castilhos enviou telegrama desautorizando-as e os *patriotas* de Manuel Pedroso de Oliveira e Bernardino Motta invadiram Bagé, cometendo tropelias e perseguições: o episódio ficou conhecido como a “traição de Bagé” (Medeiros, 1980; Thompson, 1959, p. 35; Cabeda, 2005).

Em Sant’Anna do Livramento, onde os federalistas eram bem organizados, no dia 19 de junho, uma coluna comandada pelo coronel Antônio Virgínio Martins e pelo tenente-coronel Bento Correa de Mello penetrou a cidade. A cavalaria republicana, mandada por Ataliba Gomes e João Francisco Pereira de Souza deu-lhes suporte. Os republicanos lograram vitória. Em 25 de junho, o marechal Isidoro

Fernandes de Oliveira foi nomeado por Castilhos comandante da Guarnição de Fronteira. Isidoro chamou João Francisco, agora já capitão da Guarda Republicana, para ajudá-lo, confiando-lhe o estratégico Esquadrão de Vigilância, que deveria monitorar o comportamento dos federalistas imigrados. Muitos fugiram para o Uruguai, seguindo os passos dos republicanos sete meses antes (Souza, 1923, p. 50; Caggiani, 1997, p. 26).

A situação se deteriorava. Castilhos não apenas era incapaz de controlar o ímpeto da vendeta, como ainda a açulava. Wenceslau Escobar (1919) contabilizou quase 150 assassinatos por motivos políticos no segundo semestre de 1892. A maior parte das vítimas era federalista. Em Porto Alegre, a polícia atacou a residência de José Facundo da Silva Tavares, matando dois de seus filhos. Dois dias depois foi assassinado o comendador Frederico Haensel, deputado pelo Partido Liberal entre 1881 e 1889. Noutro episódio rumoroso o chefe republicano Evaristo Teixeira do Amaral foi castrado e degolado em Cruz Alta, tendo ainda pés e mãos decepados. Para vingar a morte do coronel, o filho menor de idade, à frente de uma escolta policial da Vila de Palmeira, massacrou dezenas de colonos, moradores do povoado do Cadeado, onde a emboscada acontecera, suspeitando de sua convivência com os federalistas. Posteriormente, os mandantes da morte de Evaristo foram presos em Cruz Alta sendo “suicidados” com requintes de crueldade na cadeia (D’Ávila, 2012, p. 43).

Floriano resolveu enviar outro observador, o General-de-Brigada João Batista da Silva Telles, que sugeriu, em novembro de 1892, a imediata nomeação de um interventor militar para o Estado a fim de evitar o iminente banho de sangue:

Urgentíssimo. Reservado. S. N. Estação de Bagé. Expedido em 2 de novembro de 1892. Marechal Floriano.

Ontem estive com o general Tavares que não concordou na conciliação, visto estar seriamente comprometido com seus amigos. A revolução no meu entender é inevitável desde que não se tome já as providências necessárias. Pelo modo por que chegaram as cousas aqui, acho que V. Exa. deve declarar já o Rio Grande em estado de sítio, nomeando imediatamente um governador militar, mas que este seja alheio às paixões políticas do Rio Grande. V. Exa. não faz ideia dos horrores que se têm

praticado; os assassinatos são em número muito elevado, pois por toda a parte se degola homens, mulheres e crianças como se fossem cordeiros; o saque está por demais desenvolvido, assim é que não há nenhuma garantia quer individual, quer material.

V. Exa. não conhece nem a terça parte dos horrores que se têm cometido, sendo infelizmente praticados por pessoas que deviam ser os mantenedores da ordem pública. Em Porto Alegre, por ocasião de efetuar-se a prisão de Facundo Tavares, foram feridos com dois balázios o meu sobrinho major Pantaleão Telles e também um oficial que compunha a força e mortos dois filhos de Facundo; de modo que isso na minha opinião vem agravar mais a situação por demais melindrosa. Os ânimos exaltadíssimos e por isso suponho que a invasão se fará com brevidade. Os coronéis Pedroso e Motta, chefes republicanos de Piratini e Canguçu e também o tenente coronel Cândido Garcia, daqui de Bagé, segundo estou informado, são os maiores assassinos e ladrões do Rio Grande e é a quem mais deve este estado de cousas.

Assim me parece que V. Exa. deve quanto antes tomar providências enérgicas a fim de evitar uma catástrofe que necessariamente refletirá em todo o país.

Suponho que o único meio a seguir é como já disse a V. Exa. considerar já o Rio Grande em estado de sítio nomeando sem perda de tempo um governador militar mesmo por ser essa medida a desejada pelo povo rio-grandense.

Saúdo-vos afetuosamente. Sigo amanhã para a cidade do Rio Grande a levar a família. [Segue-se trecho cifrado, jamais traduzido...] General João Telles. (Villalba, 1897, p. 55; Cabeda, 2005, p. 262)

Apesar do contundente depoimento, Telles não foi atendido. Clara estava a disposição de Floriano de preservar Castilhos no poder a qualquer custo. Como reconheceu João Francisco, em 1934, na sua obra intitulada *Noventa e Três* – alusão inequívoca ao último romance do genial Vitor Hugo, publicado em 1874, logo após a eclosão da sangrenta Comuna de Paris, e cujo enredo se remetia a não menos cruenta contrarrevolta da Vendéia, de 1793 –, “Júlio de Castilhos era um verdadeiro estoico que tinha por princípio republicano o lema: todo amor para a nossa Pátria, todo o rancor para os seus inimigos, e, por divisa de combate: na guerra como na guerra” (1934, p. 100). Esse espírito pode ser bem apanhado em dois telegramas atribuídos a Castilhos por Wenceslau Escobar (1919): “Coronel José Soares, Camaquã, Não poupe adversários, castigue nas pessoas e bens, respeitando as famílias. Viva a República! Castilhos.” “Coronel Madruga,

Cacimbinhas, adversário não se poupa, nem se dá quartel. Remeto armas e munições que pede. Castilhos”.

Em 15 de dezembro, Castilhos retornou a Porto Alegre, sendo empossado presidente do Estado pela Assembleia no dia 25 de janeiro de 1893. Em 2 de fevereiro, os guerrilheiros de Gumercindo Saraiva, estancieiro radicado em Santa Vitória do Palmar e refugiado no Uruguai desde a disseminação do terror, invadiram a fronteira nas proximidades de Bagé em companhia do velho Brigadeiro Joca Tavares, que, aos 76 anos de idade, fora investido comandante-em-chefe do Exército Libertador. Nas duas semanas seguintes, gaúchos uniram-se às forças de Gumercindo, totalizando um efetivo de cerca de três mil homens. Evitando a praça fortificada de Bagé, os libertadores, também chamados de federalistas ou maragatos, seguiram para Santana do Livramento, conquistando no caminho a cidade de Dom Pedrito, no dia 22, depois de intenso tiroteio travado com o Exército brasileiro e os castilhistas (Chasteen, 2001, p. 25-79; Axt, 2008, p. 224-248, p. 235).

Começava a Revolução Federalista. Do lado governista, as forças chegaram a mobilizar 25 mil homens, sendo cerca de oito mil militares de linha e os demais provisórios, ou civis engajados, mantidos a soldo pelos governos estadual e federal. As forças do lado revolucionário oscilaram em número, mas jamais chegaram ao montante reunido pelo castilhismo. Mal armadas e equipadas, enfrentando problemas de comando interno, promoveram essencialmente uma guerra de movimento, que se estendeu até agosto de 1895. A economia foi severamente desorganizada, com campos talados, benfeitorias arrasadas e atividade produtiva e mercantil desarranjada, sendo necessários alguns anos para a sua recuperação, o que retardou o desenvolvimento da região em seu conjunto (Axt, 2018).

Mesmo com o país exausto depois de dois anos de violentas refregas, a pacificação de 1895 não foi consensual. Com a morte do Almirante Luís Philippe Saldanha da Gama no Campo Osório, na divisa entre o Brasil e o Uruguai, em junho de 1895, a oposição federalista, liderada pelo General João Nunes (Joca) da Silva Tavares, Barão do Itaqui, e o irmão Francisco, passou a admitir a paz sem a

revisão da Constituição Estadual de 14 de julho de 1891 e sem a remoção de Júlio de Castilhos do poder, o que antes era questão de honra para Gaspar Silveira Martins, um dos principais líderes civis do movimento. Já o presidente da República, Prudente de Moraes, queria colocar um fim no conflito que esgarçava a nação, depauperando energias e vulnerabilizando sua soberania. Garantiu aos revolucionários a anistia, mas exigiu declarassem jamais terem investido contra os Poderes da República ou pautado questões nacionais, e não mexeu na polêmica Carta estadual. Não removeu Castilhos do poder, mas pressionou-o a renunciar à reeleição em 1897, além de conter suas pretensões à Presidência da República, como sucessor ideológico de Floriano Peixoto (Abranches, 1914; Franco, 1962; Love, 1975; Alves, Torres, 1993; Medeiros, 1995; Tavares, Tavares, 2004; Axt, Costa, Martins, 2009; Axt, 2018).

Castilhos, por sua vez, queria a capitulação incondicional dos inimigos, pretendendo persegui-los até a extinção. Além disso, propugnava que o governo *colorado* uruguaio fosse punido por ter permitido concentração de rebeldes em território vizinho e por não ter prendido líderes insurretos que para lá emigraram. Por essa razão, a missão do general Inocêncio Galvão de Queiroz, comissionado pelo presidente Moraes para efetivar a pacificação, foi hostilizada. O general, para se preservar da “influência magnética” de Castilhos, montou seu QG de operações em Pelotas e não foi a Porto Alegre. Segundo Medeiros (1995, p. 72), que se debruçou sobre o arquivo Prudente de Moraes, Galvão chegou a considerar a derrubada de Castilhos por meio de ato de força, assumindo interinamente a Presidência do Estado, mas não encontrou aderência junto aos colegas de farda para tal empreitada. A *Federação*, órgão oficial do Partido Republicano Rio-Grandense (PRR), chefiado por Castilhos, chegou a publicar uma contagem regressiva para o fim do governo Prudente (Pezat, 2003; Tavares, Tavares, 2004).

### **3. Considerações finais**

Durante o primeiro e segundo reinados, as forças políticas do país haviam se empenhado, aos tropeços, trancos e barrancos, na construção de um modelo



que, depois das contestações da Regência, se revelou relativamente estável. Certamente, demandava ajustes. Mas a ruptura golpista com exclusão de parcela significativa do processo político elevou as tensões a um nível insuportável. Diante do cenário de intolerância e de falta de garantias à propriedade, à liberdade de expressão e à própria vida, a explosão de violências desenhou-se como percurso. A história mostra que os agentes envolvidos tiveram várias oportunidades de evitar o banho de sangue, mas houve uma aposta sistemática no conflito.

Afinal, derrotados os revolucionários, o desfecho da Federalista consolidou a ditadura castilhistas. Seria necessária outra revolução, em 1923, para rever os termos da Constituição estadual de 1891 e o instituto da reeleição indefinida banido. A cidade de Porto Alegre foi fortalecida como centro mercantil do Estado, como desejavam os capitalistas que apoiavam Castilhos.

Em nível nacional, a derrota dos federalistas não apenas sepultou a ameaça restauradora monárquica, como, ainda, deu musculatura ao modelo presidencialista e federativo. O esforço de guerra ajudou a corroer as combalidas finanças impactadas pelo Encilhamento e postergou a recuperação da economia do país, que apenas começou a deslanchar no século XX.

Até o século XVIII, magistrados e administradores estavam a serviço do governo e as facções a serviço delas mesmas. Fazer oposição significava envolver-se em intriga, em conspiração e em insurreição. Isto é, a política era um estado de guerra. A representação desses combates fica evidente nas peças de Shakespeare, por exemplo, nas quais campos de batalha pareciam extensões de dramas palacianos, e vice-versa. Enquanto reis eram tocados por uma aura de divindade, rivais políticos se digladiavam como inimigos figadais. Na França, Richelieu, depois de ascender ao poder em 1620, exilou e executou opositores, de modo persecutório e inclemente. Conselheiros decaídos não apenas tinham suas carreiras obstadas, como perdiam bens e até a própria vida. Erros eram corrigidos com vinganças, não raro publicamente espetacularizadas. Em 1719, logo depois da morte do Rei Carlos XII da Suécia, seu influente e impopular ministro, o Barão Görtz, foi julgado e decapitado. Mas um historiador da época achou que se tratava de um “homicídio jurídico”, revelando novas sensibilidades. Nessa quadra, na

França e na Inglaterra já se aceitava que ministros desgraçados simplesmente se exilassem em uma casa de campo (Gay, 1995).

A dinâmica do “nós contra os outros” seguiu ao longo dos séculos galvanizando massas. Mas a partir das revoluções liberais – Inglesa, Francesa e Estado-Unidense – os políticos começaram a desenvolver instituições que permitiram a sua sobrevivência nas disputas pelo poder, ou seja, mesmo os derrotados poderiam um dia retornar à arena e ao brilho da ribalta. A oposição foi considerada legítima, como forma de manutenção do sistema, e a liberdade de imprensa e de associação foi afirmando-se como garantia. A agressão foi sublimada e contida. David Hume e Edmund Burke celebraram na Inglaterra a moderação da eloquência acrimoniosa das facções, cuja transmutação em partidos estáveis enalteceram. O tolerável, assim, termina onde começa a blindagem contra as proscricções (Axt, 2018b).

Para muitos que seguiam Júlio de Castilhos e Floriano Peixoto, contudo, estava em jogo mais do que uma simples mudança na forma de governo. Tratava-se de uma revolução, que prometia a extinção de privilégios, autonomia aos estados e acenava com o progresso. Numa sociedade ainda fortemente lastreada nos princípios de honra e em valores patriarcais, a guerra não necessariamente era vista como uma aberração. Quando o estopim de Sarajevo foi atirado, em 1914, por exemplo, até mesmo o sensível e erudito Nobel de Literatura Thomas Mann (que mais tarde se oporia ao nazismo), sem a menor noção do banho de sangue e da brutal destruição que estavam por vir e cobrir o continente europeu, exclamou: “a guerra traz purificação, libertação e uma enorme esperança” (Gay, 1995).

Se Clausewitz (2010) celebrizou o aforismo segundo o qual seria a “guerra a continuação da política com a entremistura de outros meios”, Hannah Arendt (1994) defendeu que a violência seria a negação da política. O debate é complexo, pois, como demonstrou Marcuse (1973), a ordem burguesa administra internamente a aplicação do germe da violência, de tal sorte que os limites da ação política precisam, em certas situações, como na África do Sul sob o regime do Apartheid (Sampson, 1988), serem testados e eventualmente empurrados.

A tragédia da guerra civil de 1893 nos remete para a face mais cruenta da nossa política, invocando a necessidade de investirmos na preservação e qualificação permanente dos espaços de mediação do confronto, bem como nos instrumentos de valorização do debate público. Se as instituições falham no controle do poder e na equação dos conflitos, a violência pode arrastar a todos, provocando destruição e sofrimento evitáveis.

## Referências

ABRANCHES, Dunshee de. **A revolta da Armada e a revolução rio-grandense**. Rio de Janeiro: M. Abranches, 1914.

AITA, Carmen; ARAÚJO, Vladimir; AXT, Gunter. **Parlamentares gaúchos**: das Cortes de Lisboa aos nossos dias (1821-1996). Porto Alegre: Diretoria de Atividades Culturais, Assembleia Legislativa do RS, 1996.

ALVES, Francisco das Neves; TORRES, Luiz Henrique. **Pensar a Revolução Federalista**. Rio Grande: Editora da FURG, 1993.

ANTONACCI, Maria Antonieta. **RS: as oposições e a Revolução de 1923**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1981.

ARDENGHI, Lurdes Grolli. **Caboclos, ervateiros e coronéis**. Lutas e resistência no norte do Rio Grande do Sul. Passo Fundo: Ed. UPF, 2003.

ARENDT, Hannah. **Sobre a violência**. Trad. André Duarte. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

AXT, Gunter. **Gênese do estado burocrático-burguês no Rio Grande do Sul (1889-1928)**. 2001. Tese (Doutorado em História Social) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

AXT, Gunter. Constitucionalidade em debate: a polêmica carta estadual de 1891. **Revista Justiça e História**, Porto Alegre, v. 2, n. 3, p. 305-344, 2002.

Axt, Gunter. A dimensão política e social do contrabando no Rio Grande do Sul. **História em Revista**, Pelotas, v. 8, p. 69-110, 2002a.

AXT, Gunter. A Revolução Federalista (1893-1895). Guerra civil brasileira. In: AXT, Gunter (org.). **As guerras dos gaúchos**. História dos conflitos do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Nova Prova, 2008.

AXT, Gunter. **Gênese do Estado moderno no Rio Grande do Sul (1889-1929)**. Porto Alegre: Paiol, 2011.

AXT, Gunter. Ramiro Barcelos e as questões econômicas de seu tempo. *In*: FISCHER, Luis Augusto (org.). **Antônio Chimango**. Poemas, crônicas, discursos e polêmicas de Ramiro Barcelos. Caxias do Sul: Modelo de Nuvem, 2016.

AXT, Gunter. Notas sobre uma guerra esquecida. *In*: AXT, Gunter; MACHADO, Paulo Pinheiro. **O processo de Adeodato, último chefe rebelde do Contestado**. Florianópolis: TJSC, 2017.

AXT, Gunter. A Revolução Federalista (1893-1895): guerra civil no Brasil. **Revista do IHGB**, Rio de Janeiro, v. 179, p. 106-135, 2018.

AXT, Gunter. Política e facções em guerra: um precário equilíbrio. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 12 nov. 2018b.

AXT, Gunter. O que significa a presença militar no Governo Bolsonaro: uma análise. **Parêntese**, Porto Alegre, 4 jun. 2020. Disponível em: <https://www.matinaljornalismo.com.br/parentese/presenca-militar-no-governo-federal-entrevista-com-gunter-axt-historiador/?swcfpc=1&fbclid=IwAR26x3PD0AFMlrMrxrycyRvO9v-UgU1U9Hmer5PXAmixZ48VTI6MTLc1d5Q>. Acesso em: 10 jun. 2023.

AXT, Gunter. Depois da Revolução Federalista: milicianos, militares, combate ao contrabando e governo no Estado do Rio Grande do Sul na passagem do século XIX para o XX. **Luso-Brazilian Review**, Wisconsin, v. 58, n. 1, p. 87-121, 2021.

AXT, Gunter; CABEDA, Coralio B. P.; SEELIG, Ricardo V. (org.). CABEDA, Rafael; COSTA, Rodolpho. **Os crimes da ditadura**. A história contada pelo dragão. Introduções de Gunter Axt e Coralio Cabeda. Porto Alegre: Memorial do Ministério Público, 2002.

AXT, Gunter; CABEDA, Coralio B. P.; MORITZ, Maria Lucia R.D.F.; SEELIG, Ricardo V. (org.) MORITZ, Gustavo. **Acontecimentos políticos do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Memorial do MPRS/PGJRS, 2005.

AXT, Gunter; COSTA, Milena C.; MARTINS, Hélio Leoncio (org.) **Diário e correspondências do Almirante Saldanha da Gama**. Porto Alegre: Sulina, 2009.

AXT, Gunter; MOURA, A. P. de; WEHLING, A.; ZEFERINO, A. C.; SANCHES, H. C. C. (Orgs.). **100 anos do Contestado**: memória, história e patrimônio. Florianópolis: Memorial do Ministério Público de Santa Catarina, 2013.

BAK, Joan Lamayson. **Incorporating “the proletariat” in Brazil’s First Republic**: founding moments in Rio Grande do Sul (1889-1892). *[S.l.]*, 1999.

BARETTA, Sílvio Rogério Duncan. **Political violence and regime change**: a study of the 1893 Civil War in Southern Brazil. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1985.

BOSI, Alfredo. **Dialética da colonização**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

CABEDA, Coralio Bragança Pardo. Combate do Cerro do Ouro. **Revista do IHeGRS**, Porto Alegre, n. 129, p. 37-41, 1993.

CABEDA, Coralio Bragança Pardo. Considerações em torno da batalha de Passo Fundo. **Revista do IHeGRS**, Porto Alegre, n. 139, p. 9-26, 2004.

CABEDA, Coralio Bragança Pardo. Apontamentos sobre a relação de Julio de Castilhos com os militares. *In*: AXT, Gunter *et al.* (org.). **Julio de Castilhos: o paradoxo republicano**. Porto Alegre: Nova Prova, 2005.

CABEDA, Rafael; COSTA, Rodolpho. Os crimes da ditadura. **O Maragato**, Rivera, 1902.

CAGGIANI, Ivo. **João Francisco: a hiena do Catí**. Porto Alegre: Martins Livreiro, 1997.

CARONE, Edgar. **A República Velha (evolução política)**. São Paulo: Difel, 1971.

CASTILHOS, Julio de. Teu amigo certo, Julio de Castilhos. *In*: SANTOS, Keter Atácia Velho dos (org.). **Correspondência**. Porto Alegre: Edijuc, 2013.

CHASTEEN, John Charles. **Héroes a caballo: los hermanos Saravia y su frontera insurgente**. Montevideo: Santillana; Fundación Bank Boston, 2001.

CLAUSEWITZ, Carl von. **Da guerra**. Tradução de Maria Teresa Ramos. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

D'ÁVILA, Ney Eduardo Possap. **Degola e degoladores no Rio Grande do Sul (1889-1930)**. Porto Alegre: Edigal, 2012.

DOCCA, Emílio de Souza. **História do Rio Grande do Sul**. Rio de Janeiro: Simões, 1954.

DOURADO, Ângelo. **Voluntários do martírio**. Narrativa da Revolução de 1893. Porto Alegre: Martins Livreiro, 1977.

ESCOBAR, Wenceslau. **Apontamentos para a história da Revolução rio-grandense de 1893**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1919.

ESCOBAR, Wenceslau. **30 anos de Ditadura Rio-grandense**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1922.

FÉLIX, Loiva. **Coronelismo, borgismo e cooptação política**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1987.

FONSECA, Pedro Dutra. **RS: economia & conflitos políticos na República Velha**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1983.

FRANCO, Sérgio da Costa. O sentido histórico da Revolução de 1893. *In: Fundamentos da cultura rio-grandense*. Porto Alegre: UFRGS, 1962.

FRANCO, Sérgio da Costa. **Júlio de Castilhos e sua época**. Porto Alegre: UFRGS, 1988.

FRANCO, Sérgio da Costa. **A guerra civil de 1893**. Porto Alegre: Edigal, 2012.

FREIRE, Felisbello. **História da Revolta de 6 de setembro de 1893**. Rio de Janeiro: Cunha Irs., 1896.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1998.

GAY, Peter. **O cultivo do ódio**. A experiência burguesa da Rainha Vitória a Freud. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

GOMES, Carla Renata Antunes de; MARTINS, Jefferson Teles (org.). **180 anos da Proclamação da República Rio-Grandense**: as ideias da república em debate. Porto Alegre: Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul, 2017.

GUIMARÃES, Antônio Ferreira Prestes. **A Revolução Federalista em Cima da Serra**. Diário de Campanha. Porto Alegre: Martins Livreiro, 1987.

GRABOWSKI, Francisco. **Memórias da revolução brasileira de 1893-1894**. [S.n.e.], [2002].

JANOTTI, Maria de Lourdes Mônaco. **Os subversivos da República**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 4. ed. São Paulo: Alfa-ômega, 1978.

LIMA, José Carvalho. **Narrativas militares da Revolução no Rio Grande do Sul**. Período de 1893 a 1895. Belém do Pará: Typografia da Casa Editora Pinto Barbosa, 1906.

LOVE, Joseph L. **O regionalismo gaúcho e as origens da revolução de 1930**. São Paulo: Perspectiva, 1975.

MARCUSE, Herbert. **A ideologia da sociedade industrial**. O homem unidimensional. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

MEDEIROS, Laudelino T. **A pacificação da Revolução de 1893**. Porto Alegre: La Salle, 1995.

MEDEIROS, Manoel da Costa. **História do Herval**: descrição física e histórica. Porto Alegre: Escola Superior de Teologia São Lourenço de Brindes; Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul; Herval: Prefeitura Municipal, 1980.

MORITZ, Gustavo. **Acontecimentos políticos do Rio Grande do Sul (1889-1890)**. Porto Alegre: [s.n.], 1939.

MOURA, Euclides. **O vandalismo no Rio Grande do Sul**. Pelotas: Universal, 1892.

MÜLLER, Geraldo. **Periferia e dependência nacional**. Estudo do desenvolvimento do capitalismo no Rio Grande do Sul. 1972. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1972.

MURICY, Gal. José Cândido da Silva. **A Revolução de 1893 nos Estados de Santa Catarina e Paraná (memórias)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bibliex, 1946.

O'DONNELL, Fernando O. M. **Francisco Miranda vivendo a República**. Porto Alegre: Metrópole, 1987.

O'DONNELL, Fernando O. M. **Alguns textos políticos da transição institucional no Rio Grande do Sul: 1887-1893**. Porto Alegre: Metrópole, 1991.

PESAVENTO, Sandra J. **A Assembleia Legislativa do RS: a trajetória do Parlamento Gaúcho**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do RS, 1992.

PEZAT, Paulo. A Revolução Federalista na perspectiva de um médico positivista: cartas do dr. Bagueira Leal a Miguel Lemos e a Teixeira Mendes. **História em Revista**, Pelotas, v. 9, 2003.

PICCOLO, Helga I. L. República Velha, novas teses. **Cadernos da Anpuh**: Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v. 1, n. 1, 1988.

PINTO, Céli. Política rio-grandense na República Velha: a percepção das oposições. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 5, n. 8, p. 83-111, 1987.

QUEIRÓS, Suely Robles Reis. **Os radicais da República**: jacobinismo, ideologia e ação (1893-1897). São Paulo: Brasiliense, 1986.

RECKZIEGEL, Ana Luiza Gobbi Setti. **A diplomacia marginal**. Vinculações políticas entre o Rio Grande do Sul e o Uruguai (1893-1904). Passo Fundo: UPF, 1999.

RECKZIEGEL, Ana Luiza Gobbi Setti. (Org.). **Revolução Federalista**: as múltiplas armas do conflito. Passo Fundo: Acervus, 2020.

RUSSOMANO, Victor. **História Constitucional do Rio Grande**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do RS, 1976.

SAMPSON, Anthony. **O negro e o ouro**. Magnatas, revolucionários e o Apartheid. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

SCHULZ, John. **A crise financeira da abolição**. São Paulo: Edusp, 1996.

SILVA, J. Resende. **A fronteira do Sul**. Estudo geográfico, econômico, histórico e fiscal. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1922.

SOUZA, João Francisco Pereira de. **Psicologia dos acontecimentos políticos sul-rio-grandenses**. São Paulo: Monteiro Lobato, 1923.

SOUZA, João Francisco Pereira de. Noventa e três. **Jornal do Comércio**, Rio de Janeiro, 1934.

TABORDA, Tarcísio A. Costa. **Joca Tavares e a Revolução Federalista em Bagé**. Porto Alegre: Biblioteca Pública do Estado do RS, 3 jun. 1993.

TAVARES, Francisco da Silva; TAVARES, Joca. **Diários da Revolução de 1893**. Organizado por AXT, Gunter; CABEDA, Coralio Bragança Pardo; SEELIG, Ricardo Vaz. Porto Alegre: Memorial do Ministério Público; Nova Prova, 2 v., 2004.

THOMPSON, Almirante A. **Guerra Civil no Brasil**. Subsídios para a história. 1893-1895. Rio de Janeiro: Carioca, 1959.

TRINDADE, Hégio. Aspectos políticos do sistema partidário republicano rio-grandense (1882-1937). *In*: DACANAL, José Hildebrando; GONZAGA, Sérgio (org.). **RS: economia e política**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1993.

ULRICH, Arthur Lara. **Defesa do Coronel João Francisco Pereira de Souza**. Sua atuação na política desde 1889 a 1903. Sant'Ana do Livramento: Typografia Marechal de Ferro, 1903.

VILLALBA, Epaminondas. **A Revolução Federalista no Rio Grande do Sul**. Documentos e comentários. Rio de Janeiro: Laemmert, 1897.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A crise dos anos 20**. Porto Alegre: Editora da Ufrgs, 1992.



# A política externa enquanto política pública: questões conceituais e operacionais da diplomacia brasileira

*External policy as a public policy:  
conceptual and operational issues of the Brazilian diplomacy*

Paulo Roberto de Almeida<sup>1</sup>

**Resumo:** Ensaio sobre as bases ideais, nos planos conceitual e operacional, de uma política externa como uma das políticas públicas, vinculando métodos, procedimentos e atuação a diferentes exercícios práticos da diplomacia brasileira, e alguns exemplos de outras diplomacias no cenário global contemporâneo. Depois de breve recapitulação histórica sobre a diplomacia brasileira, o ensaio examina primeiro os fundamentos de uma política externa focada estritamente no interesse nacional, em suas diferentes modalidades de implementação, para depois considerar os elementos práticos, teoricamente aplicáveis ao Brasil, ao seguir resumidamente o itinerário da sua política externa e as diplomacias que se sucederam nas duas últimas décadas.

**Palavras-chave:** política externa; diplomacia brasileira; fundamentos conceituais; bases operacionais; rupturas e continuidades.

**Abstract:** *Exploratory essay on the ideal basis of an external policy as one of the public policies, on conceptual and operative grounds, connecting its methods and its practical implementation to the actual Brazilian diplomacy, with some references to other foreign policies in the current global context. After a brief description of the historical itinerary of the Brazilian diplomacy, the essay deals at first with the founding elements of an external policy strictly based on the national interest, taking support on a discussion over its practical enforcement, as ideally connected with the Brazilian case, exploring the various actual examples of Brazil's foreign policies over the last two decades.*

**Keywords:** *foreign policy; Brazilian diplomacy; conceptual elements; operative basis; stability and discontinuities.*

## Introdução

<sup>1</sup> Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Livre de Bruxelas; diplomata aposentado; diretor de Relações Internacionais do Instituto Histórico e Geográfico do DF; email: pralmeida@me.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2332-6233>.

A análise desta política setorial interdisciplinar que trata das relações externas do Estado implica, primeiramente, um foco em suas bases conceituais – isto é, os fundamentos políticos e até filosóficos sobre os quais ela se apoia, seguido de uma avaliação prática de sua implementação, o que significa examinar o seu processo decisório, para poder constatar seus resultados efetivos. No plano operacional, também cabe uma distinção quanto aos métodos, isto é, os procedimentos adotados pela diplomacia (que nada mais é do que uma ferramenta), e quanto à substância mesma da política externa, que deve ser implementada pelo seu instrumento básico, a instituição diplomática. De maneira a repassar todos os aspectos dessa importante política pública no caso concreto do itinerário da diplomacia e da política externa brasileira, cabe começar esse exercício com breve relato histórico de seu desenvolvimento, o que permitiria registrar algumas fases da construção dessa importante política estatal, para bem situá-la nos contextos nos quais elas evoluíram. O presente ensaio não comporta citações ou remissões bibliográficas vez que se estrutura a partir da experiência pessoal do autor como agente diplomático atuante em várias frentes de trabalho durante mais de quatro décadas, em especial nos terrenos das relações econômicas internacionais e dos problemas da integração regional.

## **1. De onde viemos, onde estamos?**

O Brasil é uma nação que se constituiu paulatinamente a partir de sua ocupação nos planos demográfico, econômico e social e um Estado que se construiu a partir de 1808, definindo estruturas próprias com a autonomia política de 1822, mas cuja verdadeira independência, segundo vários historiadores, se deu apenas a partir de 1831. De fato, ao alvorecer do primeiro Reinado, a política externa do novo Estado se concentrou no reconhecimento da independência e na administração de alguns legados portugueses, como a guerra da Cisplatina e as fricções com a potência dominante nas questões do tráfico, da escravidão e do comércio. Pelo resto dessa fase, uma agenda ainda portuguesa imiscuiu-se na diplomacia, dadas as questões sucessórias da dinastia dos Braganças. No período intermediário, as principais preocupações

dos gestores do Estado finalmente brasileiro foram as de assegurar a unidade da nação, em face de revoltas provinciais, definir as bases legais de seu funcionamento, seguidas pela conquista da autonomia comercial, finalmente adquirida em 1844.

No que concerne a fixação das grandes linhas da política externa, assim como de seu processo decisório, tais tarefas ocuparam a ação, nem sempre bem coordenada, das oligarquias dominantes, respondendo a injunções externas – no Prata, por exemplo, ou nas relações com as grandes potências da época –, uma peculiaridade que se estendeu pelos séculos XIX e XX, com transformações superficiais apenas numa fase bem recente. A corporação diplomática respondia aos mesmos interesses e prioridades das elites dirigentes, com alguma diferenciação social nos três segmentos em que se dividia o serviço exterior: a representação diplomática, atuando no exterior, os servidores da Secretaria de Estado, no Rio de Janeiro, e os funcionários atuantes no setor consular, três carreiras separadas até os anos 1930.

Data também dessa época uma mudança de foco, já presente desde o advento da República, nos conceitos e nos procedimentos, ainda que mantendo a defesa dos interesses das mesmas oligarquias – consistindo na promoção das exportações nacionais e na questão da mão de obra, que passou da escravidão para a imigração –, mas passando a contemplar igualmente a industrialização do país. Na República Velha, as transformações não foram tão significativas no plano da defesa dos interesses das oligarquias tradicionais, mas, na era Vargas, a política externa e a diplomacia se voltam mais enfaticamente para o desenvolvimento da nação. A estrutura social continuou excludente, e as orientações de políticas econômicas se tornaram mais introvertidas, até por força das crises do entre guerras, diminuindo assim o coeficiente de abertura externa da economia, uma tendência consistente desde então.

No plano conceitual, a ideologia do desenvolvimento nacional se tornou dominante, não apenas na diplomacia, mas nas várias esferas de trabalho das elites dirigentes. Com a transferência da capital, com a fixação de sua terceira, e definitiva, sede no interior do país, se aprofundam transformações na natureza e no recrutamento da corporação diplomática, com importantes mudanças, igualmente, na definição de algumas linhas do relacionamento

exterior: a excentricidade das relações com as grandes potências do Atlântico norte dá lugar a prioridades regionais, com o início dos processos de integração comercial e física com os vizinhos da América do Sul. Ao mesmo tempo, com a transferência do ministério das relações exteriores para Brasília, em 1970, e do Instituto Rio Branco em 1975, a composição e a formação do pessoal diplomático se amplia e se diversifica entre os vários estratos sociais do país, com mudanças paulatinas no horizonte intelectual dos profissionais de carreira.

A despeito da estrita adesão do regime militar (1964-1985) aos parâmetros clássicos da primeira Guerra Fria – de feição claramente geopolítica, entre os Estados Unidos e a União Soviética, de 1947 a 1991 – a política externa, depois de uma curta fase inicial mais “adesista”, ou “alinhada”, à postura global dos Estados Unidos, logo retomou padrões de conduta bem mais próximos da “Política Externa Independente”, mesmo sem esse título, e para tanto contribuiu uma corporação de diplomatas profissionais, bastante respeitados pelos seus colegas de farda, que tinham se formado e atuado na fase desenvolvimentista das políticas econômicas brasileiras dos anos 1950 e início dos 60. Assim, não obstante o anticomunismo afirmado e reafirmado dos cinco governos militares – inclusive com alguma projeção externa no subcontinente, contra governos esquerdistas, eventualmente vinculados às tentativas de guerrilha interna –, os padrões adotados por esses governos (que, aliás, buscaram chanceleres dentro da própria corporação) se encaixaram inteiramente nos moldes tradicionais da diplomacia brasileira desde o Império, os de uma incessante busca de autonomia no jogo externo, a ênfase no multilateralismo e na cooperação bilateral em prol do desenvolvimento nacional e um respeito confirmado pelas normas e princípios do Direito Internacional, sobretudo a partir da ordem econômica desenhada em Bretton Woods e da ordem política consagrada na conferência de San Francisco que criou a ONU.

Na fase ulterior da redemocratização, sobrevém uma ênfase extremamente bem-vinda na integração sub-regional, iniciada na segunda metade dos anos 1980, em bases bilaterais com a Argentina, depois ampliada no formato quadrilateral, com a adjunção do Paraguai e do Uruguai ao tratado de Assunção (1991) que criou o Mercosul. Esse processo, parcialmente

estagnado depois de sua primeira década, foi sempre designado como prioritário no quadro dos grandes objetivos da política externa brasileira.

## **2. As bases conceituais de uma política de Estado: os métodos da diplomacia**

Os fundamentos de uma política pública voltada para as relações internacionais e para a política exterior do Estado devem partir de alguma noção das elites dirigentes quanto ao interesse nacional, assim como em relação às prioridades a serem adotadas nas relações exteriores. Tais definições devem partir de uma identificação precisa de como está organizada a ordem econômica internacional e de como se apresentam as relações de poder na ordem política mundial – ou seja, os problemas de segurança internacional e nacional, – a partir das quais serão orientadas as melhores escolhas nas chamadas “parcerias estratégicas”, que também podem incorporar os blocos de integração (com referência aos diversos tipos de integração ou de liberalização comercial).

Quanto aos métodos, ou seja, o conjunto dos procedimentos que integram a prática diplomática estrito senso, paralelamente à substância da política externa, caberia distinguir entre quatro elementos do jogo diplomático que devem ser considerados em qualquer política externa que se pretenda responsável: clareza de intenções, a interação entre a diplomacia e a economia, uma aferição precisa quanto aos meios disponíveis e certa flexibilidade e abertura às inovações nos procedimentos.

A clareza de intenções se manifesta na exposição pública dos objetivos expressamente definidos para a diplomacia nacional e, como tal, claramente descritos, não de modo vago e genérico, mas de maneira objetiva, tocando nos pontos relevantes do que se pretende fazer. Todo e qualquer governo precisa ter uma ideia clara de como o país se insere no chamado “cenário internacional”, quais são os limites impostos à ação internacional do país e quais são os seus objetivos de política externa. Conhecer os limites da ação diplomática permite quantificar os meios a serem mobilizados, o que, por sua vez, ajuda no processo de definição de um conjunto de objetivos nacionais estrategicamente viáveis.

A política externa costuma ser considerada como a expressão de sua política interna, continuada por outros meios, num sentido figurativamente “clauswitziano”; mas esse tipo de correlação “causal”, quase mecânico em sua formulação, não é necessariamente válido, pois a política externa pode estar claramente dissociada de seus fundamentos internos: um governo democrático pode perfeitamente projetar-se externamente de modo imperialista – como foi o caso, por exemplo, do sistema colonial britânico, o mais extenso territorialmente no decorrer da era moderna, ou é o caso do “colosso” americano no século XX, mais baseado no comércio e nos investimentos, do que na dominação direta –, assim como uma autocracia pode conduzir uma política externa sensata, moderada e respeitadora do direito internacional – como era o caso, teoricamente, da China, na sua fase de “ascensão pacífica” sob Deng Xiaoping e seus sucessores imediatos. Atualmente, por força inclusive de esforços de contenção do gigante asiático por parte dos Estados Unidos, o novo imperador chinês, Xi Jinping, adotou uma postura de desafiante global, inaugurando um possível segunda Guerra Fria, desta vez de natureza mais econômica e tecnológica, pois que o “capitalismo com características chinesas”, que define verdadeiramente a economia de mercado controlado pelo Estado dos novos mandarins do PCC, passou a adotar uma postura mais confrontacionista, não necessariamente expressa de maneira explícita.

Usualmente, em regimes democráticos, os objetivos diplomáticos de um determinado governo são expressos ao início de um mandato governamental e são, direta ou indiretamente, enunciados no discurso inaugural do mandatário ou em sua mensagem ao Parlamento. Se ele não o fizer, ou ficar apenas em enunciados vagos, o chanceler tem a obrigação, pelo menos moral, de expor claramente, para os seus subordinados, para os seus colegas de ministério, para o corpo diplomático local e, sobretudo, em direção do mundo, quais são, exatamente, os grandes valores e princípios daquela diplomacia sendo inaugurada ao início de um novo governo, quais são suas principais prioridades e como ele, o seu governo, pretende implementar essa declaração geral de intenções.

De fato, é o que costuma ocorrer com os governos “normais”, isto é, democracias – parlamentares ou presidencialistas –, que costumam ser transparentes, não apenas em relação ao seu público interno, mas

principalmente nas suas relações internacionais, buscando então traçar qual o programa de governo para os próximos anos. Trata-se de algo equivalente a um “manifesto ao mundo”, no qual os responsáveis pela política externa – o chefe do executivo ou o encarregado da diplomacia – expõem de modo claro o que o país (ou pelo menos o governo) pretende fazer no plano internacional, quais são as suas prioridades no campo das relações exteriores (bilaterais, regionais, mundiais) e como eles pretendem alcançar tais objetivos (embora este aspecto, relativo aos métodos e procedimentos, nem sempre seja claramente expresso).

Uma determinada política externa pode ser considerada “ativista” quando o país tenta coordenar esforços políticos, econômicos, sociais e culturais (eventualmente militares, também) para, em coordenação com outros países ou isoladamente, influenciar a composição da agenda internacional, tomar iniciativas e tentar moldar, pelo menos em parte, a tomada de decisões no âmbito global. Uma política mais passiva seria refletida em esforços algo similares para apenas e tão somente, manter a situação existente, ou seja, preservar o *status quo*. Nos exemplos conhecidos de “mensagens sobre o estado da União” – como ocorre anualmente no caso dos EUA, e mesmo no Brasil, por meio das mensagens anuais ao Congresso, que, no passado, vinham acompanhadas de um relatório mais extenso – figura sempre um capítulo importante tratando das relações exteriores do país e suas prioridades diplomáticas correntes. Tal capítulo pode, ou não, refletir uma atitude mais ativista ou relativamente conformista em relação aos problemas mundiais e aos desafios para o próprio país. No caso do Brasil, devem ser destacados os documentos elaborados no âmbito do Ministério da Defesa, relativos à política, à estratégia e ao “white book” da Defesa, que preenchem perfeitamente esses requisitos e buscam esses fins.

Nem todos os governos dispõem de um “manifesto” desse tipo (países pequenos ou com Estados não muito sofisticados não dispõem, como regra, de documentos dessa natureza), embora a clareza desses objetivos e sua adequação ao chamado interesse nacional possam variar em situações concretas, dependendo, basicamente, da qualidade cognitiva dos dirigentes, de sua percepção correta quanto ao interesse nacional e, em última instância, da capacidade de fixar metas de política externa que correspondam, em grande

medida, aos objetivos tidos como consensuais pela maioria dos cidadãos ou, pelo menos, por parte significativa dos tomadores de decisão. Determinados objetivos da agenda diplomática podem não ser exatamente consensuais, ou podem representar ruptura com tradições ou posições longamente mantidas pela diplomacia profissional, mas sua implementação pode ser alcançada se exposta claramente aos responsáveis pelo processo burocrático e por sua condução no plano externo, desde que guardando alguma correspondência com a capacidade real do país. Nas democracias parlamentares consolidadas – e mesmo um país tipicamente presidencialista, como os Estados Unidos, podem ser considerados como dispondo de um “governo congressional” – tais questões são inclusive debatidas nas campanhas eleitorais: comércio, alianças militares, esquemas de integração, posturas nos órgãos multilaterais, todas essas questões podem ser, no contexto da aceleração da globalização, objeto de debates por ocasião de campanhas eleitorais.

Em alguns casos, objetivos particularistas, definidos partidariamente – isto é, por uma parte, tão somente, da opinião pública nacional –, podem obscurecer a noção exata do que sejam os objetivos nacionais e, através deles, metas precisas para a política externa. Ocorre também, embora seja mais raro, que os objetivos de política externa estejam em claro descompasso com as capacitações materiais e políticas do país em questão: alguns líderes de tendências caudilhistas, por exemplo, vivem de bravatas em política externa, sem condições de implementar o que prometem. Outros prometem mudar esta ou aquela orientação da agenda internacional, para depois descobrir que precisam primeiro combinar com aliados ou céticos em relação aos objetivos visados.

Neste caso, pode ocorrer uma falta de sincronia entre o ambiente interno e o externo, o que invalida ou restringe a consecução dos objetivos nacionais no plano externo. O mais importante, porém, na construção de confiança, tanto no entorno regional como no plano do sistema internacional, é a transparência que o país consegue demonstrar por meio desses “manifestos” de intenção: ele ganha em credibilidade e reputação quando estabelece claramente objetivos e prioridades de política externa. Como parece óbvio, as ações subsequentes precisam guardar claramente relação com os objetivos declarados, sob risco de perda de credibilidade ou de prestígio no ambiente externo. Esse teste de



realidade é inevitável: no ambiente de enorme interdependência que caracteriza a economia mundial atualmente, nenhum país pode pretender moldar inteiramente à sua imagem e semelhança a agenda internacional: entre os Estados membros das organizações internacionais se interpõem uma miríade de grandes empresas multinacionais, organizações não governamentais, a opinião pública, etc.

Nos governos brasileiros da redemocratização, a transparência quanto aos objetivos explícitos da política externa estavam integrados aos discursos de posse do presidente e dos chanceleres, nos pronunciamentos por ocasião de solenidades oficiais (Dia do Diplomata, por exemplo, geralmente com a formatura de novas turmas do Instituto Rio Branco), e também quando da abertura dos debates gerais das Assembleias anuais da Organização das Nações Unidas, quando o chanceler, o representante do Brasil na ONU, ou o próprio presidente expõem, de maneira altamente formal, os fundamentos da política externa do Brasil, nossas prioridades internacionais, assim como nossa postura em relação aos grandes temas da agenda multilateral mundial, ou a propósito de determinados problemas da cooperação internacional ou de conflitos. A criação do ministério da Defesa, no segundo governo FHC, deu ensejo a que essa pasta elaborasse e divulgasse documentos relevantes, como a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o “Livro Branco” da Defesa, atualizados periodicamente. No caso do Itamaraty, ao final do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, o ministério conduziu uma série de “diálogos sobre a política externa” que deveriam ter sido consolidados e publicados sob a forma de um “Livro Branco da Política Externa”. Os diálogos foram mantidos, compilados e reelaborados, mas, se o livro foi de fato finalizado, ele nunca foi divulgado.

Uma das questões centrais, tanto para os formuladores, quanto para os agentes da diplomacia, é a sua capacidade de elaborar uma visão precisa das relações entre esta última, necessariamente estatal pelos operativos, e a base econômica do país, que teoricamente alcança toda a estrutura produtiva e toda a população economicamente ativa. Na concepção tradicional da diplomacia, isto é, nas considerações clássicas de política externa, essa relação dual se colocava entre a política externa e os instrumentos militares, ou seja, o poderio estratégico de um determinado país e sua projeção externa. Nas condições

atuais, sobretudo para os países emergentes – mas também, no jogo diplomático das grandes potências – essa relação deve ser vista como envolvendo basicamente o mundo econômico (indústria, comércio, investimentos, finanças, tecnologia, recursos humanos, enfim, os grandes determinantes da produtividade e da competitividade contemporânea). A despeito do argumento de “última instância” – que é a capacidade militar – permanecer o fundamento essencial de toda afirmação nacional, hoje em dia é o poder econômico, e não mais o poder militar em sua expressão pura, que converte ganhos táticos no terreno da diplomacia em claras vitórias no terreno da política internacional. De fato, alguns países que não podem ser considerados potências militares de primeira ordem, podem dispor de uma projeção econômica que torna sua ação externa quase tão efetiva – por vezes até mais – quanto alguma projeção de poder ao velho estilo da “diplomacia das canhoneiras”. Ou seja, a diplomacia precisa ter uma sólida base nas condições elementares do país, de seu poder econômico, para poder se exercer de modo claro e direto. Trata-se, presumivelmente, de uma diplomacia que converte uma dada condição econômica em ganhos efetivos no plano internacional.

Há uma tendência, em certos países ou em determinadas forças políticas, de isolar o Estado do restante da sociedade e fazê-lo atuar segundo a vontade dos dirigentes de plantão. Mais precisamente, existe a vontade de tornar o Estado uma força autossuficiente, destacada das forças econômicas reais que o sustentam. Ele, então, passa a atuar de forma independente delas, apenas extraíndo recursos de forma autônoma – e, muitas vezes, de um modo pouco condizente com os princípios do Estado moderno, ou seja, um orçamento votado e aplicado de forma democrática e transparente – e pode conduzir, eventualmente, uma política externa sem correspondência com as condições concretas do país ou com a sua dinâmica econômica.

Essa é, paradoxalmente, uma tendência que costuma ser inerente à própria corporação diplomática, na medida em que ela tende a se considerar a própria encarnação do Estado. Ela também pode estar identificada a forças políticas momentaneamente no controle do Estado e que mantêm uma espécie de culto a esse mesmo Estado e o consideram “o” instrumento, por excelência, de seus objetivos particularistas. A corporação diplomática e as forças políticas de base eleitoral possuem lógicas distintas de atuação, estabelecendo

objetivos de longo ou de curto prazo, segundo o tipo de “produto” a que almejam (cada qual com a sua relação insumo-produto particular). Os ganhos de eficiência em cada caso são tão distintos quanto o caráter das políticas mobilizadas para tal efeito: internas e, portanto, mais vinculadas ao governo; externas, relativas a uma certa concepção do Estado (típica de soldados e diplomatas).

A diplomacia não precisa ser a exata expressão da chamada capacitação nacional, pois ela pode compensar, por meio de sua eficiência intrínseca, certas fragilidades inerentes a um Estado apoiado em uma economia ainda pouco desenvolvida. O descolamento entre a diplomacia e a economia, porém, pode ser um fator negativo na implementação dos objetivos principais da política externa nacional, na medida em que certas iniciativas muito ambiciosas podem não encontrar respaldo na disponibilidade de meios adequados quando for o momento de sua implementação.

No caso do Brasil, sempre houve certo descolamento entre a capacidade de formulação e operativa de sua diplomacia e o substrato econômico do país para o pleno desempenho de uma política externa mais atuante, em todas as frentes de trabalho abertas ao engenho e arte dos diplomatas profissionais, pois que sempre faltaram meios financeiros, comerciais ou disponibilidades de investimentos (inclusive, por exemplo, no acolhimento de mais bolsistas estrangeiros em universidades brasileiras, ou na manutenção de serviços culturais e de cooperação externos) para que o Brasil projetasse de forma mais ampla seus interesses externos, sobretudo no campo do *soft power*. A carência de recursos se manifesta, *et pour cause*, numa preferência pelo oferecimento de cooperação externa num formato triangular, ou seja, o envio de técnicos e especialistas em questões de saúde, de agricultura ou outros vetores, apoiados por financiamentos de terceiros parceiros desenvolvidos, geralmente países europeus ou Japão e EUA.

A questão de uma aferição precisa quanto aos meios disponíveis, que está justamente conectada ao problema acima detectado, envolve não apenas a crucial disponibilidade de recursos, mas também uma visão clara quanto aos melhores meios para se alcançar determinados objetivos, o que se traduz em flexibilidade de métodos na busca dos objetivos definidos. No plano das relações internacionais e do jogo diplomático, não existem nem podem existir

aliados permanentes nem, obviamente, parceiros privilegiados, que o sejam *a priori*, incondicionalmente e sem qualquer critério de “utilidade”. A noção de que “aliados estratégicos” o sejam por simples declaração de intenções, de modo vago e sem clareza quanto aos objetivos, é ingênua e principista, sem atender a um claro critério de racionalidade quanto aos meios e fins.

Um Estado não pode estabelecer *a priori* como pretende moldar o cenário internacional, sob risco de ver derrotadas suas intenções maiores, uma vez que – salvo no caso de uma hiperpotência – esse país não pode determinar sozinho as variáveis que influenciam o jogo internacional. Ele deve, sim, preservar certa flexibilidade de meios, para poder adaptar suas táticas diplomáticas – e até, eventualmente, sua estratégia de ação – à consecução de seus objetivos pretendidos, em função dos meios disponíveis. Essa compatibilidade entre meios e fins faz parte do que se poderia chamar de “planejamento estratégico” em diplomacia.

Dispor de um “planejamento diplomático” é o que governos bem-organizados procuram fazer a partir da exposição inicial de ideias e intenções de políticas pelas novas lideranças políticas nacionais. Esse planejamento não é obra exclusiva de diplomatas e deveria, em princípio, reunir militares, representantes da área econômica – não exclusivamente governamental – e, sobretudo, os parlamentares que trabalham nas comissões pertinentes do Parlamento; acadêmicos poderiam, ou talvez deveriam, ser igualmente convidados para um exercício desse tipo, uma vez que ele deve resultar, idealmente, num documento consensual, expressando diferentes visões do mundo, e dos interesses nacionais, como base de um eventual “white book” da diplomacia nacional.

Os meios mobilizados pela agência diplomática, por sua vez, devem ser, em princípio, comensuráveis aos recursos efetivamente disponíveis, sob risco de o país anunciar metas mais ambiciosas em política externa do que as realizações que ele possa efetivamente alcançar. Por outro lado, as metas – que de certa forma são equiparáveis a objetivos táticos, na linguagem militar – podem sempre ser revistas e adaptadas aos meios disponíveis a cada momento, preservando de forma mais ampla possível os objetivos estratégicos do país no cenário regional ou mundial.

Como dispor dessa visão clara quanto aos meios e fins? A resposta pode estar na abertura da agência diplomática ao maior volume possível de insumos externos, o que pode estar representado por estudos e trabalhos de consultoria especializada, ademais da interação frequente com peritos em determinados temas que escapam à competência técnica da agência. A burocracia diplomática nem sempre é a mais habilitada para conduzir trabalhos analíticos que envolvem uma definição precisa dos objetivos nacionais, vistos seja a partir de dentro da própria administração pública, seja com base em trabalhos acadêmicos de grande sofisticação intelectual.

De certa forma, diplomatas são burocratas engajados afanosamente em despachar diariamente as demandas de várias centenas de postos, sem necessariamente dispor do tempo e da reflexão necessários para elaborar textos de natureza mais conceitual, de escopo geográfico mais amplo, ou dotado de projeções temporais de mais larga amplitude; centros de pesquisa servem para isso. No caso do Brasil, uma maior abertura externa por parte do Itamaraty seria extremamente bem-vinda a uma Casa orgulhosa de si, mas, por vezes, enclausurada em seus próprios interesses corporativos.

A consecução de um determinado objetivo externo nem sempre pode ser alcançada pelos meios tradicionais de informação e ação diplomática – normalmente dependentes da capacitação individual ou relacional de um diplomata individualmente tomado – mas pode ser realçada com exercícios e trabalhos de maior refinamento analítico, por meio da mobilização de competências específicas. Da mesma forma, a concretização desse objetivo não necessariamente precisa ser realizada pelos meios diplomáticos usuais, normalmente limitados aos contatos entre chancelarias e mediante a atuação nos meios institucionais disponíveis (multilaterais ou regionais). Daí a utilidade de se dispor de meios suficientemente flexíveis para a implementação de objetivos que podem fugir ao escopo da diplomacia tradicional, como aliás parecem ser os cenários negociadores bastante complexos da economia globalizada.

As questões da flexibilidade e abertura às inovações envolvem alguma abertura de espírito aos novos talentos e às inovações conceituais. Da mesma forma como se diz – frequentemente sem razão, mas talvez com algumas boas razões aparentes – que a guerra é muito importante para ser deixada apenas

aos gerais, talvez a diplomacia também seja muito importante para ser deixada apenas aos diplomatas. Isto deve ser entendido no sentido em que qualquer serviço público estabelecido – seja ele o exército nacional, o corpo diplomático, ou a burocracia das finanças públicas – tende a considerar suas atribuições normais e suas próximas tarefas como derivando da tradição anterior, fundadas na memória dos fatos passados. Tal tipo de atitude pode resultar, algumas vezes, em paralisia burocrática, em rigidez dos métodos empregados e em adesão delongada às posições estabelecidas, com claros prejuízos para uma diplomacia de resultados. Inovação e competição entre ideias e propostas são, aliás, desejáveis, em qualquer domínio ou atividade.

O mais importante numa diplomacia tida por ágil é a sua capacidade de perceber as novas condições existentes no cenário internacional, de visualizar desenvolvimentos futuros com base em novos atores intervenientes e de formular novas formas de ação adequadas ao futuro previsível, formas não necessariamente respeitadoras do passado conhecido. Este quarto elemento é o que poderia ser chamado de fator humano, algo contingente e imponderável, que não necessariamente emerge naturalmente das condições existentes do serviço diplomático “normal”, mas que depende de estadistas inteligentes, de formuladores dotados dessa “abertura de espírito” e de servidores diplomáticos inovadores (geralmente mais jovens, mas também menos experientes).

O fator humano, sobretudo em sua capacidade de encontrar novas respostas e soluções para velhos problemas, deve ser devidamente aproveitado em uma diplomacia que pretenda ganhos para o país. Ele aparentemente já o é, uma vez que as agências diplomáticas tendem a investir e gastar parte apreciável de seus recursos com a seleção (geralmente com base em requisitos elevados, como ocorre no caso do Brasil, sem mais protegidos entrando “pela janela”), formação e a capacitação contínuas. Normas hierárquicas rígidas e uma disciplina excessiva no respeito dessa mesma hierarquia, não obstante, podem comprometer a livre expressão de agentes inovadores, que costumam ser “dissidentes” ou *refuzniks* das verdades oficiais.

No caso do Brasil, o Itamaraty, outrora requisitado nas mais diversas interfaces externas de interação com parceiros estrangeiros – em grande medida pelo alegado domínio dos idiomas de trabalho, no passado um

monopólio quase exclusivo dos diplomatas de carreira –, deixou de ser buscado para chefiar delegações em diversas instâncias de discussão e de cooperação técnica, em função da crescente capacitação dos demais setores da burocracia oficial e até dos consultores civis de maneira geral, muitos deles formados ou pós-graduados em universidades estrangeiras. Pode, assim, estar ocorrendo certo esvaziamento do Itamaraty em muitos assuntos técnicos que não envolvem, pelo menos numa fase inicial, um tratamento estritamente diplomático.

### **3. Os propósitos da política externa como política pública**

Feitas as considerações sobre os métodos da diplomacia, vejamos agora algumas questões de natureza substantiva, relevantes para o estabelecimento de uma política externa nacional. Não se pretende, aqui, efetuar discussão aprofundada sobre os problemas selecionados; mas, sim, apresentar algumas “teses”, quase axiomáticas em sua formulação, que podem guiar uma análise mais detalhada sobre cada uma delas. Os argumentos desenvolvidos são, tanto quanto possível, de ordem geral, ou seja, de caráter não nominativo e não direcionado a qualquer política externa em particular, muito embora não se possa evitar alguma correlação temática, mesmo indireta, com problemas e situações que possam envolver o Brasil e suas relações internacionais, no sentido amplo do conceito.

#### **3.1 A questão do interesse nacional**

Tão difícil de ser definido, quanto são diversas as visões dos grupos que disputam o poder político, possuindo múltiplas facetas e suscetível de ser apropriado por interesses particularistas, o interesse nacional costuma ser identificado com os chamados objetivos nacionais permanentes. Esses interesses costumam ser identificados aos seguintes elementos: defesa da independência nacional; soberania na tomada de decisões estratégicas; garantia de aprovisionamentos essenciais à economia nacional (entre eles energia, bens primários e segurança alimentar); preservação do território em face de intrusões estrangeiras; cooperação com os demais membros da

comunidade internacional na manutenção de um ambiente de paz, da segurança e da estabilidade, com vistas ao desenvolvimento econômico e social; preservação dos direitos humanos, em suas várias dimensões; manutenção do sistema democrático no contexto regional e mundial (embora este último objetivo não seja ainda consensual, isto é, ele ainda é passível de controvérsia quanto à relevância de sua aceitação no plano internacional, embora possa ser usado contra algumas ditaduras, seletivamente).

Trata-se, portanto, de uma definição ampla, que incorpora elementos relativamente novos nesse tipo de discussão, qual seja, o de um ambiente externo politicamente democrático e economicamente aberto como constituindo um componente importante do interesse nacional. Não se trata de um requisito essencial, uma vez que o sistema internacional comporta os mais variados tipos de regimes políticos e as mais diversas formas de “legitimidade” institucional; mas esse elemento pode representar uma evolução positiva no plano do direito internacional, muito embora também possa ser usado com intenções maliciosas ou politicamente motivadas.

De fato, a incorporação dessa nova dimensão – que amplia a antiga noção, estreitamente doméstica, desse interesse – pode não ser aceita pelos defensores da noção tradicional do interesse nacional, que colocava o regime político e o sistema econômico na esfera estrita das escolhas nacionais, em nome de argumentos soberanistas. Em todo caso, essa ampliação parece coadunar-se inteiramente com o novo ambiente internacional colocado sob o signo da interdependência de valores e de sistemas nacionais. Trata-se de uma nova fronteira do direito internacional que levará algum tempo para receber acolhimento no plano multilateral, mas que poderá ser implementada progressivamente.

Menos de quatro gerações atrás, isto é, na primeira metade do século XX, esse ambiente aberto e democrático foi ameaçado e desafiado – de fato, ele foi violentamente contestado – por regimes ditatoriais, expansionistas e imperialistas, que tentaram construir sistemas fechados ao diálogo democrático, claramente contrários aos direitos humanos e baseados na submissão de outros povos e nações aos seus desígnios totalitários. Os fascismos italiano e alemão e o militarismo japonês, claramente expansionistas, junto com o comunismo de tipo soviético, chegaram a



“oferecer” – em vários casos a impor – modelos de gestão econômica fortemente baseados no dirigismo estatal, no protecionismo e, sobretudo, na submissão pela força de nações independentes, colocando, portanto, em risco, o interesse nacional de diversos Estados. A derrota dos três primeiros regimes totalitários, a um imenso custo para os regimes democráticos, conduziu à reorganização da ordem política mundial, formalmente consubstanciada na ONU (e suas agências especializadas).

O totalitarismo de tipo soviético desapareceu nas dobras da história, vítima de sua própria implosão – por força de suas “contradições internas”, como diriam os marxistas –, mas resquícios dele permanecem aqui e ali, sobretudo nas mentes emboloradas de líderes autoritários. O fato é que regimes ditatoriais continuam, no entanto, existindo ainda hoje e, como tal, representam sempre um potencial de instabilidade e de ameaças à ruptura da paz internacional, como ainda recentemente se registrou no caso da invasão e da guerra de agressão da Rússia contra a vizinha Ucrânia, outrora pertencente à esfera soviética. Por outro lado, uma singular combinação do sempre latente autoritarismo de extração fascista com pressões advindas de efeitos adversos da globalização (desemprego industrial em democracias avançadas, em função do deslocamento de empresas para países de baixo salário), assim como da imigração persistente a partir de zonas em conflito e de regiões de miséria disseminada, reforçaram movimentos e partidos de extrema-direita, colocando, portanto, novos desafios aos regimes democráticos, estáveis ou em consolidação.

O elemento relevante a ser destacado aqui, em relação a essa noção ampliada do interesse nacional, é que este é suscetível de ser ameaçado por um ambiente internacional hostil, criado por Estados que se colocam à margem do direito internacional, mas que teoricamente se refugiam no princípio da soberania absoluta, tal como consagrado na Carta da ONU. O interesse nacional comandaria, portanto, uma evolução do direito internacional na direção do requisito democrático e do respeito aos direitos humanos como critérios de inclusão e de legitimidade no sistema internacional. Trata-se de uma área de fronteira que caberia explorar numa definição de interesse nacional que integre uma política externa avançada, progressista e humanitária, mas não, evidentemente, intervencionista (uma vez que tal

postura não teria cobertura no plano constitucional, nem em princípios do direito internacional).

No caso dos três outros elementos do interesse nacional, que podem possuir uma dimensão internacional, mas que são caracterizados como propriamente internos – quais sejam: a defesa da independência nacional, a soberania na tomada de decisões estratégicas e a garantia de aprovisionamentos essenciais à economia nacional, trata-se, obviamente, de objetivos que devem ser cuidadosamente avaliados em função das novas realidades criadas pela interdependência econômica global, cuja principal característica é precisamente a integração dos mercados. Quando das primeiras formulações do interesse nacional, no período do imediato pós-Segunda Guerra, as mentalidades e concepções em torno das questões acima ainda estavam poderosamente influenciadas pelo ambiente econômico geral, pelos comportamentos individuais e pelas políticas públicas pensadas e implementadas nos anos 1930 e no contexto da própria guerra, quando a segurança nacional era definida em termos estreitamente nacionais e praticamente autárquicos, reduzindo-se ao mínimo qualquer dependência estrangeira.

Não se deve, tampouco, descurar o fato de que, na sequência da Grande Guerra de 1914-18 e das difíceis tentativas de restauração do padrão monetário anterior ao grande conflito e do fenômeno da intervenção generalizada dos governos nos mecanismos econômicos essenciais, a reputação do capitalismo e dos mercados livres enquanto criadores de emprego e riqueza encontrava-se singularmente diminuída, dando espaço às alternativas dirigistas no plano interno e ao retorno do mercantilismo no plano externo. Mesmo sem aderir ao padrão coletivista de organização econômica – tanto em sua modalidade fascista quanto soviética – a maior parte dos governos ocidentais aderiu a mecanismos de “mão visível” do Estado que se inspiraram, ou não, em conhecidas recomendações do economista britânico John Maynard Keynes, um dos grandes protagonistas da reorganização econômica do mundo em Bretton Woods. Outra não foi a orientação da principal vertente keynesiana na América Latina, o cepalianismo, dominante ideologicamente na região durante largas décadas no pós-guerra e influente na determinação de políticas públicas, macroeconômicas ou setoriais; ele, de

certa forma, se desdobrou, nos anos 1960 e mais além, no unctadianismo – da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento –, pois que a figura dominante tanto na Cepal quanto na Unctad dos primeiros anos foi o economista argentino Raúl Prebisch. O Brasil também exibiu, já nos anos 1990, um diretor geral da Unctad extraído das hostes diplomáticas, o embaixador Rubens Ricupero, uma espécie de George Kennan brasileiro, pelo seu perfil eminentemente intelectual como poucos.

Esses três objetivos – a independência, a soberania e a segurança no abastecimento em bens essenciais – possuem, em todo caso, estatutos bem diferentes, segundo a abordagem seja feita com base em elementos objetivos, relativamente à percepção de alguma ameaça à independência nacional, ou de alguma diminuição potencial da soberania na tomada de decisões estratégicas no plano nacional, ou ainda segundo um entendimento subjetivo da matéria, feito com base em possibilidades teóricas de difícil realização prática. Ameaças e fragilidades devem ser avaliadas objetivamente, com base numa análise realista do ambiente externo e sua evolução prospectiva. Ainda que os dispositivos militares representem uma espécie de seguro preventivo na garantia da independência e na preservação da soberania – por vezes com implicações custosas –, avaliações equivocadas podem representar investimento indevido ou superdimensionado em determinados fatores dissuasórios, assim como uma acumulação de ferramentas inadequadas ao seu emprego mais provável.

Estratégias de defesa nacional devem, por isso mesmo, ser elaboradas não necessariamente com base no amplo leque de ameaças possíveis, mas a partir de uma avaliação realista das mais prováveis, uma vez que o PIB nacional pode não comportar toda a panóplia de meios idealmente concebidos pelos profissionais do ramo, ou seja, os próprios militares. Daí que uma integração com o corpo diplomático, e o apelo a peritos da área civil, tanto quanto dos meios econômicos, se faz necessária na elaboração desse tipo de documento nacional, para evitar certo grau de alienação corporativa. No caso do Brasil, como já citado, um “white book” do Itamaraty, que poderia explicitar esses elementos, nunca chegou a ser divulgado publicamente.

Quanto à garantia de aprovisionamentos essenciais à economia nacional – segurança alimentar, energética e em insumos propriamente

estratégicos, ou seja, relevantes para a indústria de defesa –, pode-se argumentar que o mundo mudou bastante desde as disputas por fontes de matérias-primas, ainda visível no século XIX e no entre guerras. Por outro lado, tampouco existe, no mundo atual, insegurança alimentar, apenas protecionismo indecoroso travestido de interesse nacional. Com a possível exceção de determinados componentes militares – que mesmo assim podem encontrar substitutos em outros mercados –, a maior parte dos bens anteriormente considerados “estratégicos” pode ser objeto de transações comerciais a qualquer momento em mercados abertos ou sob contratos com fornecedores ou cartéis de produtores. A escassez relativa não se explica mais por restrições de caráter político, mas por problemas temporários de distribuição ou devido a fatores extemporâneos de natureza não política. Daí que uma das melhores garantias de aprovisionamento adequado, na maior parte dos bens e serviços que movimentam uma economia moderna, seja a manutenção de um ambiente aberto e propenso à intensificação das trocas comerciais no mais alto nível permitido pelo equilíbrio de fatores, ou seja pela administração sustentável da balança de transações correntes. Países com alto volume de trocas, nos dois sentidos, também costumam ser os menos dependentes de todos, justamente com base na interdependência complexa de uma economia globalizada, não a partir de uma busca ilusória de autarquia nacional.

### **3.2 O problema das prioridades nas relações exteriores**

Prioridades, normalmente, estão no topo da atuação diplomática dos Estados que possuem uma visão clara de seus objetivos nacionais, com respeito aos benefícios que se espera retirar de uma determinada relação bilateral ou de um empreendimento qualquer no plano regional ou multilateral. Uma velha regra de senso comum pretende que, quando existem muitas prioridades, não existe prioridade estabelecida. Isso justifica a conveniência de que a lista de prioridades seja relativamente reduzida, de forma a se atribuir a

importância devida ao que é realmente importante, não multiplicar as frentes de trabalho ao sabor das viagens diplomáticas de alto nível.

É da natureza humana, ou da ordem natural das coisas, que pessoas e sociedades desejem sempre retirar bem mais de uma relação do que o investimento realizado em contrapartida. Por isso mesmo, se busca elevar ao máximo a qualidade da interação, de maneira a ter uma alta taxa de retorno. Em outros termos, e de modo bem direto, quanto mais assimétrica – ou aparentemente “desequilibrada” – for a relação, melhor para a parte supostamente “atrasada”, uma vez que a transferência direta ou indireta terá um grau máximo de aproveitamento, nas duas direções aliás, já que sempre existirão “compensações” comensuráveis que a parte reconhecidamente avançada pode retirar de seu parceiro “inferior”, mesmo que elas sejam o menor custo de bens, de serviços ou de mão-de-obra. Inversamente, uma prioridade colocada numa relação pretensamente “simétrica” pode redundar em ganhos marginais para ambas as partes, já que o potencial de transferências será necessariamente menor. Cabe lembrar, se por acaso essa característica não parece suficientemente explícita, que o comércio internacional é exatamente baseado em “assimetrias” estruturais: se todos os países fossem igualmente dotados em recursos e capacidades, haveria menores possibilidades de intercâmbios recíprocos.

Mesmo numa situação “multilateral”, sem a possibilidade da barganha direta que ocorre no relacionamento dito “assimétrico” do bilateralismo estrito, as apostas devem ser colocadas no plano de maior desafio no desempenho comportamental, uma vez que todo país, desejoso de elevar-se na escala do desenvolvimento econômico-tecnológico, deve sempre visar mais alto do que o seu *benchmark* aferido. O critério de escolha das prioridades nacionais, necessariamente seletivas e restritas, deve, portanto, obedecer aos princípios da maior eficiência e do maior retorno, o que recomenda um número limitado de “apostas”, e uma seleção criteriosa das realmente prioritárias, uma vez que essas demandarão concentração de recursos, que são, por definição, escassos.

Por isso, “simpatias” em virtude de supostas afinidades – de quaisquer tipos – não são, via de regra, as melhores escolhas. Se afinidades devem existir, elas não podem ser nem ideológicas, nem puramente políticas,

religiosas, ou quaisquer outras, e sim avaliadas com base numa visão clara dos altos interesses nacionais, que tenham fundamento na busca daqueles objetivos definidos no programa de governo ou numa estratégia diplomática adotada consensualmente pelo conjunto do governo, não apenas com base nos preconceitos e inclinações subjetivas de um dirigente determinado.

Em conclusão, as prioridades, sempre em número limitado, são mais o resultado de um estudo detalhado das complementaridades recíprocas que podem ser estabelecidas com algum parceiro verdadeiramente estratégico – e este sempre será, por definição, mais capaz do que o próprio país no terreno específico visado para a cooperação –, do que o resultado de algum impulso subjetivo com base em suposta afinidade de interesses. Esses interesses não precisam ser absolutamente simétricos para que o caráter estratégico da relação possa ser concretizado – ao contrário: eles podem ser relativamente ou mesmo totalmente assimétricos – desde que o objetivo principal visado pelo proponente da relação estratégica esteja contemplado na gama reduzida de prioridades nacionais e que o foco da relação se situe mais no atingimento de fins do que na definição de meios.

Com efeito, pode-se eventualmente extrair mais de uma relação construída com base nas diferenças do que nas semelhanças, já que complementaridades e vantagens comparativas têm esse exato suporte na realidade. Estas são constatações que emergem da observação elementar das realidades do comércio exterior, dos investimentos diretos, dos intercâmbios culturais e científicos, dos acordos de cooperação tecnológica e de outros atos internacionais: países buscam aquilo de que necessitam com os parceiros detentores, não por simpatias ideológicas ou políticas.

### **3.3 As “parcerias estratégicas”: possibilidades e limites**

Em certos governos, há a tendência de multiplicar o número de “parcerias estratégicas”, o que reflete o mesmo tipo de cálculo equivocado já visto na questão das prioridades: havendo muitas, não se percebe como separar as que são efetivamente importantes daquelas que a retórica diplomática coloca na lista dos “relacionamentos indispensáveis”. Mas, pior do que colecionar um volume não administrável de parcerias estratégicas é o

procedimento que consiste em defini-las *a priori* ou unilateralmente. Não se deve, em princípio, definir tal tipo de parceria, ou elevá-la a esse estatuto de distinção, a partir da suposição do relacionamento estratégico com base em afinidades estabelecidas *prima facie*, e sim com base num cuidadoso exame técnico de identidade de agendas em bases relacionais e com a reflexão a partir do planejamento diplomático do país. Este é um aspecto frequentemente negligenciado em certas simpatias momentâneas de um dirigente nacional por um outro, estrangeiro, com base em simples identidades superficiais ou puramente pessoais, o que não seria o caso se o processo decisório partisse primariamente do corpo técnico especializado nos campos visados por esse tipo de “afinidade eletiva” estritamente pessoal. Esse é o perigo que pode estar associado a uma diplomacia excessivamente “presidencial”, sujeita aos humores de um mandato, mais do que a objetivos de médio e longo prazo da nação.

Muitas parcerias supostamente estratégicas inflacionam o “mercado” diplomático a partir de um ativismo multidirecional, levando à dispersão de recursos escassos e focando em objetivos secundários, já que esses “parceiros estratégicos”, definidos de maneira leviana, precisam encontrar um mínimo denominador comum (e ele é realmente mínimo). A partir daí se constituem comissões mistas, protocolos de cooperação, grupos de trabalho em áreas escolhidas e se multiplicam as viagens de burocratas e até de ministros de Estado, apenas para dar um pouco de conteúdo a essas “parcerias”. Se existisse um “imposto vocabular” cada vez que diplomatas e outros tomadores de decisão empregassem indevidamente a noção de “parceria estratégica”, seu uso seria provavelmente bem mais restrito. O exagero terminológico constitui, provavelmente, um dos mais notórios pecados da linguagem diplomática através dos tempos, mas muito comum nos tempos recentes, quando as facilidades de viagens e de comunicações aproximam os políticos que não dispensam uma *photo opportunity* (e isso vale tanto para parcerias bilaterais, quanto para a proliferação de grupos geográficos, políticos ou econômicos).

Uma parceria efetivamente estratégica é aquela que permite uma inflexão de agendas, tanto bilaterais, quanto regionais ou a multilateral, ou seja, uma mudança na relação de forças do xadrez internacional. Essa possibilidade, todavia, tem de ser examinada com extremo cuidado, uma vez que o consenso

em torno de objetivos mutuamente acordados precisa ser claro e explícito. Proclamações retóricas por ocasião de visitas de cúpula não são a melhor ocasião para se definir uma nova parceria estratégica, uma vez que o entusiasmo de governantes temporários costuma obscurecer sua capacidade de julgamento quanto aos interesses de médio e de longo prazos do Estado, o que só um estudo ponderado, tecnicamente embasado e empiricamente apoiado nas realidades do país em questão, tem condições de recomendar. Em resumo, parcerias estratégicas devem ser o resultado final de uma análise abrangente pelo *policy planning staff*, antes de serem sequer cogitadas no terreno prático.

### **3.4 A ordem econômica internacional e os blocos de integração**

Países economicamente mais abertos, comercialmente mais liberais, também são geralmente mais prósperos, seus cidadãos dispõem de mais renda pessoal e estão sempre acompanhando o estado da arte mundial em matéria de ciência e tecnologia, uma vez que seus agentes econômicos ou cientistas, pesquisadores e acadêmicos estão sempre atentos às possibilidades de interações, de cooperação, de ganhos de oportunidade. Uma simples correlação entre coeficientes de abertura externa e o *ranking* da renda *per capita* permite confirmar, com poucas exceções nacionais, essa evidência elementar das relações internacionais.

Normalmente, a decisão pela abertura internacional – isto é, a maior interação nos fluxos de comércio e maior predisposição para acolher investimentos diretos estrangeiros – tende a ser unilateral, uma vez que a economia nacional é que está em causa e não a mundial, e pelo fato de que as restrições existentes prejudicam mais o agente econômico nacional do que os externos. Não se importam bens do exterior por simpatia pelos fabricantes de outros países, e sim com vistas a atender a demanda doméstica. Ainda assim, negociadores nacionais têm o hábito – economicamente irracional, mas que certamente tem motivos político-eleitorais – de “conceder” abertura aos mercados do país apenas depois de intensa barganha negociadora, confirmando que o velho mercantilismo possui vida efetivamente longa (em



muitos países ele ainda prevalece amplamente, e não apenas no Brasil, que constitui um exemplo notório disso).

Havendo, contudo, disposição para a abertura – seja ela unilateral ou negociada –, o que se espera é que ela seja a mais ampla possível, uma vez que a eliminação prática de barreiras à competição tende a provocar ganhos de produtividade induzidos pela disputa de mercados em bases amplas. Blocos comerciais e outros agrupamentos “minilateralistas” são aceitos na medida em que contribuem para, ou antecipam, a abertura multilateral, sem práticas discriminatórias ou outras reservas de mercado. Essas uniões restritas emergem naturalmente a partir da contiguidade geográfica e da intensidade de comércio que tende a ser praticada por parceiros já normalmente expostos à competição nos mesmos ramos industriais. O problema das normas e do protecionismo setorial em favor dos grupos de maior poder político pode, contudo, obstar a tendência desejável de fazer os blocos evoluir rapidamente para a abertura multilateral. A despeito de décadas de integração, e mesmo de união econômica e monetária, dificilmente um turista estrangeiro conseguirá atravessar os vários membros da União Europeia sem ter de levar consigo um adaptador múltiplo de tomadas, o que também é o caso em outros blocos econômicos, o do Mercosul, por exemplo. O Mercosul, aliás, é um exemplo de impulso integracionista promissor ao seu início, mas que ficou devedor de seguimentos concretos no próprio conteúdo já definido em artigos fundamentais do tratado de Assunção, o que não deve ser atribuído a supostos defeitos do próprio bloco, mas sim ao comportamento restritivo dos seus maiores integrantes, Brasil e Argentina.

Na medida em que políticas ativamente integracionistas façam parte dos exercícios de diplomacia comercial praticados por um país em particular, seria desejável que elas se integrem ao conjunto de ações de política externa desse país num sentido tendencialmente “aberturista”, isto é, de cunho multilateral. Disso resulta que os esquemas de integração mais facilmente ampliáveis no sentido multilateral sejam os acordos de livre-comércio; mais do que outros esquemas – como os de união aduaneira ou de mercado comum – que requerem normas e administração de cunho mais burocrático (sendo, portanto, de natureza mais rígida). No plano da política externa, isto significa que os blocos de integração devem ser vistos mais como meios para a consecução de

outros objetivos desejáveis – progresso tecnológico, desenvolvimento econômico, avanços sociais etc. – do que como fins em si mesmos, sobretudo quando esses fins possuem objetivos políticos de escassa racionalidade econômica. O Mercosul, mais uma vez, é um exemplo não muito exitoso de um projeto de integração que visou, essencialmente, os mercados internos de cada um dos quatro integrantes entre si, do que o mercado mundial de modo amplo e irrestrito.

### **3.5 Problemas da segurança nacional, regional e internacional**

Segurança, justiça, defesa, ou até mesmo infraestrutura e educação, fazem parte daquilo que os economistas chamam de “externalidades”, ou seja, “produtos” ou serviços cujo “valor de mercado” não é normalmente definido pelas leis da oferta e da procura, mas que podem esperar uma oferta pública em bases não discriminatórias e praticamente sem barreiras para sua mobilização efetiva pelos demandantes. No plano nacional, essa oferta é usualmente feita pelos Estados, que para isso mobilizam recursos dos agentes privados segundo os princípios tradicionais da tributação, ou seja: equidade, progressividade, neutralidade e simplicidade. Esses bens públicos conhecem, portanto, as chamadas “falhas de mercado” – que nunca são propriamente de mercado, sendo mais exatamente de regulação estatal –, e são obrigados a conviver com mercados incompletos, com a existência de monopólios “naturais”, além da falta de informação.

Não é preciso dizer que tais condições inexistem no plano internacional, uma vez que segurança, defesa e justiça tendem a ser asseguradas a partir de modelos puramente nacionais. Infraestrutura e educação podem até ser objeto de cooperação internacional, a partir de acordos bilaterais ou regionais, ou de abertura global em matéria de compras governamentais, mas aqueles primeiros bens públicos recebem um tratamento estritamente doméstico (mesmo quando os países cooperam no quadro de alianças de tipo militar). Não deixa, contudo, de ser frequente a realidade do *free lunch*, isto é, o benefício que países pouco cooperativos, ou relativamente mais “frágeis”, recolhem do investimento em segurança e estabilidade feito por parceiros mais poderosos, com os quais eles “viajam de carona”.

O problema tampouco está perto de ser resolvido pela existência do Conselho de Segurança das Nações Unidas, uma vez que as potências militarmente dominantes tendem a agir em função de critérios estritamente nacionais com respeito à segurança e à estabilidade internacionais, sem nenhuma disposição aparente para implementar os dispositivos da Carta das Nações Unidas relativos à comissão militar e à constituição de forças armadas a serviço da organização. Não parece existir qualquer perspectiva de que essa situação venha a mudar no futuro previsível, nem que ela venha a ser superada a partir de uma reforma da Carta e de uma eventual (na verdade altamente hipotética) ampliação do seu número de membros permanentes e temporários; nem essa ampliação – a pretexto de tornar o sistema internacional “mais democrático”, capaz de refletir realidades que não existiam na imediata conclusão do último grande conflito global – tornaria o sistema mais eficiente, pois que multiplicando as possibilidades de dissenso e de manifestação de interesses regionais particularistas.

Os esquemas regionais de segurança representam um substituto parcial a esse problema institucional, podendo ser mais efetivos nas circunstâncias de maior identidade política e de comunidade de valores realmente compartilhados entre os seus membros. Em todo caso, na ausência dessa comunidade de valores, a agregação de interesses pode ser alcançada com base na disposição de um membro mais poderoso de “socializar” os benefícios de seu escudo militar, cujos custos ele assume exclusivamente. Em todo caso, todos eles – tanto o *hegemon*, como seus “sócios” – precisam ter um foco preciso quanto aos principais vetores de segurança – e, claro, das ameaças percebidas e reais – nos quais passariam a atuar, sem o que as alianças perdem eficácia e, sobretudo, condições mínimas para um consenso operacional entre seus membros. Por mais desigual ou assimétrica que seja esse tipo de aliança, seria preciso haver noção clara de qual é a fonte potencial ou real de ameaça, para que os instrumentos de defesa sejam comensuráveis e adequados a esse foco possível de instabilidade e de desequilíbrio. A Otan perdeu momentaneamente seu foco principal de atual, quando da implosão do império soviético e da dissolução de seu braço armado – o Pacto de Varsóvia – , mas parece ter reencontrando uma súbita unidade de propósitos e sobretudo relevância prática quando do mais recente desafio à paz e à segurança

internacionais, a invasão do território e a guerra de agressão da Rússia de Putin contra uma Ucrânia desejosa de ser aceita na União Europeia e de ingressar na Otan (como aliás fizeram quase todos os países “subtraídos” à dominação direta ou indireta do império soviético).

Países desejosos de maior projeção internacional – e, portanto, dispostos a assumir os custos implícitos a essa opção de política externa – necessitam, em primeiro lugar, determinar os focos possíveis de ameaça ou resistência aos seus objetivos nacionais que possuam clara interface internacional, supondo-se que esses objetivos sejam inteiramente compatíveis com os valores e as normas existentes no âmbito da comunidade internacional. A autonomia de ação é o pressuposto básico de mobilização da ferramenta militar, mas a coordenação com outros parceiros no plano externo pode se revelar indispensável nas atuais condições do cenário internacional, quando as manifestações explícitas de imperialismo arrogante já se encontram formalmente banidas (mas não desaparecidas de todo). Nesses esquemas regionais, os Estados integrantes precisam identificar claramente, e separar eventualmente, o que pertence à esfera da defesa, contra ameaças externas, e o que se situa meramente no âmbito da segurança interna; alguns países membros desses esquemas podem confundir ambos os conceitos, movidos unicamente pelo desejo de constituir uma nova instituição a partir de um foco exclusivamente geográfico, ou preferencialmente num deles, ao passo que outros Estados podem exibir uma visão diferente dos objetivos buscados nesse tipo de acordo. De toda forma, os crimes transnacionais – tráfico de drogas, de armas, de pessoas, lavagem de dinheiro – não esperaram os progressos da globalização para se expandirem enormemente com o barateamento e a expansão dos meios de transporte.

Em todo caso, a passagem de uma concepção e de uma doutrina puramente nacionais de defesa e de segurança em direção à constituição de cenários de conflitos e hipóteses de emprego da força militar situados no contexto externo – regional ou internacional – implica uma profunda revisão dos fundamentos estratégicos dessa “externalidade” – que pode ser positiva ou negativa, em função dos casos concretos –, bem como dos instrumentos que passam a ser mobilizados em caso de engajamento efetivo desses recursos de última instância do jogo diplomático-estratégico. Nem todos os países estão

dispostos a desviar recursos de necessidades internas para fins de atuação “solidária” no plano internacional. Os que assim decidirem necessitam dispor dos meios suficientes para levar a termo a missão formalmente assumida.

### **3.6 A representação dos interesses no exercício da política externa**

A política externa já foi definida de muitas maneiras, inclusive como sendo a tradução de necessidades internas em possibilidades externas. Talvez pudesse ser definida, também, como a incorporação de oportunidades e capacidades externas para fins de desenvolvimento interno. Esse aspecto formal, entretanto, importa menos do que uma avaliação exata das condições sob as quais pode atuar o corpo funcional-burocrático voltado à implementação da política externa, no contexto democrático e crescentemente transparente das políticas públicas na atualidade.

Diferentes atores, que não apenas os profissionais da corporação, passam a interferir no, e a disputar parcelas do processo decisório em matéria de política externa, na moderna configuração democrática. Esse tipo de “intromissão” não só parece inevitável, como, em determinadas circunstâncias, pode até ser desejável para, por exemplo, respaldar a ação do Estado na defesa do interesse nacional, na suposição de que a mobilização de atores privados esteja sendo feita para capturar ganhos significativos para agentes econômicos que atuam como canais de distribuição interna. Não se trata da “captura” do aparelho burocrático do Estado por interesses privados, mas de interação com os produtores de riqueza nacional na tarefa de “extrair” recursos e renda do resto da comunidade internacional, o que é perfeitamente legítimo no plano da ação externa do Estado.

A capacidade da política externa de se apresentar como efetivamente nacional, enquanto política pública, tem a ver com a sua interação com os setores relevantes da vida econômica do país, pois são eles, em última instância, que produzem os recursos sem os quais a ação do Estado seria impossível, e é para eles que se destinam, em grande medida, as iniciativas e ações de política externa mobilizadas pela diplomacia profissional, sobretudo nos campos do comércio e dos investimentos. Os dois princípios sobre os quais deve se fundamenta uma política externa nacional são, portanto, o da

transparência democrática e o da representação dos interesses mais relevantes no plano econômico nacional, sem que isto signifique, contudo, a captura do processo decisório no plano estatal por grupos de interesse especial ou setorial. Para obviar tais ameaças, as iniciativas e ações da diplomacia profissional precisam ser objeto de frequentes interações com as mais diferentes associações de classe – de empresários e de trabalhadores –, assim como, especialmente, com o Parlamento (se necessário em caráter confidencial ou reservado, para negociações em curso).

Transparência e representação democrática não devem significar, no entanto, excesso de abertura em processos negociais, como reclamado muitas vezes por grupos de atuação específica, pois isto poderia comprometer o caráter confidencial e a necessária descrição das posições negociadoras. Da mesma forma, falsos democratismos – como a incorporação irrefletida de posições emanadas de sindicatos, de partidos, de ONGs etc. – tampouco deveriam guiar a ação externa do Estado, pois que suas posições tendem a redundar em impasses negociais (até mesmo *ex ante*) devido à própria natureza contraditória dos interesses em causa. Grupos de ativistas, de caráter religioso ou político-ideológico, por exemplo, podem pretender capturar frações dos temas e processos decisórios conduzidos no âmbito diplomático.

### **3.7 Instrumentos de ação de uma política externa nacional**

São muitas as ferramentas à disposição do Estado para o exercício de sua política externa, sendo o mais importante, obviamente, o corpo burocrático encarregado de operar a diplomacia profissional. Os dirigentes costumam, igualmente, se cercar de assessores diretos, que podem ou não ser diplomatas, mas que dispõem, supostamente, de um saber especializado nos temas afetos às relações exteriores do país. Outras instâncias podem interferir no processo decisório da política externa, mormente em regime parlamentar. Mas o básico, ou até essencial, é que exista unidade efetiva de comando, uniformidade do processo decisório e conformidade no processo de implementação das decisões. Essas características estão bem mais asseguradas no próprio ambiente profissional corporativo, ou seja, o da diplomacia institucional, do que na diversidade de interesses normalmente

existentes em sociedades urbanizadas, complexas e sujeitas a fortes alternâncias políticas.

Uma política externa formada a partir de vários centros decisórios começa por não ter objetivos homogêneos e tende a apresentar metas fragmentadas, ou até mesmo contraditórias, que respondem aos diversos “insumos” e pressões recebidos ao longo do processo de formulação e de composição, mesmo se a concepção inicial partir de um único centro. A divisão pode assumir um caráter bicéfalo, com pelo menos uma instância independente da diplomacia profissional envolvida na preparação e implementação da agenda externa; pode não ser tão grave se o trabalho envolvido for apenas de assessoria, mas se ele envolver igualmente representação e defesa pública existe um risco real de discursos contraditórios ou não coincidentes. A “divisão do trabalho” deve ter um único centro “decisor”, não ser uma espécie de “cooperativa diplomática” atuando em bases voluntaristas. Por outro lado, quando a diplomacia se exerce a partir de vários centros decisórios, ou quando personalidades estranhas ao processo de tomada de decisão nessa esfera se insinuam na representação, ou na própria negociação em curso, o resultado pode ser errático ou contraditório, com inevitáveis prejuízos para o país.

As estratégias e táticas mobilizadas pela diplomacia podem e devem ser diversificadas, com a adequação de cada instrumento de ação ao tipo de foro aplicável em cada caso – bilateral, regional ou multilateral –, ou ainda em função das coalizões possíveis segundo a natureza do problema em causa (político, comercial, tecnológico, de segurança etc.). Caberia, no entanto, ficar atento para a “gradação” progressiva das iniciativas diplomáticas eventualmente lançadas, de maneira a evitar-se a exposição direta do responsável último pela diplomacia – que é o próprio chefe de Estado – em propostas meramente exploratórias ou de duvidosa aceitação por parceiros não consultados previamente. Por outro lado, não se deve descartar qualquer tipo de foro ou de método: o multilateralismo, absolutamente dominante atualmente, não dispensa arranjos e acertos bilaterais, assim como coalizões regionais ou temáticas-tópicas.

Para ser mais preciso, poucos países apreciam aderir a iniciativas prontas e a soluções “acabadas”, sentindo-se obviamente mais confortáveis a

partir de consultas preparatórias e mediante o acolhimento de suas sugestões. Da mesma forma, a situação de liderança, se ela não é dada naturalmente pelo diferencial de poder econômico, político e militar, com todos os cuidados associados à autocontenção, pode causar suspeitas ou desconforto em parceiros regionais, incomodados em ver surgir um “mais igual” em seu próprio meio. A liderança não deve jamais ser autoproclamada, mas sim é o resultado de um consenso que pode emergir naturalmente a partir de fontes reais de poder, não de proclamações unilaterais: trata-se antes de uma aceitação do que de uma imposição, ainda que gentil. A arrogância derivada do tamanho, ou da importância eventual do país numa determinada área, é um pecado mortal que o diplomata negociador deve evitar em qualquer circunstância, assim como o é a adesão irrefletida a propostas de qualquer “parceiro” dominante, pois ele geralmente tende a mudar de posição muito mais facilmente, já que pode “arrastar” novas coalizões em função justamente de seu poderio material ou financeiro. A diplomacia brasileira, para ficar numa postura muito conhecida, tem recusado sistematicamente assumir qualquer missão de “liderança” na América do Sul ou na América Latina, por saber que vizinhos maiores não apreciam ser relegados a posições subalternas ou ver iniciativas de “irmão maior” serem apresentadas de maneira unilateral, sem prévia coordenação reservada. Nem sempre, contudo, a corporação diplomática profissional consegue impedir que uma diplomacia “presidencial” mais afoita empreenda esses exercícios de liderança não solicitada, quando não existe uma demanda clara no plano geral, ou quando os ambientes regulatórios nacionais são pouco convergentes no plano do comércio ou dos investimentos em infraestrutura.

#### **4. Fundamentos empíricos de uma diplomacia concreta: a do Brasil**

Expostas as bases conceituais de uma política externa racional, ou ideal, com uma discussão genérica e quase abstrata dos métodos e propósitos de uma diplomacia hipoteticamente indefinida, caberia, agora, examinar, ainda que brevemente, os fundamentos empíricos de uma diplomacia concreta, a do Brasil, ainda que limitada aos tempos recentes das políticas externas das últimas duas décadas. Esse tipo de exercício deveria, preferencialmente, ser conduzido numa perspectiva histórica mais ampla e seguindo uma abordagem



de estilo comparativo, inclusive, para testar algumas das “teses” axiomáticas expostas nas seções precedentes, mas sem maiores cuidados com suas conexões efetivas a uma determinada realidade, neste caso a da política externa e a da diplomacia do Brasil.

Tal tipo de exposição e análise interpretativa deveria partir de uma descrição detalhada da atuação diplomática do serviço exterior brasileiro, com base nos critérios metodológicos e substantivos acima propostos, com vistas a avaliar em que medida as ações e as iniciativas diplomáticas do Brasil produziram, ou não, resultados concretos a partir da proclamação de objetivos pelos responsáveis de sua diplomacia no período recente. Trata-se de algo factível, com base em uma transcrição das intenções iniciais, seguida de uma exposição a mais completa possível dos eventos registrados e dos processos realizados, finalizando por um balanço honesto dos ganhos alcançados. Tendo em vista, todavia, a natureza desse ensaio, cabe limitar o exame a uns poucos exemplos da diplomacia das duas últimas décadas.

Em qualquer hipótese, nenhuma diplomacia pode ser concebida, exercida ou implementada a partir da estratosfera, como se fosse de um Estado hegeliano-racional, pairando acima das paixões e interesses de atores reais, e sim a partir de situações concretas, tomando por base a situação real do país, seus ativos diplomáticos, suas vantagens comparativas (sempre relativas, como ensinava David Ricardo), seus trunfos e desvantagens em função do objeto em causa no processo diplomático. Existem poucas grandes potências no sistema internacional, muitas potências médias (com variadas dotações de fatores) e uma infinidade de pequenos Estados, sem condições reais de moldar a agenda internacional, mesmo formando grandes coalizões nominalmente majoritárias. Uma resolução da Assembleia Geral, hipoteticamente aprovada a 190 votos, tem menos poder do que uma decisão do Conselho de Segurança, que tem “força de lei” internacional, mesmo quando emanada a partir das piores intenções.

Uma declaração emanada de uma grande conferência diplomática, visando teoricamente o “bem comum universal”, pode não ser tão efetiva, e de fato não o é, quanto um tratado duramente negociado durante anos, mas que ainda assim pode não contar com a adesão de uma ou mais das superpotências, o que diminui, terrivelmente, sua eficácia no plano

internacional. É o caso concreto, por exemplo, da Convenção de Montego Bay, sobre o Direito do Mar, do Estatuto de Roma, regulando o funcionamento do Tribunal Penal Internacional, ou de alguns acordos ou protocolos ambientais, não ratificados ou descumpridos por algumas dessas grandes potências, quando não “desassinados” ou denunciados por grandes e pequenas potências. Assistiu-se, nas últimas décadas, a alguns exemplos desse tipo, relativamente a tratados sobre desarmamento, a convenções trabalhistas (das quais o Brasil não é aderente ou das quais se desprende) e até mesmo a desligamentos de organizações e acordos solenemente contraídos no passado: os Estados Unidos, por exemplo (e para concretizar sobre a postura de uma superpotência) se retiraram duas vezes da Unesco, uma primeira vez sob Ronald Regan, e mais recentemente sob Trump (este também o fez em relação à OMS, em plena pandemia, acusando-a de ser “leniente” com o “vírus chinês”), assim como o mesmo Trump tentou dismantelar quase tudo o que os EUA instituíram, no plano multilateral, desde Bretton Woods (a OMC, certamente, e quase a própria Otan) e, no plano plurilateral ou bilateral, a denúncia do Nafta original (o acordo de livre comércio com Canadá e México, de 1994, substituído por dois acordos bilaterais, com diversas restrições protecionistas), assim como a retirada do TPP a 12 países da Ásia Pacífico (o Acordo de Parceria Transpácífica, ainda assim confirmado e ratificado entre os onze restantes parceiros, sendo que a China, contra a qual o esquema de liberalização comercial tinha sido concebido, já solicitou adesão, na ausência dos EUA). A própria Rússia de Putin denunciou o acordo de limitação de armas estratégicas, negociado e assinado no breve período de *détente* entre Reagan e Gorbachev.

Esse equilíbrio instável de interesses nacionais e convergências internacionais, mantido de forma bastante hipócrita entre as grandes potências, requer, portanto, uma grande habilidade diplomática da parte das potências médias, que são as que podem fazer alguma diferença entre a arrogância dos maiores – os “mais iguais” – e a impotência dos menores. O Brasil se situa claramente nesse universo de países que podem fazer alguma “diferença” nas negociações internacionais, uma vez que essas potências médias, entre as quais o Brasil se inclui, não são capazes de determinar sozinhos a agenda internacional, mas podem influenciá-la em função de sua qualidade de “pontes”

de entendimento entre os iguais e os mais iguais. O exercício concreto dessa “diferença” depende de sua capacidade de mediar e conciliar entre interesses contraditórios, oferecendo soluções inovadoras, equilibradas e aceitáveis para todas as partes, de maneira a permitir que o melhor “produto” diplomático possa ser adotado consensualmente pelas partes do processo negociador.

A diplomacia brasileira já provou, historicamente, ser capaz de exercer esse papel, nos planos regional e multilateral, em temas comerciais, ambientais, sociais ou mesmo técnico-científicos, dada a alta qualidade de seu corpo profissional. Pelas suas características étnicas e religiosas, pela abertura de orientações políticas do país, pela sua condição de economia diversificada, pela qualidade de seus cientistas e técnicos setoriais, o Brasil é um mediador por excelência, e assim deve se manter, não apenas em função de algum prestígio próprio para a sua diplomacia, mas para o atingimento de seus interesses nacionais, que só podem ser alcançados pela autonomia de decisões, pela independência natural de suas posturas diplomáticas, pela flexibilidade e abertura a situações de tensão, sempre no respeito ao Direito Internacional e em obediência a uma única ideologia: a do desenvolvimento. Cabe zelar para que ela continue assim, o que nem sempre é possível, pois que se o corpo profissional do Itamaraty é suficientemente capaz de formular posições adequadas ao registro histórico e aos interesses atuais da nação, não é ele que determina, em última instância, as posturas efetivas que o país assume no plano externo, que dependem, basicamente da vontade do chefe de Estado.

O período aqui compreendido, nesta seção conclusiva, parte de dois mandatos (1995 a 2002) do presidente Fernando Henrique Cardoso, intelectual de estatura consagrada, estudioso das coisas do Brasil e dotado de audiência internacional, embora tisonado pela infeliz emenda constitucional da reeleição, mas reconhecido pelo seu papel de coordenador de Plano Real, na fase anterior como ministro da Fazenda do governo Itamar Franco –, um dirigente de perfil cosmopolita, professor de academias estrangeiras, que já possuía experiência diplomática ao ter exercido a chefia do Itamaraty de setembro de 1992 a maio de 1993. Nesse período, uma de suas iniciativas mais ousadas – inclusive contestada por militares e diplomatas – foi a aceitação e ratificação do Tratado sobre Não Proliferação Nuclear, recusado e acusado durante mais de

três década pela diplomacia dos governos militares e pelos próprios diplomatas como sendo iníquo e discriminatório, ao distinguir entre potências nuclearmente reconhecidas e aceitas como tal, e todos os demais países, supostamente proibidos de construir, armazenar e desenvolver artefatos nucleares para fins bélicos. A despeito de não ser um tratado onusiano – mas proposto e oferecido unilateralmente à comunidade internacional por três dessas potências, EUA, URSS e Reino Unido –, o TNP tornou-se uma espécie de marco paradigmático nos regimes de não proliferação e um padrão que passou a ser seguido em outras esferas, em armas químicas e biológicas.

Já como chanceler, FHC tinha promovido a adesão do Brasil ao tratado que criou a OPAQ, o órgão que instituiu a organização de monitoramento e controle de armas químicas – num estilo quase similar ao da AIEA, mas ainda mais intrusivo –, assim como a regime de controle de tecnologia dos mísseis, o MTCR, assim como uma aproximação a outros mecanismos de monitoramento de tecnologias sensíveis ou de uso dual. Todos esses passos se explicam pelos fatos de o Brasil, do final do regime militar e do início da redemocratização, ainda estar preso a uma visão da soberania nacional que ignorava as sanções que estavam sendo impostas ao país justamente por manter uma política ambígua no plano da segurança internacional e por ter se aproximado de alguns “Estados vilões” (*rogue States*) da comunidade internacional, como o Iraque de Saddam Hussein ou a Líbia do coronel Kadhafi, conhecidos proliferadores nucleares ou de armas químicas e eventuais promotores do terrorismo internacional. Ainda no governo Sarney, um militar francês, sob cobertura do anonimato, chegou a incluir o Brasil ao lado desses países “vilões”, recomendando que um “*apartheid* tecnológico” fosse aplicado contra todos eles. Mesmo no governo democrático e respeitado de FHC, o país continuou submetido ao cerceamento seletivo no acesso a tecnologias avançadas e a equipamentos e materiais de uso dual, por justamente não ter ainda aceito vários regimes de não proliferação (não apenas nuclear).

Independentemente desses episódios vinculados a capítulos muito específicos das preocupações de segurança internacional das grandes potências, a diplomacia de FHC foi extremamente bem sucedida, exatamente por ter combinado uma excelente osmose entre a base técnica e operacional

do Itamaraty e as formulações inovadoras vindas da diplomacia presidencial que o “presidente accidental” conduziu com bastante êxito, não obstante algumas inquietações com a plena consecução do Plano Real e as dificuldades reais derivadas das crises financeiras do final dos anos 1990, que levaram o Brasil a assinar três acordos *stand-by* com o FMI, preventivos em suas finalidades de aumentar as reservas em divisas e afastar as ameaças de calote (como tinha ocorrido com a Rússia e alguns países asiáticos).

Do ponto de vista dos parâmetros descritos nas seções precedentes, os anos FHC preencheram muito de perto os critérios de uma política externa adequada às necessidades de uma potência média como o Brasil, a partir de uma ampla interface colaborativa entre a diplomacia e as autoridades econômicas para um atendimento satisfatório das necessidades de estabilização macroeconômica obtida pelo Plano Real de 1994 e seus ajustes em 1999. Sua diplomacia atendeu aos requisitos de transparência e eficácia nos objetivos de bom relacionamento bilateral com os grandes parceiros estrangeiros, e efetivou uma transição exitosa do antigo conceito vago de América Latina para objetivos bem focados no âmbito da América do Sul: em agosto de 2000, FHC acolheu os dirigentes de todos os países sul-americanos para lançar a IIRSA, Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana, com metas voltadas para a integração física, como conexões de infraestrutura de transportes, comunicações e energia.

Os dois mandatos do governo Lula (2003-2010) foram, também, muito bem-sucedidos nos planos multilateral, regional e bilateral, inclusive com iniciativas ousadas que aumentaram tremendamente a audiência do Brasil no cenário mundial e regional. Eles destoaram, entretanto, dos diferentes critérios conceituais e operacionais esboçados nas seções anteriores, dada uma inversão nos processos de tomada de decisão quanto a determinados capítulos das relações exteriores, saindo das etapas preliminares sob o controle do Itamaraty para um comando centralizado no próprio presidente ou seus assessores mais próximos no Palácio do Planalto. Os padrões então adotados na definição de objetivos diplomáticos e na sua implementação prática dispensaram a análise técnica dos diferentes escalões da diplomacia profissional para serem objeto de decisões adotadas segundo posturas do próprio partido no poder, sendo que alguns dos assessores presidenciais

dispunham de um conhecimento apenas amador da política internacional, guiando-se mais por simpatias ideológicas do que por um estudo técnico fundamentado de cada uma das grandes iniciativas lançadas.

Ocorreu, sob os dois mandatos do presidente Lula, o lançamento de projetos de uma ambição talvez acima da capacidade operacional do Brasil ou de sua diplomacia, como a formação de uma nova instância de consulta e coordenação entre países da América do Sul, a Unasul, em substituição à IIRSA de FHC, descontinuada, em parte também para distanciar-se do projeto americano da Alca (Área de Livre Comércio das Américas, implodida logo em 2005, com a ajuda de venezuelanos e argentinos) e da possível interferência da OEA, de âmbito hemisférico (sob a supervisão dos EUA). Outras iniciativas, de formação de grupos regionais, com escassa identidade de objetivos e pouca convergência de agendas de trabalho, foram o IBAS (grupo formado com outros dois parceiros, Índia e África do Sul) e, mais tarde, o Bric, com a Rússia e a China, ademais da Índia, depois acrescentado pela África do Sul, formando o Brics. Foram também organizados pelo governo Lula grandes encontros entre presidentes da América do Sul e seus contrapartes africanos, por um lado, e os dirigentes de países árabes, de outro. Nenhuma dessas iniciativas contou com avaliações independentes para julgar sobre sua eficácia relativa quanto a resultados práticos para o Brasil, embora ocorresse uma proliferação de artigos acadêmicos saudando o dinamismo da diplomacia dos governos do presidente Lula – chamada de “ativa e altiva” por seu chanceler –, quase todos oferecendo amplo apoio à suposta liderança do Brasil no âmbito de um indefinido “Sul Global”. A própria propaganda oficial enfatizou as novas características dessa diplomacia, como sendo uma especialmente dirigida às “relações Sul-Sul”, numa clara divergência com antigos parâmetros da diplomacia tradicional, no sentido “ecumênico-universalista”.

Os anos de diplomacia sob os governos Lula representaram, assim, elementos de ruptura com os padrões tradicionais do Itamaraty, embora mantivessem os instrumentos básicos da política externa autonomista construída durante décadas, baseada numa estrita conformidade com os métodos do multilateralismo econômico e político e a busca (até constitucionalizada em 1988) da integração regional. De todas as iniciativas lançadas – inclusive o engajamento numa missão de paz no Haiti,

presumivelmente uma espécie de bilhete de ingresso no Conselho de Segurança da ONU, também buscado por meio de um G4, uma aliança com Alemanha, Índia e Japão, com vistas a uma reforma da Carta e a ampliação do seu instrumento decisor máximo –, a única que parece ter sido mais ou menos preservada ao longo dos anos, inclusive nos governos sucessores, foi o Brics, do qual resultou a criação de um banco de fomento com sede em Xangai, a despeito de marcadas diferenças de *status* geopolítico entre os três países em desenvolvimento e as duas grandes autocracias da Eurásia.

A Unasul, que parecia promissora, desviou-se de seus objetivos vagamente integracionistas, ao ser dominada pelos interesses dos governos bolivarianos (Venezuela, Equador e Bolívia), mas soçobrando depois com as crises econômicas da Venezuela e a emergência de governos conservadores no Brasil, no Chile e na Argentina. O Mercosul, por sua vez, não avançou praticamente nada nos seus objetivos originalmente comercialistas, enveredou por uma retórica política pouco compatível com o eixo central do tratado de Assunção e ousou integrar como membro pleno, aliás ilegalmente, uma Venezuela que não cumpria qualquer dos requisitos técnicos de sua união aduaneira. O volume de comércio intrabloco diminuiu ao longo dos anos, seu peso no comércio exterior do Brasil reduziu-se à metade a partir da segunda década e a China invadiu os mercados internos de todos eles, rompendo com a “dependência” que a Argentina mantinha em relação ao Brasil nas três décadas anteriores.

Depois de uma breve “normalização” de padrões diplomáticos, segundo as linhas mais tradicionais do Itamaraty, nos dois anos e meio do governo de Michel Temer, a política externa e a diplomacia do Brasil foram abaladas por um tsunami de bizarrices “antiglobalistas” jamais vistas em qualquer momento das relações internacionais do país nos dois séculos desde a independência, sob o governo altamente errático de Jair Bolsonaro, eleito numa revolta antipetista ocorrida a partir de 2013 e magnificada pelo *impeachment* do quarto governo do PT, o de Dilma Rousseff, em 2016. A ruptura ocorreu em todas as frentes de trabalho, com uma ideologização conservadora – na verdade reacionária – de praticamente todas as questões inscritas na agenda bilateral, regional e multilateral do Brasil, nos terrenos do meio ambiente, dos direitos humanos, da integração regional, das “alianças estratégicas”, enfim, em

praticamente todos os foros de trabalho abertos ao “engenho e arte” da diplomacia profissional (que foi totalmente subalternizada por assessores presidenciais claramente incompetentes do ponto de vista dos padrões de conduta de uma diplomacia “normal”).

As crises no relacionamento externo criadas com quase todos os grandes parceiros praticamente isolaram o Brasil no cenário diplomático internacional e mesmo o único “sucesso” na frente da diplomacia comercial, a conclusão de um acordo de associação entre o Mercosul e a União Europeia, assinado preliminarmente logo ao início do governo Bolsonaro, em junho de 2019, perdeu qualquer chance de ser aprovado, ratificado e colocado em vigor durante sua vigência, em função da conduta pessoalmente inapropriada do presidente e da sua política ambiental, virtualmente destrutiva em relação aos padrões observados até 2018. Não apenas como resultado da imensa perda de prestígio externo incorrida pelo Brasil nesse período, mas também por resultados desastrosos na frente interna durante a pandemia da Covid, nos embates contra a cultura e os direitos humanos e pelas tentativas de rompimento das instituições democráticas, a reeleição de Bolsonaro foi derrotada por pequena margem de votos nas eleições de outubro de 2022, obtendo seu terceiro mandato o candidato Lula.

Do ponto de vista dos padrões diplomáticos e das grandes orientações de política externa, o que foi anunciado, durante a campanha e nos primeiros meses de governo, em 2023, foi um retorno à diplomacia “ativa e altiva” dos dois mandatos anteriores, com ênfase na integração regional, um novo impulso na cooperação com os países africanos, na retomada de relações normais com os parceiros europeus (vários deles financiadores do Fundo Amazônia) e com as duas grandes potências econômicas da conjuntura, os Estados Unidos e a China, esta muito no quadro do Brics, cuja intenção parece ser a de ampliar esse grupo para reforçar suas pretensões de liderar uma espécie de coalizão contra a OCDE, organismo ao qual os dois governos brasileiros anteriores pretendiam associar o Brasil como novo membro latino-americano (depois de vários outros na região e fora dela). Em outros termos, o governo Lula 3 teria a intenção de retomar métodos, procedimentos e iniciativas diplomáticas segundo linhas claramente distintas das bases conceituais e operacionais



examinadas e discutidas nas seções anteriores deste ensaio, que se encaixavam mais nos padrões tradicionais do Itamaraty.

O principal problema diplomático do terceiro mandato de Lula é que a sua agenda preferencial vai ter de se desdobrar em meio a uma agenda internacional bastante modificada em relação àquela vigente na primeira década do século, afetada basicamente pelo acirramento do relacionamento não cooperativo entre aquelas duas superpotências (podendo caminhar para um conflito de consequências imprevisíveis) e, mais dramaticamente, pela guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, o que alterou radicalmente o cenário anterior, já de divisão clara entre as democracias de mercado e as duas grandes autocracias, mas não, até fevereiro de 2022, de confrontação direta entre esses dois blocos, paralelamente a um “não alinhamento” não formalizado em grande parte do assim chamado Sul Global, que observa certo “neutralismo” oportunista. Ao não se alinhar claramente ao espírito e à letra da Carta da ONU e às normas mais elementares do Direito Internacional – a despeito de votações mais do que simbólicas no âmbito da Assembleia Geral da ONU e não do Conselho de Segurança, bloqueado pelo veto abusivo da Rússia –, a postura diplomática do governo Lula no tocante a essa guerra de agressão corre o risco de se alienar de tradicionais parceiros ocidentais, ao pretender manter a relação preferencial no quadro do Brics, concebido equivocadamente por Lula como possível alavanca criadora de uma “nova ordem mundial”, alternativa à presente ordem, supostamente dominada pelas grandes potências ocidentais. A falta de realismo do presidente já o levou a endossar ideias claramente inexecutáveis, no sentido de substituir a dominância do dólar nos intercâmbios globais por moedas locais ou por “moedas comuns” do Mercosul ou do Brics, projetos economicamente inviáveis nas presentes circunstâncias.

O exame circunstanciado das bases conceituais e operacionais das diversas políticas externas e das diplomacias que se sucederam nas últimas duas décadas, tal como conduzido neste ensaio, indica certa diversidade de orientações e de métodos entre os governos, com algumas rupturas setoriais e uma grande alteração momentânea dos padrões fundamentais de trabalho na frente externa na fase mais recente, agora seguido por uma tentativa de retorno às inovações partidárias da diplomacia lulopetista, mas em condições

bem alteradas com respeito aos exercícios anteriores. Os processos decisórios em cada um dos governos também apresentaram diferenças de ênfase e até algumas transformações radicais sob a “diplomacia do antiglobalismo”, mas em todos eles se registrou uma atuação mais afirmada da chamada “diplomacia presidencial”, com resultados muito distintos em cada um deles (inclusive pela ausência, nos experimentos lulopetistas e bolsonarista, de um planejamento estratégico para a diplomacia, efetuado a partir da própria diplomacia profissional). O governo de apenas um mandato do presidente Bolsonaro revelou, sobretudo, uma indesejável degradação democrática no plano interno e uma verdadeira demolição diplomática no plano externo.

Espera-se que, ao longo dos próximos anos, as orientações de trabalho e as condutas oficiais no âmbito da política externa e da diplomacia brasileiras retomem padrões mais conformes ao estilo habitual do Itamaraty, ou pelo menos mais próximos dos conceitos enunciados nas primeiras seções deste ensaio, e bem menos marcados por peculiaridades ideológicas que distanciam as relações internacionais do Brasil do ideal que se espera de um país vocacionado a uma ampla participação nos foros abertos ao engajamento de seus representantes diplomáticos, mas ainda dotado de escassas alavancas de poder para influenciar decisivamente os rumos da ordem global em transição para a multipolaridade almejada por seus dirigentes.

# Diagnóstico, desafios e perspectivas em relação à gestão de recursos hídricos no Rio Grande do Sul

*Diagnosis, challenges and perspectives in relation to the management of water resources in Rio Grande do Sul*

Guilherme Garcia de Oliveira<sup>1</sup>

**Resumo:** As dificuldades na gestão dos recursos hídricos nas bacias hidrográficas do Rio Grande do Sul (RS) resultam no descompasso entre oferta e demanda hídrica, em problemas de qualidade das águas e no aumento dos prejuízos associados a eventos extremos hidrológicos. O objetivo desta pesquisa foi realizar um diagnóstico espacial dos recursos hídricos no RS, de modo a identificar tópicos para uma mais efetiva gestão da água nas bacias hidrográficas do estado. Adotou-se uma abordagem quali-quantitativa, por meio da integração e análise sistêmica de dados provenientes de diversas bases digitais de dados. As informações foram espacializadas por meio de geoprocessamento, garantindo a integração das bases e a obtenção de estatísticas zonais por bacias. A pesquisa revelou resultados preocupantes em relação ao comprometimento da vazão outorgável em algumas bacias do RS, com índice superior a 80%. Além disso, identificou que a maioria das bacias não atinge 30% de atendimento dos domicílios por esgotamento sanitário. Em relação aos desastres, o estudo apontou que, nas últimas décadas, em média, 460 mil habitantes foram afetados por ano. Os resultados obtidos permitiram apresentar uma série de desafios e perspectivas para melhoria da gestão das águas no RS.

**Palavras-chave:** análise espacial; bacias hidrográficas; saneamento; disponibilidade hídrica; desastres.

**Abstract:** The difficulties in managing water resources in the watersheds of Rio Grande do Sul (RS) result in the mismatch between water supply and demand, water quality problems and increased losses associated with extreme hydrological events. The objective of this research was to make a spatial diagnosis of water resources in RS, in order to identify topics for a more effective water management in the state's hydrographic basins. A quali-quantitative approach was adopted, through the integration and systemic analysis of data from different digital databases. The information was spatialized through geoprocessing, ensuring the integration of the bases and obtaining zonal statistics by basins. The research revealed worrying results in relation to the commitment of the available flow in some basins of the RS, with an index superior to 80%. In addition, it identified that most watersheds do not reach 30% of households covered by sewage. Regarding disasters, the study pointed out that, in recent decades, an average of 460,000 inhabitants were affected per year. The results

<sup>1</sup> Doutor em Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental, professor adjunto da UFRGS, e-mail: g.oliveira@ufrgs.br; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4197-5704>.

*obtained made it possible to present a series of challenges and prospects for improving water management in RS.*

**Keywords:** *spatial analysis; watersheds; sanitation; water availability; disasters.*

## **Introdução**

A água é um dos elementos indispensáveis para a vida, sua disponibilidade foi determinante para a consolidação e evolução das sociedades e segue sendo importante para as mais diversas atividades humanas, tais como o abastecimento público, a irrigação de lavouras, dessedentação de rebanhos, uso industrial, geração de energia, entre outras. Ao mesmo tempo em que os recursos hídricos são aproveitados para tais atividades, inúmeras ações antrópicas modificam o ciclo hidrológico nas mais diversas escalas e afetam a oferta e a demanda hídrica, por vezes resultando em situações de conflitos por água e escassez de recursos hídricos para o atendimento de todas as demandas.

A Política Nacional de Recursos Hídricos foi instituída pela Lei Federal nº 9.433/97, e fortaleceu um conjunto de princípios, fundamentos, estratégias e instrumentos em relação à gestão das águas em território nacional. Um dos pontos mais desafiadores se refere à unidade territorial de análise e gestão de recursos hídricos: a bacia hidrográfica. Conforme o Art. 1º, inciso V (Brasil, 1997), “a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos”. Acontece que toda a estrutura e os mecanismos de funcionamento do Poder Público estão orientados às esferas municipal, estadual e/ou federal, dificultando a implementação de políticas e ações que necessitam de uma abordagem sistêmica envolvendo outras unidades do território. Muitos dos desafios enfrentados em relação às águas no Brasil, tais como poluição, escassez hídrica, conflitos por uso da água, ineficiência e/ou falta de cobertura do sistema de abastecimento público, inundações e alagamentos, resultam das dificuldades em atuar de forma coletiva no âmbito dos Comitês de Bacia, de estabelecer um sólido

planejamento para a bacia hidrográfica, em consonância com o sistema hidrológico, suas potencialidades e limitações (Barbosa, 2019; Miranda, 2020).

De acordo com Silveira (2007, p. 40), “a bacia hidrográfica é uma área de captação natural da água da precipitação que faz convergir os escoamentos para um único ponto de saída, seu exutório”. A bacia é um sistema físico, no qual a precipitação constitui a entrada de água, e o volume escoado através do exutório representa a saída do sistema. No balanço de água, deve-se considerar também as perdas intermediárias, representadas pela evapotranspiração e infiltração profunda. A disponibilidade hídrica em um rio qualquer depende, portanto, dos processos hidrológicos que ocorrem na bacia hidrográfica, como precipitação acumulada, evapotranspiração, infiltração, escoamentos subterrâneo e superficial, sendo que as demandas por água devem respeitar os limites impostos pela oferta de água. Da mesma forma, a qualidade da água depende dos lançamentos pontuais e poluição difusa que ocorre na área da bacia, em geral, não sendo possível melhorar a qualidade hídrica de um rio apenas com medidas sanitárias locais. Além disso, as medidas para prevenção e controle de eventos extremos hidrológicos também devem ser contempladas em nível de bacia, pois a solução para um trecho de rio pode agravar a situação em outros pontos, necessitando de uma solução que considera uma visão sistêmica dos recursos hídricos na área de drenagem da bacia analisada (Tundisi, 2006). Somente por meio de uma análise sistêmica e integrada é que se pode diagnosticar os problemas relacionados à água e, conseqüentemente, propor ações para mitigá-los e solucioná-los (Silva; Herreros; Borges, 2017).

Nas últimas décadas, muitos estudos (exemplos: Taylor *et al.*, 2013; Oliveira; Pedrollo; Castro, 2015; Ostad-Ali-Askar; Su; Liu, 2018; Pokhrel *et al.*, 2021) apontam a necessidade de se considerar as mudanças do clima para o planejamento dos recursos hídricos. O último relatório do *Intergovernmental Panel on Climate Change* (Seneviratne *et al.*, 2021) destaca uma tendência de agravamento dos extremos meteorológicos, climáticos e hidrológicos em função das mudanças climáticas, o que aumenta os riscos de desastres associados a estiagens, secas, inundações, enxurradas e movimentos de massa, entre outros.

No Rio Grande do Sul (RS) também se observam mudanças no regime hidrológico ao longo das últimas décadas e, especialmente, em projeções futuras baseadas em modelos climáticos. Oliveira (2014), Guedes, Priebe e Manke (2019), Brêda *et al.* (2020), Miranda *et al.* (2021) e Naitzel (2021) são exemplos de pesquisas relevantes que abordam o tema e revelam resultados que indicam a influência da mudança do clima no aumento da precipitação acumulada anual e das vazões médias dos principais rios do estado. Isso se reflete, de modo geral, no aumento da disponibilidade hídrica anual para atender às mais diversas demandas por água. Porém, quando analisada a dinâmica sazonal, percebe-se que, em alguns meses do ano (em especial, no verão), a tendência observada no passado e/ou projetada para o futuro indica a redução da precipitação e conseqüentemente uma frequência maior de estiagens, como as registradas nos últimos anos no RS. Isso revela um cenário preocupante, no qual justamente quando a demanda por água é maior, por exemplo, para irrigação dos cultivos de verão, a oferta hídrica tende a ser ainda menor do que o que se verificou na série histórica.

Frente a essa problemática, o objetivo geral desta pesquisa foi realizar, a partir de uma análise espacial integrada por meio de geoprocessamento, um diagnóstico dos recursos hídricos no RS, de modo a identificar os desafios e as perspectivas para a gestão da água nas bacias hidrográficas do estado e implementação de efetivas políticas públicas no setor.

## **1. Aspectos metodológicos**

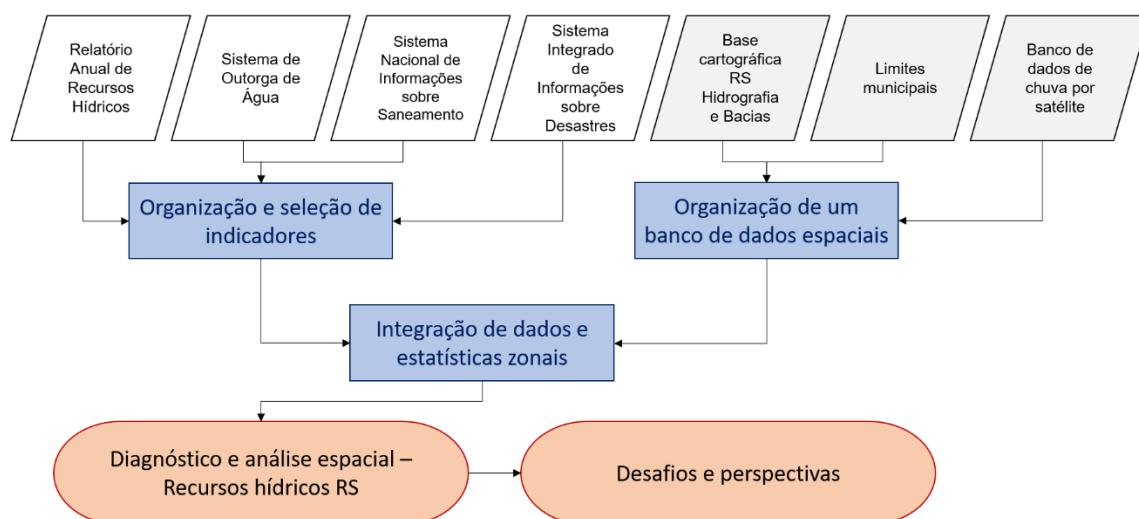
Adotou-se uma abordagem quali-quantitativa, por meio da integração e análise sistêmica de dados provenientes das seguintes bases digitais:

- a) Relatório Anual de Recursos Hídricos (RARH) (Rio Grande do Sul, 2022) e Sistema de Outorga de Água do Rio Grande do Sul (SIOUT) (Rio Grande do Sul, 2023), ambos disponibilizados pela Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura do Estado do Rio Grande do Sul;
- b) Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), da Secretaria Nacional de Saneamento (Brasil, 2022);
- c) Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD), da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC, 2022);

- d) Produto CHIRPS (*Climate Hazards Group InfraRed Precipitation With Station Data*), versão 2.0, referente à precipitação mensal, com resolução espacial de 0,05° (UCSB, 2023).

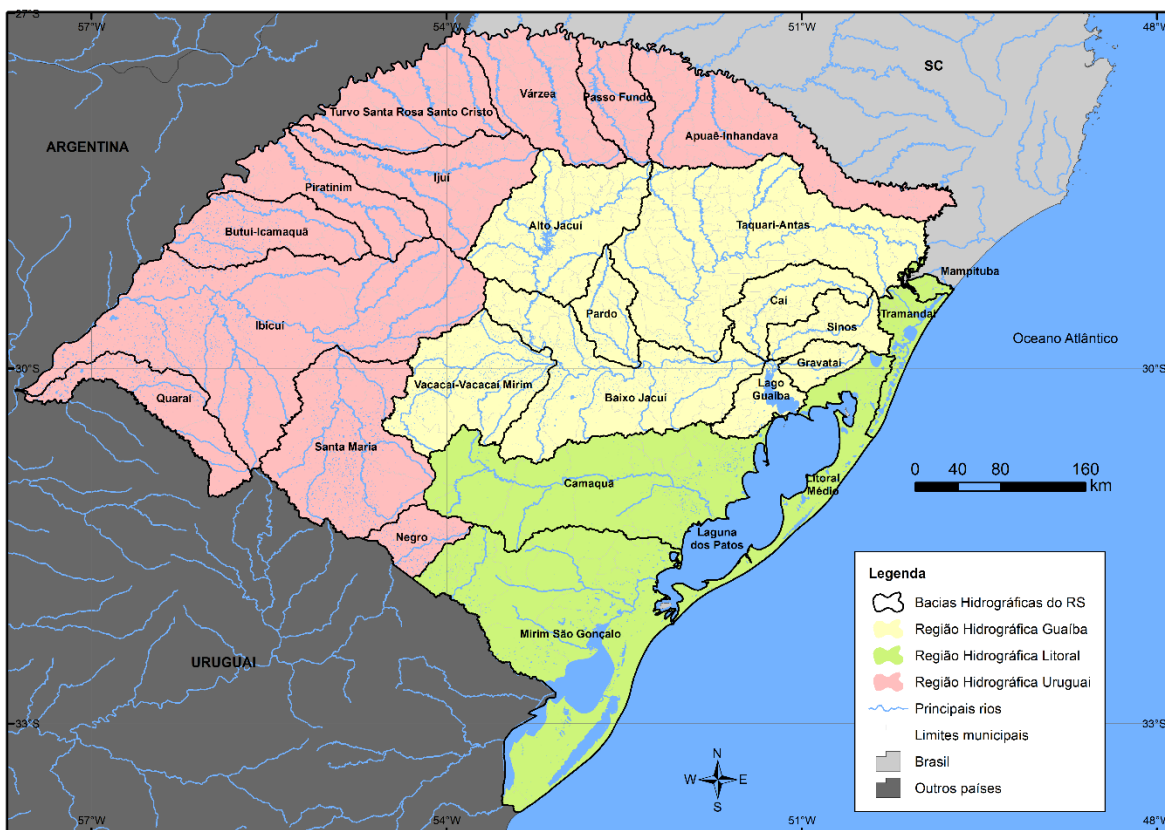
Para espacializar as informações, utilizou-se as bases digitais espaciais de hidrografia e bacias hidrográficas da base cartográfica do RS, proveniente da Sema, e os limites municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As etapas e procedimentos metodológicos estão sintetizados no fluxograma apresentado na Figura 1. A divisão de regiões e bacias hidrográficas é apresentada na Figura 2.

Figura 1 - Fluxograma de etapas e métodos da pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor.

Figura 2 - Divisão de regiões hidrográficas e bacias do Rio Grande do Sul



Fonte dos dados: Sema (Rio Grande do Sul, 2022). Elaborado pelo autor.

### 1.1 Organização e seleção de indicadores

Envolveu o *download*, organização e seleção dos indicadores das bases RARH, SIOUT, SNIS e S2iD. Do RARH, ano base 2021, foram obtidas informações sobre os planos de bacia, disponibilidade e demanda hídrica, grau de comprometimento quantitativo dos recursos hídricos, aspectos qualitativos da água e principais conflitos por uso dos recursos hídricos. Por meio do SIOUT, foram extraídas informações sobre a outorga de uso da água por bacia. Da base de dados do SNIS, foram obtidas informações municipais de abastecimento de água e esgotamento sanitário. E, por fim, do banco de dados do S2iD, foram extraídas informações municipais sobre desastres hidrológicos e climáticos do RS, tais como o número de ocorrências, a sazonalidade, os danos e os prejuízos.

### 1.2 Organização de um banco de dados espacial

Compreendeu o processamento de bases cartográficas e produtos digitais disponíveis, como a Base Cartográfica do Rio Grande do Sul, na escala 1:25.000, proveniente do GEOPORTAL RS, além dos limites dos municípios do



RS. Além disso, calculou-se, por bacia, a precipitação acumulada média mensal no período entre 1993 e 2022 (normal climatológica de 30 anos), a partir dos dados CHIRPS. Nesse produto, a precipitação é estimada a partir da integração de dados de chuva por satélite com medições de estações meteorológicas. Os dados tabulares foram espacializados em ambiente de sistema de informações geográficas (SIG), no *software* ArcGIS. Quando necessário, os índices municipais do SNIS e S2iD foram transformados e calculados para as bacias hidrográficas, utilizando o princípio da proporcionalidade de área do município, área edificada do município e/ou proporcionalidade da população.

Integração de dados e estatísticas zonais: nesta etapa, foi realizada a espacialização de indicadores provenientes das diferentes bases digitais por meio de ferramentas de geoprocessamento, na qual foram extraídas estatísticas zonais por municípios e bacias. As seguintes variáveis foram consideradas na análise:

- a) precipitação média mensal por bacia, normal climatológica 1993-2022;
- b) disponibilidade hídrica e máxima vazão outorgável;
- c) demanda hídrica e outorgas de água;
- d) balanço hídrico e grau de comprometimento da vazão outorgável;
- e) abastecimento de água;
- f) esgotamento sanitário;
- g) danos e prejuízos provocados por desastres.

O diagnóstico e análise espacial dos indicadores relacionados aos recursos hídricos foi o primeiro produto derivado da integração de dados. A análise foi orientada a três eixos de avaliação:

- a) aspectos quantitativos, em especial, a relação entre oferta e demanda hídrica;
- b) aspectos qualitativos da água, envolvendo estatísticas de saneamento;
- c) aspectos voltados aos impactos provocados por desastres associados à dinâmica climática e hidrológica.

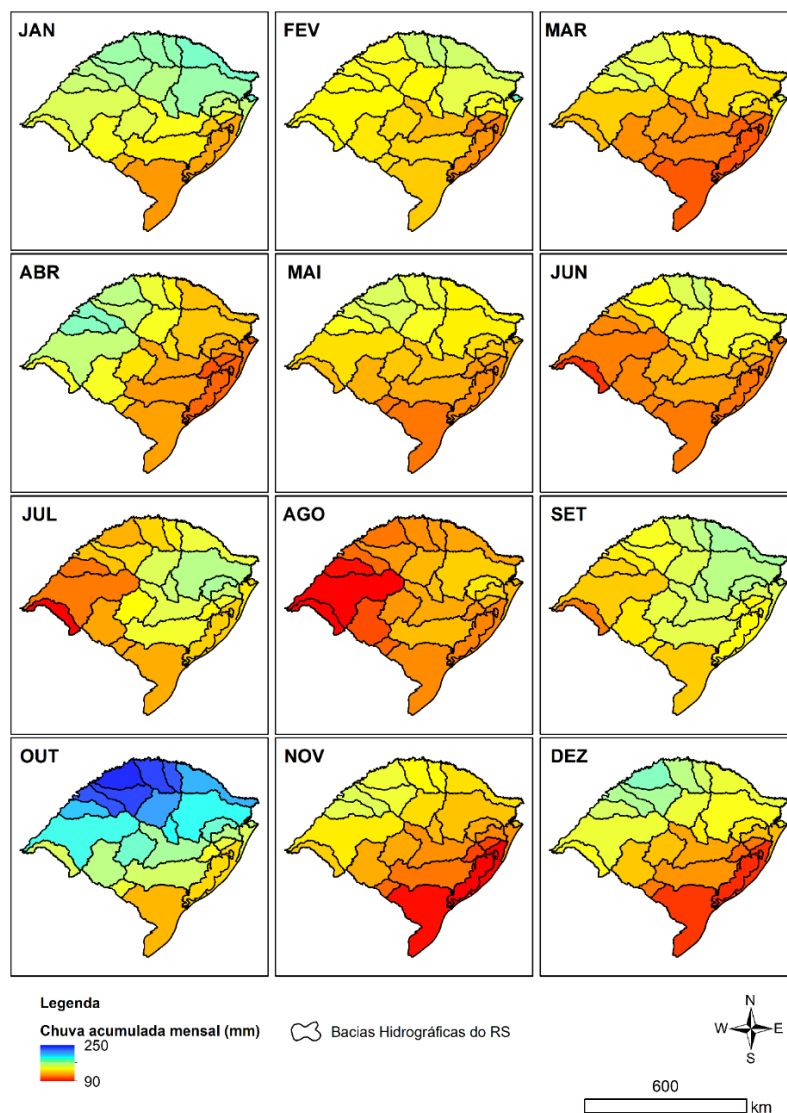
A partir da análise integrada e com apoio de bibliografia técnica e científica, buscou-se identificar os desafios e as perspectivas para a gestão de recursos hídricos no RS.

## **2. Resultados e discussão**

Conforme os dados disponibilizados pela Sema (Rio Grande do Sul, 2022), apenas 11 das 25 bacias do RS possuem Plano de Bacia Hidrográfica completo. A situação é mais preocupante nas regiões hidrográficas do Uruguai e Litorânea, onde cinco bacias não possuem nem mesmo o diagnóstico inicial com a situação dos recursos hídricos na área de drenagem. O enquadramento dos corpos hídricos, importante instrumento que define a qualidade das águas (cenários atual e futuro), ainda não foi realizado em oito bacias do RS. As ações para melhorias em relação aos recursos hídricos não foram definidas em 12 bacias e a maioria delas não possui sustentabilidade financeira minimamente adequada. As dificuldades de planejamento e gestão de bacias no RS são agravadas por um cenário cada vez mais consolidado de agravamento de eventos extremos climáticos e hidrológicos, como as estiagens registradas entre 2020 e 2023.

Além dos extremos interanuais, destaca-se o efeito da sazonalidade na precipitação e, conseqüentemente, na oferta hídrica, o que torna a gestão das águas ainda mais complexa. Em relação à normal climatológica de precipitação, observa-se uma significativa variabilidade mensal nas chuvas ao longo do ano (Figura 3). Por exemplo, no mês de agosto, a precipitação acumulada média fica entre 70 e 90 mm na Fronteira Oeste (bacias do Quaraí e Ibicuí); por outro lado, em outubro, supera a marca de 240 mm no noroeste do RS (bacia do Turvo). Os meses de setembro e outubro costumam ser os mais úmidos, com precipitação acumulada superior a 140 mm na maioria das bacias.

Figura 3 - Normal climatológica: precipitação mensal por bacia hidrográfica do RS, período 1993-2022



Fonte: Elaborado pelo autor.

A precipitação possui um padrão latitudinal, com maiores acumulados na metade norte do RS, especialmente nas regiões hidrográficas do Uruguai e Guaíba. Isso ajuda a explicar a boa disponibilidade hídrica anual nessa porção do estado, incluindo as maiores vazões específicas ( $\text{m}^3/\text{s}/\text{km}^2$ ) entre as bacias do estado. A vazão outorgável total no Estado é de  $579,83 \text{ m}^3/\text{s}$ , definida como 50% da vazão de referência Q90 (vazão com garantia de 90%, isto é, que é igualada ou superada em 90% do tempo). A maior disponibilidade se dá no Lago Guaíba ( $293 \text{ m}^3/\text{s}$ ), Rio Jacuí ( $254 \text{ m}^3/\text{s}$ ) e Rio Ibicuí ( $97 \text{ m}^3/\text{s}$ ) (Rio Grande do Sul, 2022). É importante mencionar que a disponibilidade de água é uma variável dinâmica, com significativas flutuações ao longo do tempo:

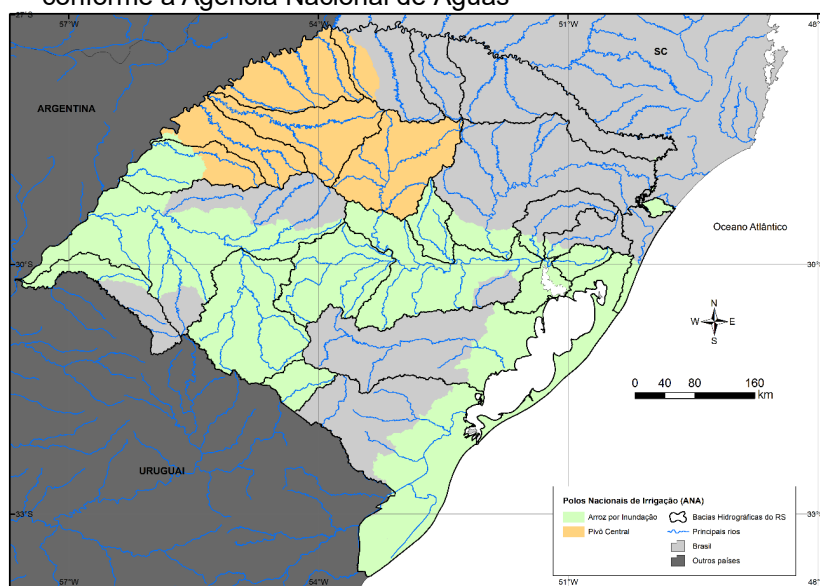
- observa-se uma dinâmica sazonal, com menor disponibilidade de água no verão e outono, na maioria das bacias do RS;

- b) uma dinâmica de longo período, com tendência de redução na disponibilidade de água conforme condições climáticas regionais e globais, como, por exemplo, em períodos prolongados do fenômeno La Niña (Penalba; Rivera, 2016).

Da mesma forma que a oferta de água, a demanda hídrica também apresenta forte sazonalidade, especialmente para irrigação de lavouras de arroz (por inundação) e de soja (pivô central) (Figura 4). De acordo com os dados do SIOUT (Rio Grande do Sul, 2023), aproximadamente 80% da demanda por águas superficiais é para irrigação de lavouras (Figura 5), em especial, do arroz (metade sul do RS) e da soja (noroeste). A demanda hídrica superficial total do RS é de 106,25 m<sup>3</sup>/s. Por se tratarem de cultivos de verão, observa-se que é justamente nos meses de menor disponibilidade hídrica, que registramos a maior demanda por água, o que favorece a instalação de conflitos por recursos hídricos e torna ainda mais delicada a situação de algumas bacias em relação aos eventos extremos de estiagens nesse período do ano.

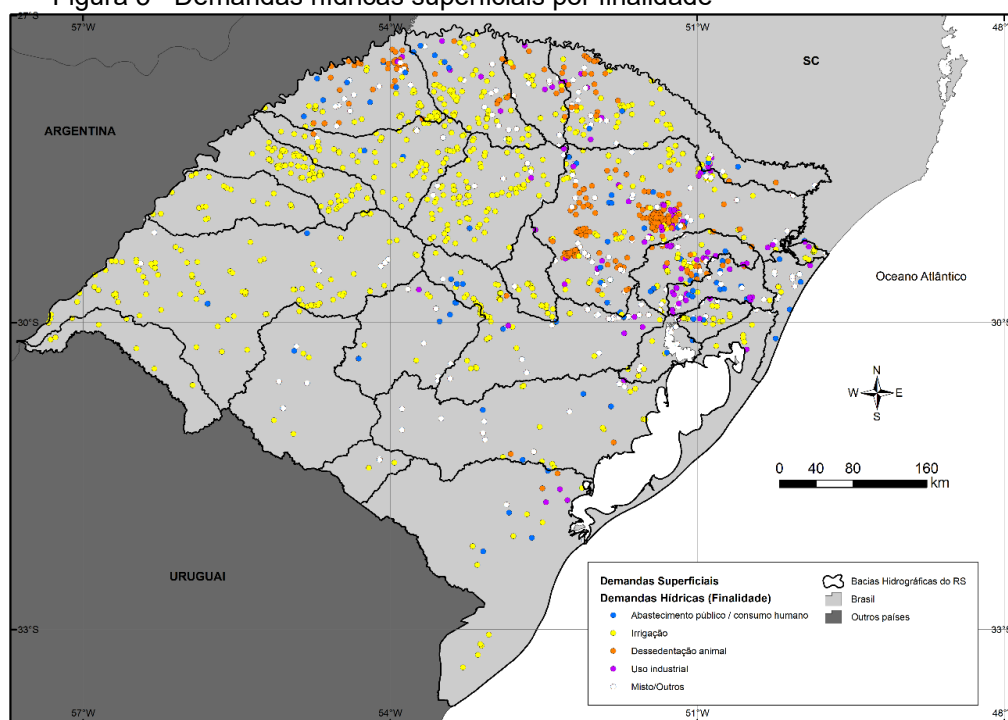
Em relação às demandas hídricas subterrâneas (Figura 6), tem se observado um crescente interesse na utilização desses recursos no estado, como uma alternativa para locais mais distantes dos corpos hídricos superficiais. Considerando apenas os poços com autorizações prévias, outorgas e dispensas de outorgas por bacia hidrográfica (sistema SIOUT), tem-se mais de 8,1 mil poços regularizados no RS, com demanda diária de aproximadamente 550 m<sup>3</sup>/dia (~6,4 m<sup>3</sup>/s). Os usos são múltiplos, com destaque para as categorias de usos mistos, abastecimento público e consumo humano, e irrigação de lavouras. O maior volume de demandas já outorgadas é observado na Bacia do Taquari-Antas e os sistemas aquíferos mais explorados são o Serra Geral I e II (Rio Grande do Sul, 2023).

Figura 4 - Mapa que apresenta uma regionalização da irrigação no RS, conforme a Agência Nacional de Águas



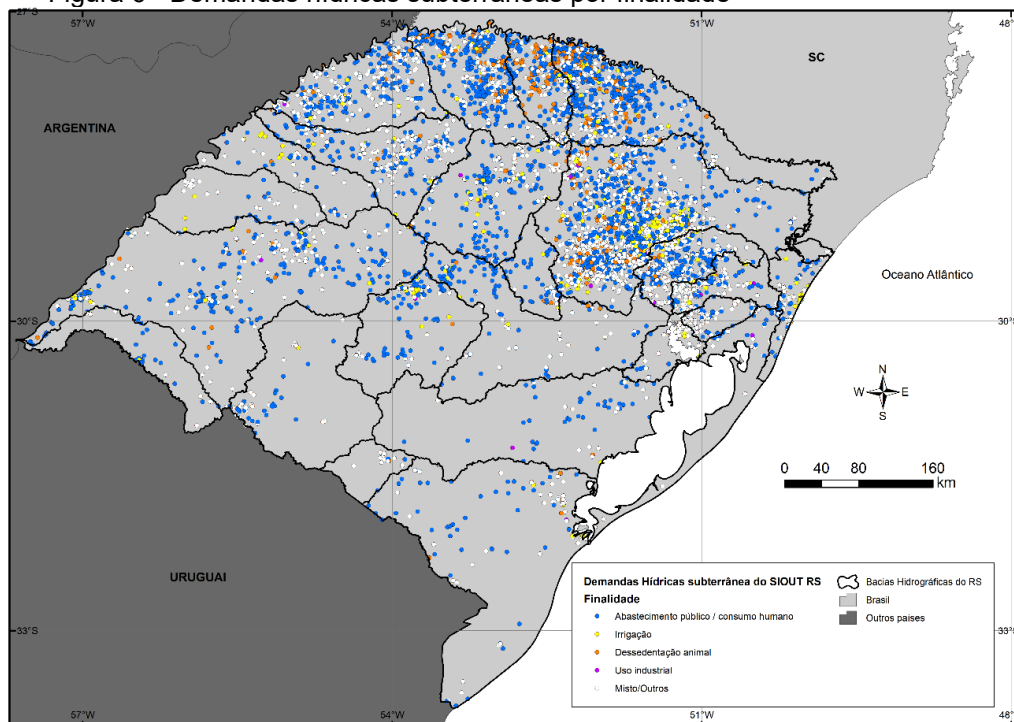
Fonte dos dados: Sema (Rio Grande do Sul, 2022). Elaborado pelo autor.

Figura 5 - Demandas hídricas superficiais por finalidade



Fonte dos dados: Sema (Rio Grande do Sul, 2022). Elaborado pelo autor.

Figura 6 - Demandas hídricas subterrâneas por finalidade

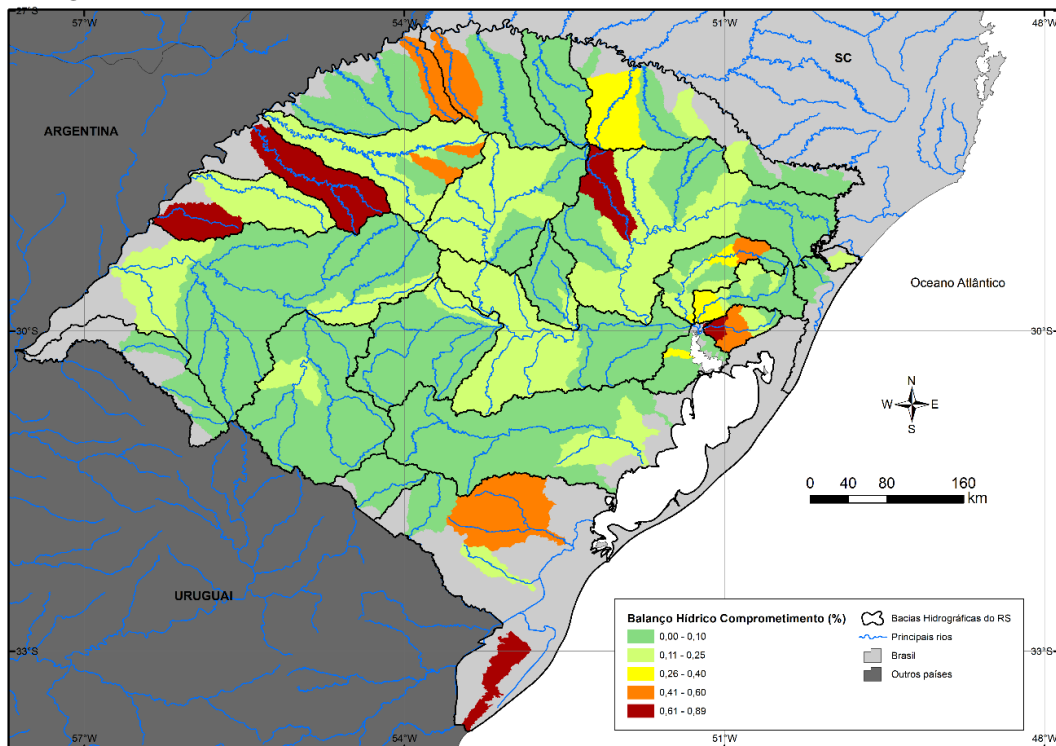


Fonte dos dados: Sema (Rio Grande do Sul, 2023). Elaborado pelo autor.

A demanda por águas subterrâneas tende a aumentar nos próximos anos. Considerando os cadastros que aguardam análise, o volume poderá aumentar em aproximadamente 30%. Essa crescente utilização de águas subterrâneas está associada, em especial, às recorrentes estiagens no verão e à expansão da soja no RS. Os eventos extremos mais frequentes estão impulsionando os agricultores a buscar soluções para evitar novas perdas de safra em decorrência da variabilidade e mudanças do clima.

Ao relacionar a máxima vazão outorgável e as demandas hídrica, é possível diagnosticar o grau de comprometimento das bacias e identificar as áreas críticas em relação ao atendimento dos usuários de água. A Figura 7 ilustra as bacias do RS em função desse indicador. Três áreas se destacam pelo elevado grau de comprometimento, superior a 80%: Bacia do Arroio Butuí (89%), Bacia do Rio Gravataí (86%) e Bacia do Rio Piratinim (84%). Além destas, outras áreas merecem atenção pela pressão exercida no sistema hídrico, como o Arroio Del Rei, Bacia Mirim São Gonçalo (72%); o Rio Guaporé, Bacia do Taquari-Antas (62%); Rio Guarita, Bacia do Várzea (55%); Rio Potiribu, Bacia do Ijuí (53%); Alto Rio Caí (49%) (Rio Grande do Sul, 2022).

Figura 7 - Comprometimento da máxima vazão outorgável por sub-bacias do Rio Grande do Sul



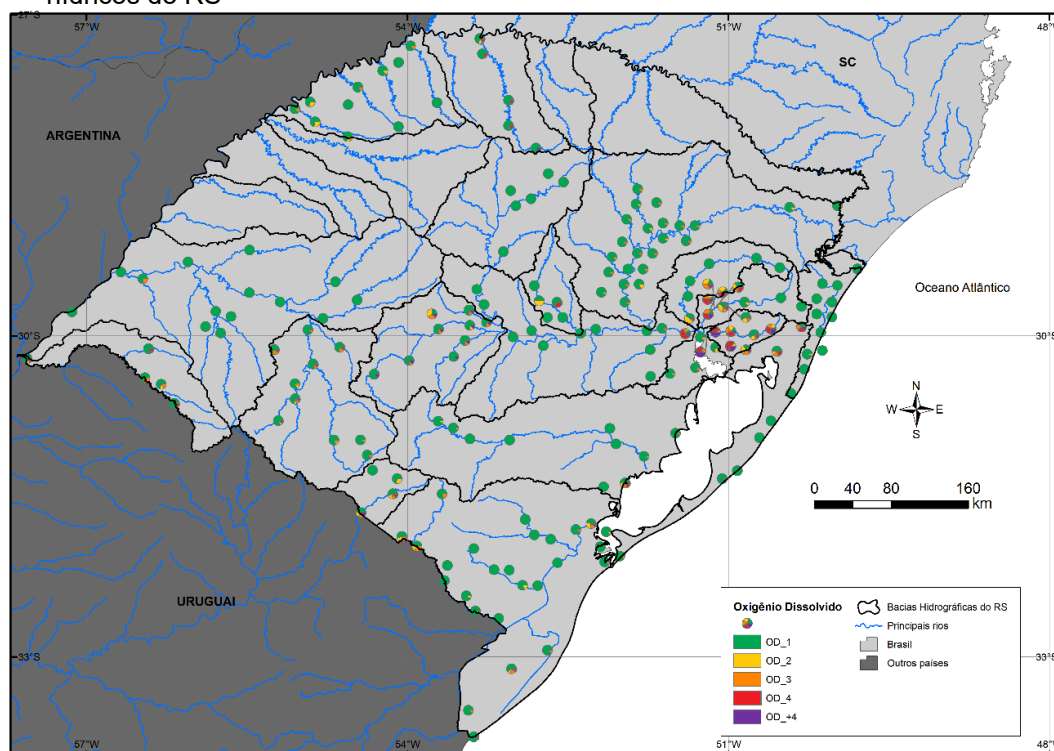
Fonte dos dados: Sema (Rio Grande do Sul, 2022). Elaborado pelo autor.

Um exemplo marcante em relação à escassez hídrica e instalação de conflitos por uso de água se refere à Bacia Hidrográfica do Rio Gravataí. A bacia possui histórico conflito por recursos hídricos, que é agravado em anos com menor disponibilidade hídrica. Nesta área de drenagem, é observado um uso intensivo de água para irrigação de lavouras de arroz, inclusive com impactos ambientais nas reservas hídricas do Banhado Grande (Guasselli; Etchelar; Belloli, 2013). Além do uso da água para irrigação, existe uma demanda elevada e crescente para abastecimento público dos municípios de Alvorada, Cachoeirinha, Gravataí e Viamão. No final da primavera e, em especial, no verão, após as lavouras de arroz serem irrigadas, a bacia hidrográfica sofre um intenso e persistente estresse hídrico. O fenômeno é agravado pelas elevadas temperaturas e aumento das taxas de evapotranspiração, fazendo com que o baixo nível do Rio Gravataí restrinja a captação de água pela Corsan, comprometendo o abastecimento de água nas cidades mencionadas. É frequente o racionamento de água nos municípios e urgente a implementação de ações que visem solucionar e/ou mitigar os conflitos já instalados.

Em relação aos aspectos qualitativos dos recursos hídricos do RS, buscou-se analisar indicadores de abastecimento de água, esgotamento sanitário e o enquadramento de corpos hídricos. Os dados do SNIS foram transformados e recalculados em função da divisão de bacias hidrográficas do estado. Cabe destacar que o monitoramento da qualidade das águas não é realizado de forma sistemática e homogênea em todo o RS. Algumas bacias do estado não são devidamente monitoradas, o que dificulta uma análise espacial mais detalhada e acurada.

Considerando o RARH (Rio Grande do Sul, 2022), identificou-se que a situação mais crítica para diversos parâmetros físico-químicos e microbiológicos ocorre nos rios Gravataí, Sinos, Vacacaí e Negro (ver Figura 8, com exemplo do parâmetro oxigênio dissolvido - OD). Destas, a Bacia Hidrográfica do Rio Gravataí apresentou os resultados mais preocupantes, em especial, para os parâmetros OD, Fósforo Total e *Escherichia coli*. Em apenas 38% das amostras coletadas no Rio Gravataí, o enquadramento do OD ficou nas classes de melhor qualidade, classes 1 ou 2.

Figura 8 - Situação em relação ao oxigênio dissolvido nos pontos monitorados em corpos hídricos do RS



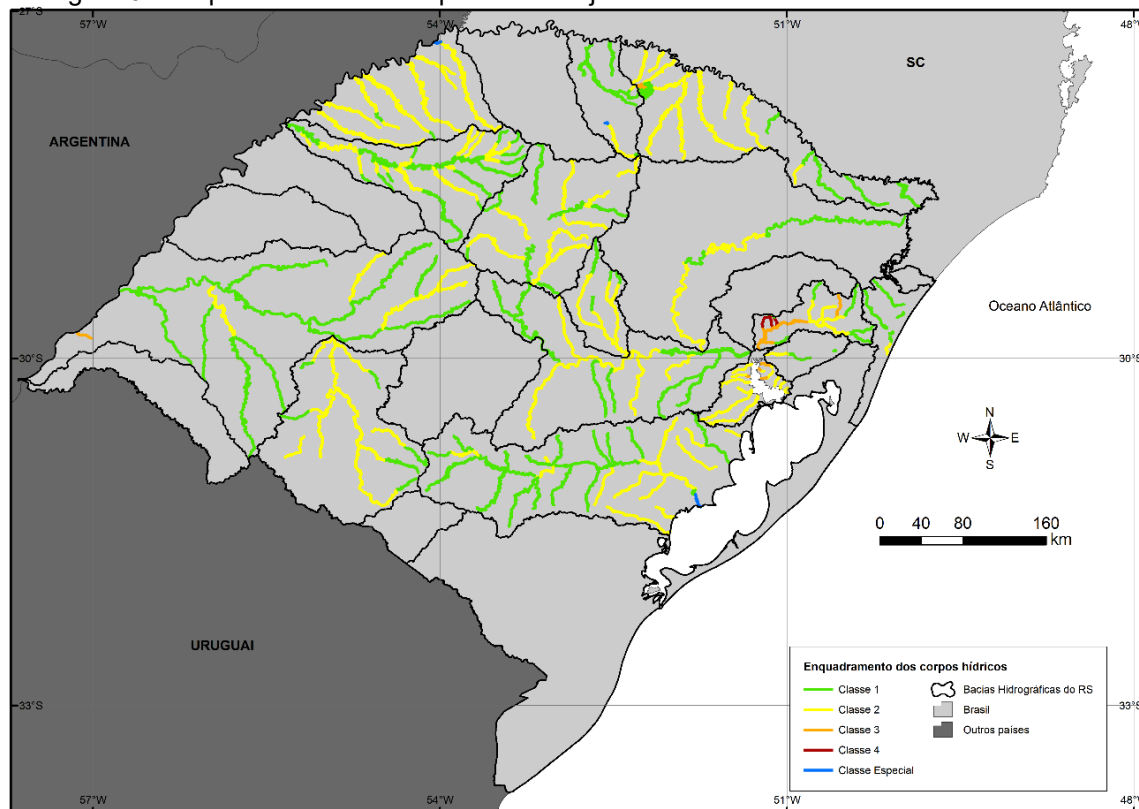
Fonte dos dados: Sema (Rio Grande do Sul, 2022). Elaborado pelo autor.



Muitos são os fatores que interferem na qualidade das águas superficiais. Mas a concentração espacial na Região Metropolitana de Porto Alegre, ilustrada na Figura 8, demonstra que a contribuição dos efluentes domésticos e industriais é maior em relação aos demais fatores. Na sequência, pode-se mencionar a influência das atividades agrícolas e pecuárias, com destaque para a poluição difusa causada pelo uso de pesticidas e demais agrotóxicos.

O percentual médio de não atendimento ao enquadramento de corpos hídricos nas bacias hidrográficas é de 20%, considerando apenas as bacias que já fizeram a definição em seus planos (Figura 9). Atender à qualidade de água desejada pelos usuários é uma ação que exige esforço constante das autoridades no sentido de prover as condições de saneamento ambiental nas bacias hidrográficas. Neste aspecto, a visão sistêmica e integrada em bacias é crucial, tendo em vista que ações locais (na esfera municipal) possuem alcance limitado aos pequenos corpos hídricos municipais e tendem a não resolver os problemas qualitativos nos grandes rios do estado.

Figura 9 - Enquadramento de corpos hídricos já definidos em bacias do RS



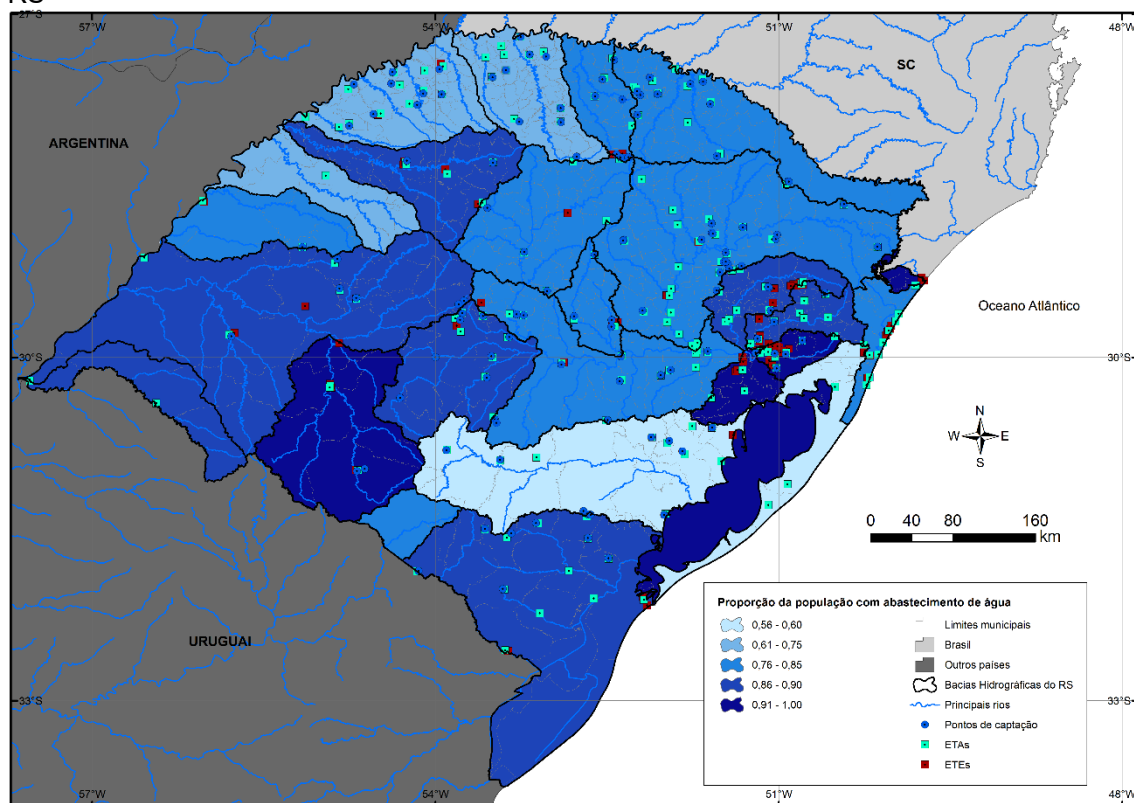
Fonte dos dados: Sema (Rio Grande do Sul, 2022). Elaborado pelo autor.

Quanto ao saneamento, baseado nos dados municipais do SNIS (Brasil, 2022), quando calculada a proporção da população nas bacias hidrográficas com acesso aos serviços de abastecimento público de água (Figura 10) e esgotamento sanitário (Figura 11), percebe-se as dificuldades enfrentadas em algumas áreas do RS. As bacias do Camaquã e do Litoral Médio possuem os piores indicadores em relação ao abastecimento de água, com percentuais inferiores a 60% da população. Outras sete bacias possuem atendimento inferior a 80% nesse quesito. Em relação ao esgotamento sanitário, a situação é ainda mais crítica: em 15 bacias do estado, menos de 30% da população é atendida pelo serviço; apenas seis bacias possuem atendimento superior a 50% (ver Tabela 1). Os piores indicadores são observados nas bacias do Litoral Médio (1,2%), Várzea (3,1%), Camaquã (5,2%), Apuaê-Inhandava (6,9%) e Baixo Jacuí (9,5%).

Os resultados aqui apresentados, em relação ao panorama qualitativo das águas, sustentam argumentações já desenvolvidas por outros autores, como Pescke, Perez e De Lara (2022), que destacam alguns dos entraves e obstáculos que precisam ser superados para a garantia de águas mais limpas e de qualidade para a população em geral no RS. Os autores reforçam a necessidade de:

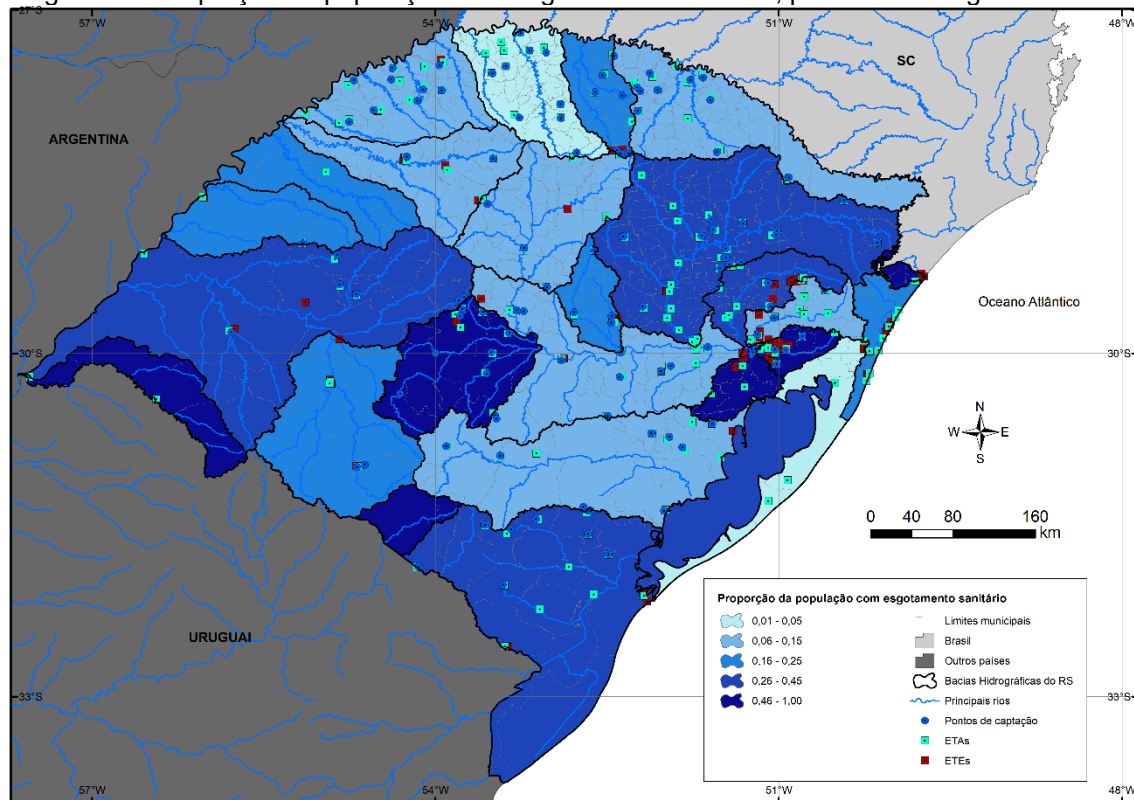
- a) melhorar a gestão dos recursos hídricos nas bacias hidrográficas do estado;
- b) expandir o tratamento de efluentes domésticos e industriais;
- c) diminuir o uso de agrotóxicos e pesticidas;
- d) adotar estratégias de consumo consciente para melhorar a pegada hídrica da sociedade gaúcha.

Figura 10 - Proporção da população com abastecimento de água, por bacia hidrográfica do RS



Fonte: Elaborado pelo autor.

Figura 11 - Proporção da população com esgotamento sanitário, por bacia hidrográfica do RS



Fonte: Elaborado pelo autor.

Tabela 1 - Proporção da população com acesso a serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário, por bacia hidrográfica do RS

| NOME DA BACIA                 | REGIÃO HIDROGRÁFICA | ÁGUA  | ESGOTO |
|-------------------------------|---------------------|-------|--------|
| Lago Guaíba                   | GUAÍBA              | 98,5% | 76,7%  |
| Gravataí                      | GUAÍBA              | 96,6% | 53,6%  |
| Vacacaí-Vacacaí Mirim         | GUAÍBA              | 89,0% | 51,1%  |
| Caí                           | GUAÍBA              | 87,5% | 35,4%  |
| Sinos                         | GUAÍBA              | 86,3% | 12,6%  |
| Taquari-Antas                 | GUAÍBA              | 83,3% | 30,0%  |
| Alto Jacuí                    | GUAÍBA              | 82,9% | 15,0%  |
| Baixo Jacuí                   | GUAÍBA              | 77,8% | 9,5%   |
| Pardo                         | GUAÍBA              | 75,0% | 15,7%  |
| Laguna dos Patos              | LITORÂNEA           | 96,0% | 30,9%  |
| Mampituba                     | LITORÂNEA           | 95,3% | 51,4%  |
| Mirim São Gonçalo             | LITORÂNEA           | 89,1% | 39,4%  |
| Tramandaí                     | LITORÂNEA           | 85,0% | 21,9%  |
| Negro                         | LITORÂNEA           | 80,2% | 65,4%  |
| Camaquã                       | LITORÂNEA           | 58,2% | 5,2%   |
| Litoral Médio                 | LITORÂNEA           | 56,3% | 1,2%   |
| Santa Maria                   | URUGUAI             | 93,8% | 21,0%  |
| Quaraí                        | URUGUAI             | 89,1% | 54,5%  |
| Ijuí                          | URUGUAI             | 88,4% | 12,3%  |
| Ibicuí                        | URUGUAI             | 85,7% | 44,5%  |
| Butuí-Icamaquã                | URUGUAI             | 84,4% | 17,9%  |
| Apuaê-Inhandava               | URUGUAI             | 79,3% | 6,9%   |
| Passo Fundo                   | URUGUAI             | 79,2% | 19,6%  |
| Várzea                        | URUGUAI             | 72,7% | 3,1%   |
| Piratinim                     | URUGUAI             | 71,8% | 21,9%  |
| Turvo Santa Rosa Santo Cristo | URUGUAI             | 70,2% | 13,2%  |

Fonte: Elaborado pelo autor.

O último eixo temático com indicadores relacionados à gestão das águas no RS e que permitiu traçar um diagnóstico bastante alarmante se refere aos desastres. O panorama aqui apresentado leva em consideração o banco de dados S2iD (SEDEC, 2022), com complementações da base de dados do Atlas Digital de Desastres no Brasil (CEPED/UFSC, 2023) e da base de dados do Relatório de danos materiais e prejuízos decorrentes de desastres naturais no Brasil (Banco Mundial, 2020). O período analisado foi compreendido entre 1995 e 2022 e revela um diagnóstico dos desastres hidrológicos, meteorológicos e climáticos no estado.

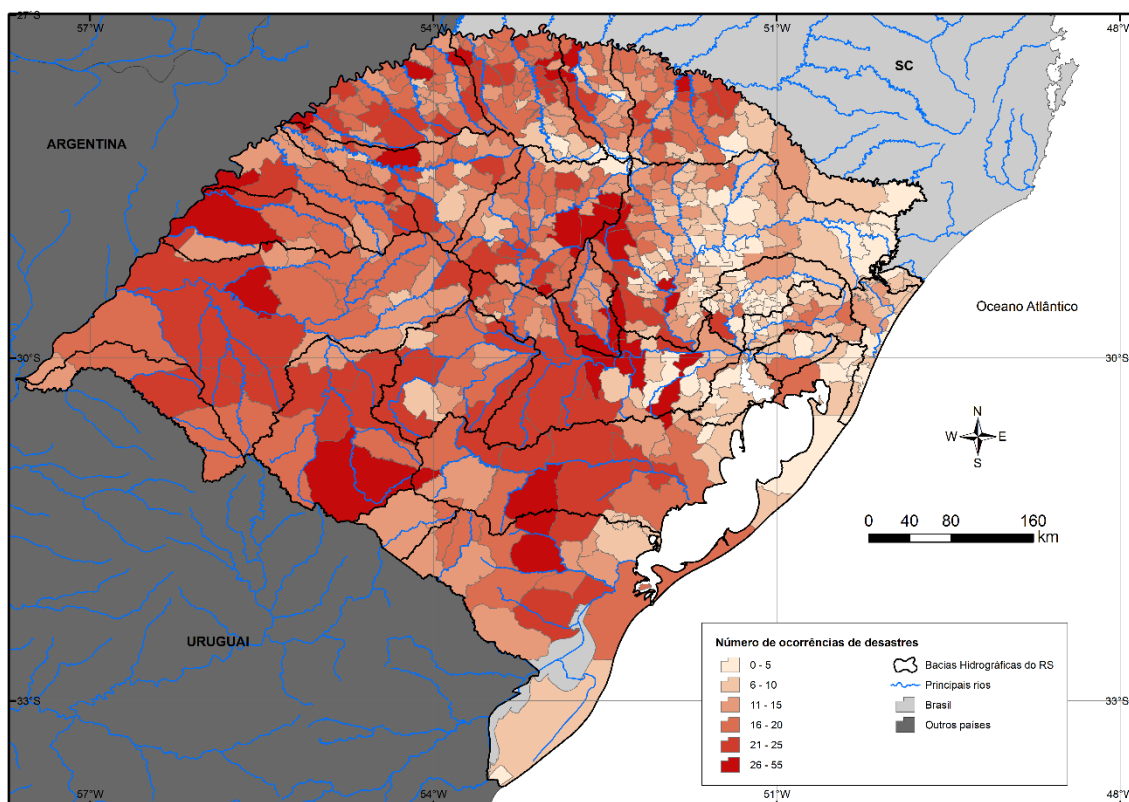
O primeiro resultado que precisa ser destacado corresponde ao número de ocorrências de desastres por município (Figura 12). Ao todo, são mais de

7,5 mil registros nas bases consultadas, o que corresponde à média de aproximadamente 15 registros de desastres por município no período, ou seja, frequência superior a um desastre a cada dois anos para cada município gaúcho. A distribuição espacial dos fenômenos não é homogênea, sendo que alguns municípios possuem mais de 40 registros no intervalo de tempo de análise. Mesmo que o problema seja generalizado, a situação é mais crítica na porção centro-oeste do RS, em especial, na Região Hidrográfica do Rio Uruguai.

Em relação às tipologias de desastres, o cenário é bastante complexo:

- a) desastres climáticos, com severas estiagens e secas, especialmente, na porção oeste do estado, e geada nas áreas altas do Planalto Meridional, na porção nordeste do RS;
- b) desastres hidrológicos, com destaque para as inundações das bacias dos rios Uruguai, Jacuí, Taquari-Antas, Caí e Sinos, além de movimentos de massa e enxurradas associadas às áreas próximas à escarpa do Planalto Meridional (Serra Geral);
- c) desastres meteorológicos, com ocorrências distribuídas por toda a região, especialmente de eventos como vendavais, tornados e granizo.

Figura 12 - Número de ocorrências de desastres hidrológicos, meteorológicos e climáticos por município do Rio Grande do Sul



Fonte: Elaborado pelo autor.

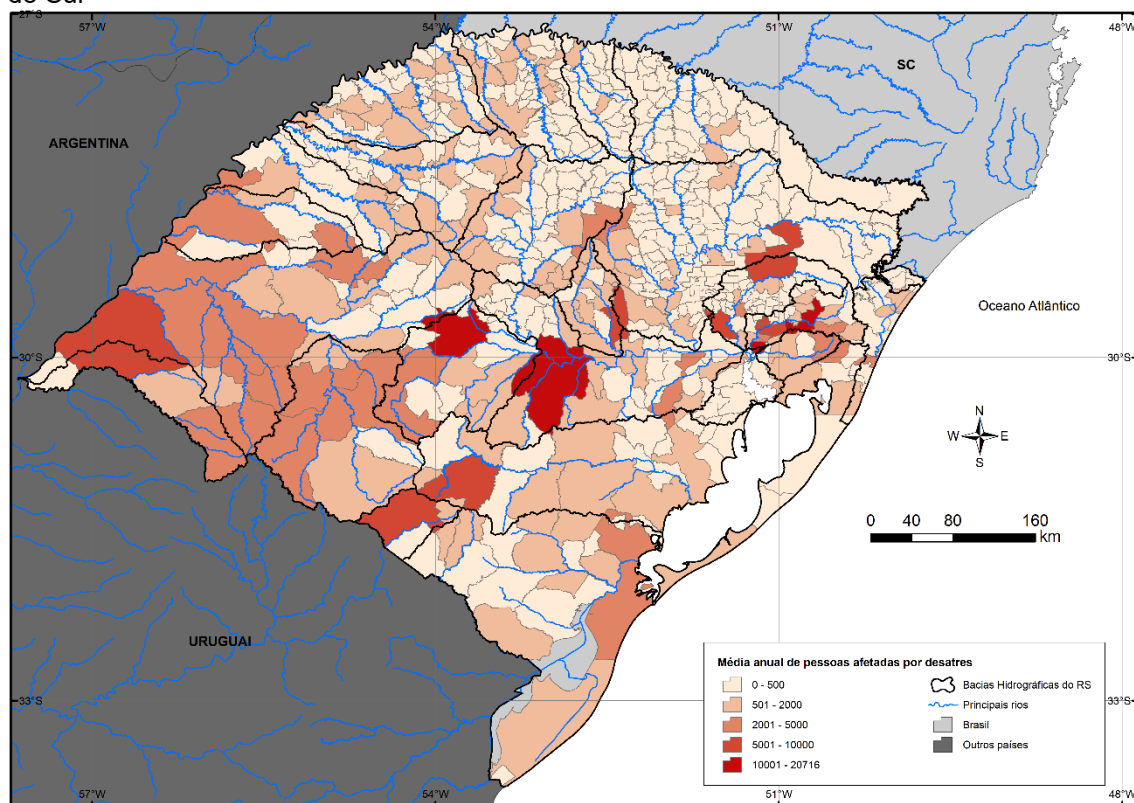
Considerando todos os desastres registrados, os danos humanos ultrapassam a barreira de 13 milhões de pessoas afetadas, isto é, entre 1995 e 2022, aproximadamente 460 mil gaúchos foram atingidos em média todos os anos. Somente em 2022, de acordo com o banco S2iD, esse número foi de 2,47 milhões de habitantes, em função, principalmente, da estiagem que assolou o RS. Alguns municípios superam a marca dos 10 mil afetados anualmente, em especial, na metade centro-sul do estado, como mostra a Figura 13.

Assim como os danos humanos, os prejuízos decorrentes dos desastres são vultosos. A marca média de prejuízo de R\$ 10 milhões por ano é ultrapassada por 30 municípios do RS (Figura 14). Enquanto o custo médio anual dos desastres para cada brasileiro é estimado entre R\$ 50,00 e 70,00, no estado do RS, o prejuízo supera 0,5 salários mínimos (SM) em 146 municípios (ver Figura 15). As estiagens e secas explicam esse comportamento, especialmente porque a economia de muitos municípios gaúchos está intimamente associada à cadeia produtiva que envolve o setor agropecuário. Diferentemente das estiagens, que concentram os custos na categoria de prejuízos privados, especialmente nos produtores rurais e cadeia

agroindustrial, quando analisados os eventos extremos do tipo hidrológico, predominam os danos materiais, com danificação e/ou destruição de habitações e demais infraestruturas urbanas por deslizamentos, inundações e enxurradas.

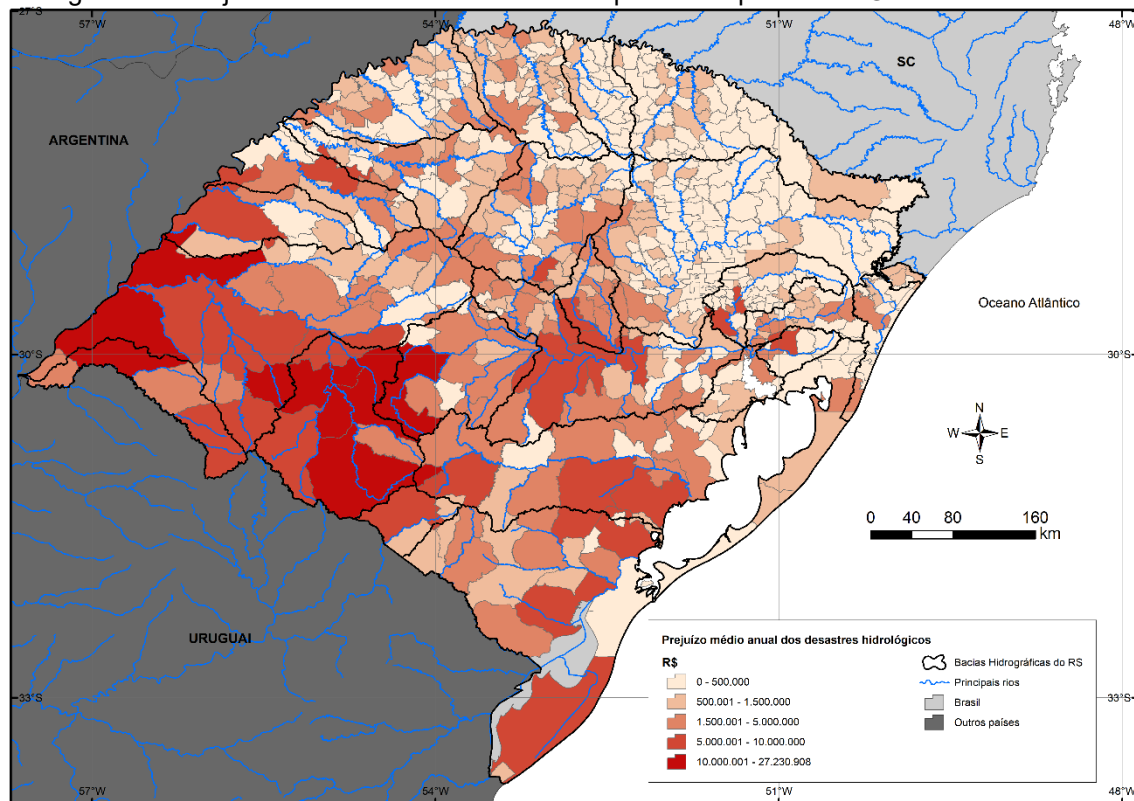


Figura 13 - Média anual de pessoas afetadas por desastres, por município do Rio Grande do Sul



Fonte: Elaborado pelo autor.

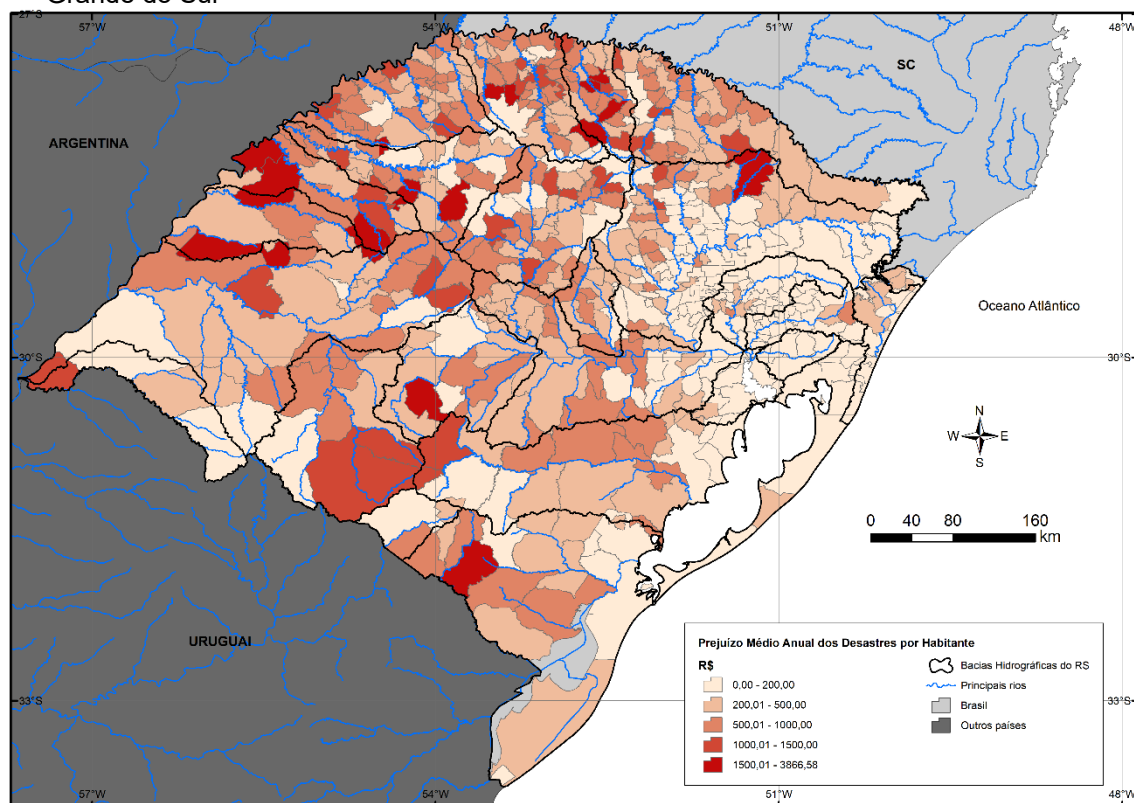
Figura 14 - Prejuízo médio anual dos desastres por município do Rio Grande do Sul



Fonte: Elaborado pelo autor.



Figura 15 - Prejuízo médio anual dos desastres, valor por habitante, por município do Rio Grande do Sul



Fonte: Elaborado pelo autor.

No que concerne ao prejuízo anual por município, em termos absolutos, a distribuição espacial revela índices mais preocupantes na porção centro-sul do RS (Figura 14), enquanto no índice proporcional à população (Figura 15) o padrão é mais heterogêneo, com leve concentração na porção centro-oeste e norte do estado, em especial, na Região Hidrográfica do Rio Uruguai.

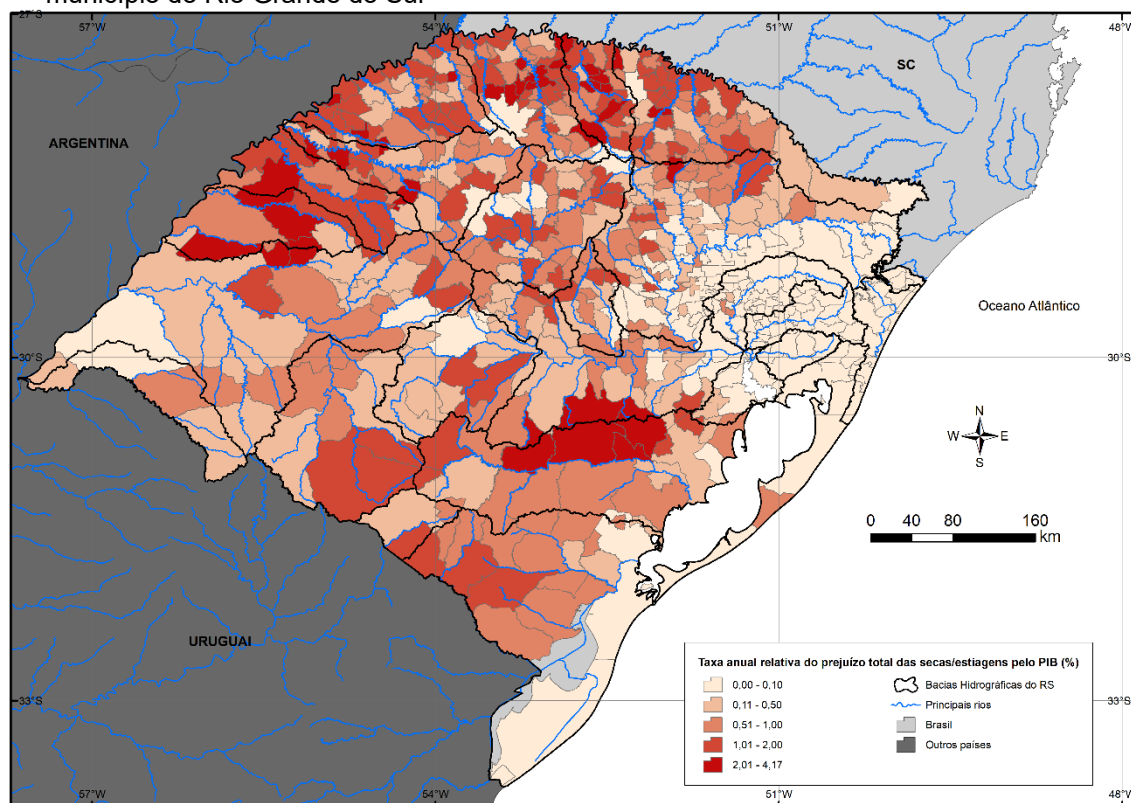
Em relação especificamente às estiagens, relativizar os prejuízos dos desastres pelo Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios é importante, pois revela o grau de comprometimento da economia municipal frente a esses eventos extremos que têm sido recorrentes no estado. Considerando todo o período de análise, muitos municípios apresentam prejuízos médios anuais que superam 1% do PIB em função de estiagens e secas (Figura 16). Esse valor pode ser bem maior em alguns anos, como em 2022, quando o prejuízo estimado foi de R\$ 20 bilhões em todo RS, correspondendo a mais de 3% do PIB estadual.

Realizada a análise espacial e o diagnóstico de alguns dos principais tópicos que abrangem os recursos hídricos no RS, neste estudo, se propõe

uma discussão geral sobre os desafios e as perspectivas para a gestão das águas e dos riscos associados aos desastres. Enfim, o que impede ou limita avanços mais significativos em relação à legislação federal e estadual, em especial, à Política Nacional de Recursos Hídricos e Política Estadual de Recursos Hídricos? Quais aspectos dificultam a execução das ações previstas nos planos de bacia já concluídos?

Um dos pontos nevrálgicos se refere à falta de uma visão sistêmica e integrada por parte dos gestores municipais, estaduais e federal (Maciel, 2018). O sistema hidrológico não respeita as divisões político-administrativas que historicamente utilizamos na gestão pública. Uma articulação coordenada e integrada das três esferas é crucial, para que todos os municípios, estados e governo federal possam contribuir com a sua parte para atingir as metas estipuladas para a bacia em seu plano.

Figura 16 - Taxa anual relativa do prejuízo total das secas e estiagens dividido pelo PIB, por município do Rio Grande do Sul



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os gestores precisam incorporar na estrutura administrativa do Estado os mecanismos necessários para a tomada de decisão ser mais efetiva nas

bacias hidrográficas, de modo a descentralizar recursos para ações voltadas à qualificação dos recursos hídricos. O planejamento deve levar em conta a compreensão de que o ciclo hidrológico está associado a um sistema e que este deve ser tratado na unidade territorial de bacias. Atualmente, os Comitês de Bacia possuem alcance limitado, especialmente, porque não se sustentam financeiramente, não possuem orçamento para implementar ações mais efetivas em relação ao saneamento e melhoria das condições ambientais relacionadas aos recursos hídricos, como revela o RARH (Rio Grande do Sul, 2022). Convém lembrar que esse cenário não é exclusivo do Rio Grande do Sul, tem sido amplamente debatido por pesquisadores, técnicos e gestores em outros estados do país e revela uma dificuldade em nível nacional (Carvalho, 2020).

Em relação à gestão qualitativa das águas, é importante que o Estado do Rio Grande do Sul viabilize, por exemplo, o instrumento da outorga de lançamento de efluentes. Atualmente, as autorizações para disposição de efluentes, emitidas no âmbito do licenciamento ambiental, ainda são avaliadas pontualmente. Não é realizada a análise cumulativa dos efeitos destes lançamentos nos corpos hídricos, o que seria imprescindível para melhor compreensão da dinâmica dos poluentes nos rios. Além disso, a situação atual não permite o controle social e a gestão descentralizada dos comitês. Deste modo, é fundamental uma aproximação da Sema/RS com os órgãos de licenciamento municipais, visando ampliar o acesso aos dados de lançamento de efluentes licenciados e permitir a realização de estudos sobre a diluição e dispersão dos poluentes hídricos. Ademais, para que as metas de enquadramento de corpos hídricos possam ser alcançadas, investimento em saneamento é crucial. Deve-se buscar prioridades em cada bacia, especialmente, aquelas que possuem mais atividades da sociedade e/ou serviços ecossistêmicos que dependam de melhor qualidade hídrica.

Outro tópico que merece ser destacado se refere às agências: apesar de previstas em Lei, as Agências de Bacias Hidrográficas ainda não foram implantadas no RS. Este entrave também dificulta a implementação de ações necessárias à gestão adequada dos recursos hídricos no estado, pois sem isso não há uma perspectiva otimista em relação ao orçamento necessário para a realização de obras voltadas ao saneamento ambiental e/ou monitoramento

das condições hidrológicas. A cobrança pelo uso dos recursos hídricos, por exemplo, é uma das atribuições relacionadas às Agências de Bacias Hidrográficas, que são instituições de apoio técnico e administrativo aos comitês (Gimenez; Cichelero; Danieli, 2019).

No RARH são apontadas outras questões relevantes, dentre as quais, destacam-se:

- a) a necessidade de ampliação do apoio técnico aos comitês;
- b) a importância de se definir de forma mais clara as prioridades do Sistema Estadual de Recursos Hídricos (SERH);
- c) a progressiva implementação dos demais instrumentos de gestão, como a cobrança pelo uso e o sistema de informações sobre recursos hídricos.

Além disso, o documento aponta a urgência para atender às demandas existentes para elaboração, revisão e atualização dos Planos de Bacia (PBH), mantendo sua articulação com os planos estadual e nacional. Os PBH devem, sempre que possível, estar alinhados com o planejamento realizado no âmbito dos COREDEs.

A manutenção e ampliação da rede de monitoramento hidrológico consiste em outro desafio (Garbossa; Novaes; Lapa, 2020). Não é possível desenvolver políticas públicas e gestão de recursos hídricos sem informações sistemáticas e atualizadas da situação hídrica, em termos qualitativos (parâmetros físicos, químicos e microbiológicos) e quantitativos (chuva, nível fluvial, vazão, sedimentos etc.). A Sema/RS ressalta, por exemplo, a importância da continuidade do programa Qualiágua para a manutenção do monitoramento contínuo da qualidade da água superficial no RS (Rio Grande do Sul,, 2022).

No que se refere à gestão de risco de desastres, atualmente, o grande desafio no Rio Grande do Sul envolve o enfrentamento da crise hídrica. Para além disso, outro tópico se refere aos eventos extremos de origem hidrometeorológica, para os quais é necessário:

- a) gerar, atualizar e consolidar mapas de áreas suscetíveis e de perigo;
- b) identificar e atualizar o cadastro de populações vulneráveis e expostas a inundações, enxurradas e movimentos de massa;

- c) elaborar mapas e avaliação de riscos para compor os Planos Municipais de Redução de Riscos (PMRR);
- d) estudar a viabilidade de medidas estruturais e não-estruturais para controle de inundações, alagamentos e movimentos de massa;
- e) manter e ampliar a rede de monitoramento hidrometeorológica.

Outra perspectiva, em relação aos desastres de modo geral, diz respeito a uma estratégia para a implantação e consolidação de um sistema integrado de previsão e prevenção de desastres, com aperfeiçoamento e/ou atualização dos modelos de ordem meteorológica e hidrológica.

Por fim, entende-se como urgente, para cada bacia hidrográfica, compatibilizar as demandas hídricas e o uso da água às disponibilidades e oferta do sistema hidrológico, buscando sempre que possível o uso múltiplo e racional dos recursos, incluindo, se necessário, a cobrança do uso e valorização da água como bem comum, que possui valor e é limitado. Em relação às demandas hídricas, sistema de outorgas e, em especial, aos usos de águas subterrâneas, o RARH enfatiza a necessidade de dar continuidade e ampliar o Programa de Regularização de Poços, para reduzir o passivo de irregularidade. O Censo 2010 (IBGE) identificou mais de 400 mil domicílios abastecidos por poços no RS, porém pouco mais de 8 mil está registrado no sistema estadual. Se não conhecermos as retiradas de águas subterrâneas, a capacidade de recarga do sistema pode ser comprometida, de modo a inviabilizar a sustentabilidade hidrogeológica de nossos aquíferos. Esse é um dos principais desafios da gestão quantitativa das águas no RS: a falta de conhecimento acerca das demandas hídricas, atual e futura, que pode ser aprimorada por meio da regularização dos usuários no SIOUT/RS.

### **3. Considerações finais**

Esta pesquisa se propôs a realizar um diagnóstico e análise espacial integrada dos recursos hídricos no Rio Grande do Sul, por meio de geoprocessamento e mapeamento de diversos indicadores. Para tanto, foi adotada uma metodologia quali-quantitativa, através da integração e análise sistêmica de dados provenientes de bases digitais disponíveis para o estado. O estudo permitiu identificar as dificuldades, os desafios e as perspectivas para a

gestão das águas nas bacias hidrográficas visando a implementação de efetivas políticas públicas no setor.

A pesquisa revelou resultados preocupantes em relação ao comprometimento da vazão outorgável em algumas bacias hidrográficas do estado, com índice superior a 80%. Identificou-se que a maioria das bacias não atinge nem 30% de atendimento dos domicílios por esgotamento sanitário, o que necessariamente interfere na qualidade dos recursos hídricos. Além disso, este estudo mostrou que, nas últimas décadas, aproximadamente 460 mil habitantes, em média por ano, foram afetados por desastres hidrológicos, meteorológicos ou climáticos.

A partir dos resultados e discussão apresentada, conclui-se que os principais desafios, que impedem ou limitam a execução das ações previstas nos planos de bacia, são:

- a) a falta de uma visão sistêmica e integrada por parte dos gestores públicos;
- b) os entraves para a criação das Agências de Bacias Hidrográficas e, conseqüentemente, a dificuldade de implementação dos demais instrumentos de gestão, como a cobrança pelo uso e o sistema de informações sobre recursos hídricos;
- c) a falta de conhecimento acerca das demandas hídricas e o passivo de irregularidade dos poços para retirada de águas subterrâneas;
- d) a inexistência de um instrumento efetivo para a outorga de lançamento de efluentes e sua análise cumulativa em corpos hídricos.

Como perspectivas, a pesquisa identificou, entre outros, a necessidade de investimento em saneamento para que as metas de enquadramento de corpos hídricos possam ser alcançadas. As prioridades de cada bacia precisam ser (re)definidas de modo a implementar mais rapidamente ações que visam melhorar a qualidade hídrica. Além disso, foi destacada: a importância da manutenção e ampliação da rede de monitoramento hidrológico; a necessidade de adoção de uma estratégia para a implantação e consolidação de um sistema integrado de previsão e prevenção de desastres, com aperfeiçoamento e/ou atualização dos modelos de ordem meteorológica e hidrológica; além da

urgência em compatibilizar as demandas hídricas e o uso da água às disponibilidades e oferta do sistema hidrológico.

## Referências

BANCO MUNDIAL. **Relatório de danos materiais e prejuízos decorrentes de desastres naturais no Brasil**: 1995-2019. 2 ed. Florianópolis: GFDRR; FAPEU; UFSC; CEPED, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec/danos\\_e\\_prejuizos-versao\\_em\\_revisao.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec/danos_e_prejuizos-versao_em_revisao.pdf). Acesso em: 31 out. 2022.

BARBOSA, F. D. **Comitês de Bacias Hidrográficas, representação e participação**: desafios e possibilidades à gestão da água e dos recursos hídricos no Brasil. 2019. Tese (Doutorado em Ciências Ambientais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/11643>. Acesso em: 13 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm). Acesso em: 16 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. **Sistema integrado de informações sobre desastres**. Brasília, 2022a. Disponível em: <https://s2id.mi.gov.br/>. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**. Brasília, 2022b. Disponível em: <http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/>. Acesso em: 31 out. 2022.

BRÊDA, J. P. L. F. *et al.* Climate change impacts on South American water balance from a continental-scale hydrological model driven by CMIP5 projections. **Climatic Change**, Dordrecht, v. 159, n. 4, p. 503-522, 2020.

CARVALHO, A. T. F. Bacia hidrográfica como unidade de planejamento: discussão sobre os impactos da produção social na gestão de recursos hídricos no Brasil. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente, Prudente, v. 1, n. 42, p. 140-161, 2020.

GARBOSSA, L. H. P.; NOVAES, A. L. T.; LAPA, K. R. Automação de baixo custo como alternativa para monitoramento hidrológico. **Agropecuária Catarinense**, Florianópolis, v. 33, n. 3, p. 72-76, 2020.

GIMENEZ, J. R.; CICHELERO, C. A.; DANIELI, G. S. A omissão do Estado do Rio Grande do Sul na cobrança pelo uso dos recursos hídricos. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 10, n. 2, 2019.

GUASSELLI, L. A.; ETCHELAR, C. B.; BELLOLI, T. F. Os impactos do cultivo de arroz irrigado sobre as áreas úmidas da Área de Proteção Ambiental do Banhado Grande do rio Gravataí-RS. *In*: BRAZILIAN SYMPOSIUM ON REMOTE SENSING, 16., 2013, Foz do Iguaçu. **Proceedings [...]**. Foz do Iguaçu, 2013. p. 13-18.

GUEDES, H. A. S.; PRIEBE, P. D. S.; MANKE, E. B. Tendências em séries temporais de precipitação no Norte do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil. **Revista Brasileira de Meteorologia**, São José dos Campos, v. 34, p. 283-291, 2019.

MACIEL, E. M. A complexidade no gerenciamento de bacias hidrográficas: consumo e gestão integrada. **Revista Brasileira de Gestão e Engenharia**, São Gotardo, v. 9, n. 1, p. 122-136, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia/article/view/367>. Acesso em: 16 set. 2022.

MIRANDA, G. M. Motivações e desafios para a implementação da gestão integrada de recursos hídricos em federações: os casos brasileiro e suíço. **Revista de Gestão de Água da América Latina**, Porto Alegre, v. 17, e6, jan./dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21168/rega.v17e6>. Acesso em: 2 mar. 2022.

MIRANDA, P. T. *et al.* Alterações nas vazões dos rios da América do Sul: uma comparação entre histórico passado e projeções futuras. *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS, 24., 2021, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Porto Alegre: ABRHidro, 2021. p. 1-9. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/233956>. Acesso em: 21 fev. 2022.

NAITZEL, L. T. **Validação de modelos climáticos globais e análise de projeções futuras para o Rio Grande do Sul**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia Ambiental) – Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/231335>. Acesso em: 16 ago. 2022.

OLIVEIRA, G. G. **Abordagem estocástica para análise da relação entre a disponibilidade e a demanda hídrica no futuro**. 2014. Tese (Doutorado em Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/115215>. Acesso em: 23 jan. 2022.

OLIVEIRA, G. G.; PEDROLLO, O. C.; CASTRO, N. M. D. R. Stochastic approach to analyzing the uncertainties and possible changes in the availability of water in the future based on scenarios of climate change. **Hydrology and**



**Earth System Sciences**, [s.l.], v. 19, n. 8, p. 3585-3604, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.5194/hess-19-3585-2015>. Acesso em: 23 jul. 2022.

OSTAD-ALI-ASKAR, K.; SU, R.; LIU, L. Water resources and climate change. **Journal of Water and Climate Change**, [s.l.], v. 9, n. 2, 2018.

PENALBA, O. C.; RIVERA, J. A. Precipitation response to El Niño/La Niña events in Southern South America—emphasis in regional drought occurrences. **Advances in Geosciences**, [s.l.], v. 42, p. 1-14, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.5194/adgeo-42-1-2016>. Acesso em: 31 jan. 2022.

PESCKE, I. K.; PEREZ, K. J.; LARA, D. M. (2022). Se não agora, quando? Água e saneamento como ODS da Agenda 2030 e a realidade no Rio Grande do Sul (Brasil). **Revista Brasileira de Educação Ambiental**, Diadema, v. 17, n. 2, p. 433-451, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.34024/revbea.2022.v17.13422>. Acesso em: 2 mar. 2022.

POKHREL, Y. *et al.* Global terrestrial water storage and drought severity under climate change. **Nature Climate Change**, [s.l.], v. 11, n. 3, p. 226-233, 2021. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41558-020-00972-w>. Acesso em: 20 out. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura. **Relatório anual de recursos hídricos: 2021**. Porto Alegre, 2022. Disponível em: <https://www.Sema.rs.gov.br/relatorio-rh>. Acesso em: 1 nov. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura. **Sistema de outorga de água do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 2023. Disponível em: <http://www.sout.rs.gov.br/#/>. Acesso em: 7 mar. 2023.

SENEVIRATNE, S. I. *et al.* Weather and climate extreme events in a changing climate. In: MASSON-DELMOTTE, V. *et al.* (ed.). **Climate change 2021: the physical science basis**. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2021. p. 1513–1766.

SILVA, M. B.; HERREROS, M. M. A. G.; BORGES, F. Q. Gestão integrada dos recursos hídricos como política de gerenciamento das águas no Brasil. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, Santa Maria, v. 10, n. 1, p. 101-115, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/download/13358/pdf>. Acesso em: 21 mar. 2023.

SILVEIRA, A. L. L. Ciclo hidrológico e bacia hidrográfica. In: TUCCI, C. E. M. (org.). **Hidrologia: ciência e aplicação**. 4. ed. Porto Alegre: ABRH, 2007. p. 35-51.

TAYLOR, R. G. *et al.* Ground water and climate change. **Nature Climate Change**, [s.l.], v. 3, n. 4, p. 322-329, 2013. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/nclimate1744>. Acesso em: 21 mar. 2023.

TUNDISI, J. G. Novas perspectivas para a gestão de recursos hídricos. **Revista USP**, São Paulo, v. 70, p. 24-35, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i70p24-35>. Acesso em: 21 mar. 2023.

UCSB. **Climate hazards group infrared precipitation with stations (CHIRPS)**. Santa Barbara, 2023. Disponível em: <https://data.chc.ucsb.edu/products/CHIRPS-2.0/>. Acesso em: 15 mar. 2023.

USFC. Centro de Estudos e Pesquisas em Engenharia e Defesa Civil. **Atlas digital de desastres no Brasil**. Florianópolis, 2023. Disponível em: <http://atlasdigital.mdr.gov.br/>. Acesso em: 28 abr. 2023.

# A construção de políticas públicas de inovação na esfera municipal: oportunidade, problema e solução

*Building public innovation policies at the municipality:  
opportunity, problem and solution*

Diego Gonzales Chevarria<sup>1</sup>

Amanda Maioli Pasqual<sup>2</sup>

Lisandra Balbinot<sup>3</sup>

Milene Rostirolla<sup>4</sup>

**Resumo:** A partir da concepção de tripla hélice, há amplas discussões sobre qual deve ser o papel do Governo na dinâmica da inovação, sendo que políticas públicas de incentivo à inovação têm sido propostas em diferentes esferas de governo. O presente artigo tem por objetivo analisar uma política pública de apoio à inovação em âmbito municipal. Como base conceitual, adotou-se a ideia de agenda pública, o modelo de múltiplos fluxos, e buscando também discutir as tipologias de políticas públicas de inovação. O artigo foi desenvolvido a partir de uma pesquisa aplicada, de natureza qualitativa, com base em um estudo de caso relevante, de município de médio-grande porte do sul do Brasil. Para tal, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com atores políticos envolvidos no processo de construção da política. Resultados da pesquisa sugerem que o momento político caracterizou uma janela de oportunidade para a implementação da política, o que não dispensou a necessidade de envolvimento de diversos agentes públicos e privados no processo. Apesar desta oportunidade, observou-se também que não havia clareza do problema a ser resolvido, e que a política implementada buscou atuar tanto na dimensão da oferta, quanto da demanda, indo além de um simples benefício tributário.

**Palavras-chave:** inovação; políticas públicas; agenda política.

<sup>1</sup> Doutor em Administração pela UFRGS, auditor de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) e professor do Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS), E-mail: chevarria@tce.rs.gov.br; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6482-0225>.

<sup>2</sup> Bacharel em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), advogada, E-mail: amanda\_maioli@hotmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-0201-3093>.

<sup>3</sup> MBA em gestão de pessoas pela UNINTER; Consultora de vendas, E-mail: lili\_balbinot@hotmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-0740-0505>.

<sup>4</sup> Bacharel em Comunicação Social (jornalismo) pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). E-mail: milene.rostirolla@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-0678-7856>.

**Abstract:** *Based on the triple helix concept, there are extensive discussions about what should be the Government's role in the dynamics of innovation, and public policies to encourage innovation have been proposed in different spheres of government. This paper aims to analyze a municipal-level public policy designed to support innovation. The conceptual framework includes the notion of a public agenda, the model of multiple flows, and a discussion of typologies of public policies on innovation. The paper is based on applied qualitative research, focusing on a case study of a medium-large municipality in southern Brazil. Semi-structured interviews were conducted with political actors involved in the policy development process. The research findings suggest that the political environment provided a window of opportunity for policy implementation, which required the involvement of various public and private stakeholders. However, it was observed that there was a lack of clarity regarding the problem to be addressed, and the implemented policy aimed to address both supply and demand aspects, going beyond mere tax incentives.*

**Keywords:** *innovation; public policy; political agenda.*

## **Introdução**

A inovação ocupa um lugar central na sociedade contemporânea, sendo objeto de amplas discussões. Grande parte dessa relevância decorre da consolidação de estudos como os de Sollow (1956) e Schumpetter (1961), que estabeleceram uma relação significativa entre inovação e desenvolvimento socioeconômico. Dessa forma, a sociedade passou a desejar a inovação, o que resultou na inclusão do fomento à inovação na agenda política e governamental.

A capacidade de identificar oportunidades e colocá-las em prática é fundamental para a inovação empresarial. No entanto, o mercado nem sempre consegue coordenar esforços e promover inovações, especialmente em áreas de alto risco e longo prazo de maturação. O desafio de estimular a atuação das empresas é ainda mais complexo quando se considera a necessidade de colaboração com governo e academia, e o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável da sociedade. É nesse contexto que a construção de políticas públicas de apoio à inovação se torna relevante para a agenda política.

Há amplas discussões sobre o papel dos governos na dinâmica da inovação. Estudos indicam que o Brasil ainda apresenta baixo desempenho em termos de inovação. De acordo com o Índice Global de Inovação de 2021 (Wipo, 2021), o Brasil ocupa a 57ª posição entre 137 países. Diante dessa

realidade, tem sido proposto no país uma série de medidas para aumentar a capacidade inovadora, incluindo apoio financeiro direto, crédito direcionado, incentivos fiscais, medidas regulatórias e melhorias no ambiente de negócios, além de políticas voltadas para o desenvolvimento de cidades e regiões (Costa, 2016; Tidd; Bessant, 2015).

Recentemente observa-se também o surgimento de políticas públicas de apoio à inovação de âmbito regional, ou mesmo local, como resultado da ação dos municípios. Em que pese já exista certa experiência no Brasil na construção e implementação de políticas públicas de apoio à inovação em âmbito nacional, o surgimento de políticas locais é realidade bastante recente, e que vem se disseminando nacionalmente. Sendo realidade recente e contemporânea, faltam pesquisas que discutam criticamente esse fenômeno, buscando compreendê-lo e avaliá-lo a partir da teoria.

Diante desse contexto, o objetivo deste artigo é analisar o processo de construção de políticas públicas de apoio à inovação em nível municipal. Buscou-se responder à questão de como essas políticas se inserem na agenda, quais problemas visam resolver, e quais medidas e ferramentas são propostas para lidar com esses problemas. O foco deste artigo está na atuação dos governos, notadamente de âmbito municipal, no desenvolvimento de políticas de fomento aos processos de inovação. Buscou-se assim dar ênfase na ação pública de estímulo à dinâmica empresarial, indo para além da inovação quando implementada na gestão pública.

Para atingir esses objetivos, realizou-se uma pesquisa com base em um estudo de caso de um município de médio-grande porte que, recentemente, aprovou legislação para instituir uma política pública de inovação. Essa pesquisa é relevante na medida em que visa a uma melhor compreensão das dinâmicas presentes no ambiente de inovação no país, e sua relação com a ação governamental e a esfera pública local.

Após esta breve introdução, discutimos no referencial teórico os conceitos de política pública, agenda, problema e solução, bem como a tipologia das políticas de inovação. Na seção subsequente, apresentamos a metodologia utilizada na pesquisa, e na quarta seção, realizamos uma análise do caso em estudo. Por fim, na última seção, consolidamos os principais resultados obtidos, com base nos quais tecemos as considerações finais.

## 1. Políticas públicas de inovação

Secchi (2014) define política pública como uma ação com a intenção de resolução de um problema que seja público, ou seja, um problema que seja de um conjunto ou grupo de pessoas socialmente caracterizado. Ao definir política pública, Secchi (2014) trata de duas dimensões possíveis de estarem presentes no conceito de política, diferenciando as ideias de *politics* e *policy*. Política enquanto *politics* trata das formas de acesso, manutenção e uso do poder, centrando o estudo nos jogos e disputas políticas. Já *policy* remete a dimensão concreta do impacto na realidade das decisões políticas, bem como do processo de implementação e controle dessas decisões. O conceito de política pública (*public policy*) enquadra-se, assim, no segundo sentido da concepção de política.

A literatura sobre políticas públicas procura explicar também o processo de formulação dessas iniciativas. Almeida e Gomes (2018) discutem as três principais estruturas teóricas adotadas no estudo de políticas públicas no Brasil. O modelo de “Múltiplos Fluxos” proposto por Kingdon (2011) tem como foco a forma como determinado tema é selecionado como prioritário na agenda governamental. O modelo de “Coalisões de Advocacia” de Jenkins-Smith e Sabatier (1994) discute o processo de construção de acordos e arranjos entre os diversos atores sociais. E o modelo de “Equilíbrio Pontuado”, de Baumgartner e Jones (1993), tem como principal unidade de análise os processos de mudança relevante nas políticas públicas.

Em comum, estes modelos entendem a política pública como o resultado da interação entre diferentes atores e grupos ao longo de um período do tempo. Este processo de formulação abrange a criação da agenda governamental, a identificação de alternativas e soluções viáveis para lidar com as questões presentes nessa agenda, bem como a implementação e avaliação dessas políticas públicas (Kingdon, 2011; Secchi, 2014; Capela, 2018).

A agenda política pode ser definida como o conjunto de temas ou problemas sociais que são considerados relevantes pela sociedade em um determinado momento (Jones *et al.*, 2016; Zahariadis, 2019). O estudo da agenda política concentra-se na análise dos motivos pelos quais alguns temas

são priorizados em detrimento de outros, à medida que esses temas migram da agenda sistêmica para a agenda governamental (Cobb *et al.*, 1976; Capela, 2020).

Esse processo de transformação de questões públicas em prioridades governamentais é conhecido como formação da agenda (Zahariadis, 2019). A formação ou definição da agenda é um processo dinâmico e fluído, altamente competitivo, que é influenciado pelo discurso público, resultando na alternância dos temas considerados mais relevantes ao longo do tempo (Kim *et al.*, 2017). Por fim, um dos pressupostos fundamentais na formulação de políticas públicas é que os problemas sociais que compõem a agenda são passíveis de serem solucionados por meio das políticas adequadas (Hoornbeek; Peters, 2017).

## **1.1 Os níveis da Agenda Política**

A agenda política pode ser compreendida em diferentes níveis, sendo dividida em agenda sistêmica, agenda governamental e agenda decisória (Cobb *et al.*, 2004; Capella, 2018). Diversas temáticas disputam a atenção dos políticos, dos servidores públicos que compõem a burocracia estatal e dos cidadãos. Nesse processo, algumas questões são privilegiadas e alcançam o topo da escala de relevância, enquanto outras permanecem em um nível de atenção inferior.

A agenda sistêmica é composta por um conjunto de questões que despertam interesse na sociedade como um todo, sendo consideradas de competência das autoridades governamentais e atraindo a atenção da opinião pública, inclusive demandando uma ação concreta por parte do Estado.

Por sua vez, a agenda governamental é formada por questões que são consideradas prioridades pelos tomadores de decisão vinculados ao governo, concentrando sua atenção (Kingdon, 2011; Capella, 2020, 2018). Nem todas as questões que surgem na sociedade e fazem parte da agenda sistêmica conseguem atrair a atenção do governo, muitas vezes permanecendo fora da agenda governamental. Dada a complexidade e o volume de demandas existentes na sociedade, apenas algumas questões são levadas adiante. As temáticas que são consideradas seriamente, vistas como maduras pelos formuladores de políticas públicas e próximas de se tornarem políticas efetivas,

compõem um subconjunto da agenda governamental, conhecido como agenda decisória (Capella, 2020, 2018).

Esse sistema de hierarquização para a definição da agenda pública é contínuo, dinâmico e fluido, mas é possível classificar os assuntos que prosperam na agenda pública em três categorias:

- a) questões que, embora possam ser de interesse da sociedade, devido à sua técnica ou complexidade, não recebem atenção pública, sendo resolvidas pelas elites decisórias;
- b) questões de grande impacto imediato, mas que não deixam uma marca significativa no sistema político a longo prazo;
- c) questões com amplo ciclo de vida e capacidade de modificar o ambiente político, podendo até mesmo levar a transformações no sistema (Fucks, 2000).

## **1.2 O Modelo de Múltiplos Fluxos na Construção de Políticas Públicas**

Um dos modelos mais amplamente difundidos para o estudo da formulação da agenda governamental é o modelo de Múltiplos Fluxos (Jones *et al.*, 2016; Capella, 2018). Segundo Kingdon (2011), as políticas públicas são o resultado de três fluxos relativamente independentes: o fluxo de problemas (*problems stream*), o fluxo de soluções (*policy stream*) e o fluxo político (*politics stream*). Para a formação da agenda política, é necessário que ocorra um processo de convergência desses três fluxos.

O primeiro fluxo diz respeito à seleção dos problemas. A definição do que constitui um problema é um dos elementos centrais na formação das políticas públicas, e apenas poucos problemas conseguem efetivamente entrar na agenda decisória.

O segundo fluxo trata das soluções. As soluções, ou alternativas, derivam de ideias discutidas em comunidades de especialistas (Silva; Nagem, 2011; Hoornbeek; Peters, 2017). A partir desses debates, sobrevivem as ideias consideradas viáveis tecnicamente e financeiramente, e que contam com o apoio do público e dos formuladores de políticas. É importante ressaltar que o fluxo de decisões se desenvolve de maneira independente do fluxo de problemas.



Por fim, o terceiro fluxo é o fluxo político em si. Esse fluxo resulta das negociações políticas, alianças e barganhas, bem como da opinião pública, que pode incentivar ou desestimular determinadas questões. Forças políticas organizadas, como grupos de pressão, também podem apoiar ou desencorajar questões específicas. O fluxo político exerce uma grande influência na alteração da agenda governamental, especialmente por meio da alternância de atores políticos (*turnover*). Essas mudanças podem resultar na inclusão de novas questões na agenda ou no bloqueio e restrição de outras; sendo que as trocas de governo são sempre momentos de mudanças na agenda (Akhtari *et al.*, 2022; Capella, Brasil, 2018).

As políticas públicas muitas vezes passam por longos períodos de equilíbrio e estabilidade, nos quais as mudanças ocorrem de forma lenta e incremental. Por outro lado, também são observados períodos de mudanças rápidas, denominados "janelas de oportunidade" política (*policy windows*) (Birkland, 2004; Jones *et al.*, 2016; Zahariadis, 2019). As janelas de oportunidade geralmente representam momentos críticos nos quais os três fluxos - problemas, soluções e políticas - convergem em uma determinada direção, gerando uma dinâmica de mudança acelerada na agenda.

Ao considerar esses três fluxos, é possível compreender por que alguns problemas alcançam a agenda de decisões mais cedo, enquanto outros, embora conhecidos, não resultam em ações governamentais. O modelo de múltiplos fluxos busca entender como poucas ideias, provenientes de um vasto conjunto de preocupações, tornam-se relevantes e aceitas para a criação de políticas públicas (Metten *et al.*, 2015; Gomide, 2008).

### **1.3 A Definição do Problema**

O conjunto de problemas e questões considerados relevantes em determinado momento, resultante das ações políticas de diversos atores sociais, está relacionado à formação da agenda pública (Capella, 2018). Um ponto crucial nesse processo é a definição do que constitui um problema público (Rocheffort; Cobb, 1993). A elaboração de políticas públicas como atividade governamental surge a partir da identificação dos problemas que precisam ser solucionados.

Os problemas públicos geralmente afetam um grande número de pessoas e envolvem diferentes atores sociais e interesses. São frequentemente complexos e desafiadores de resolver, exigindo esforços consideráveis para sua solução (Hoornebeek; Peters, 2017).

Uma questão é uma situação ou evento social percebido por um grupo, mas nem sempre leva a uma ação em resposta. Para se tornar objeto de atenção e ser considerada um problema, uma questão precisa ser reconhecida como um assunto público, ser divulgada, apresentada e discutida pela sociedade nesse sentido (Fucks, 2000).

Para que as questões sejam transformadas em políticas públicas, passam por processos de escolha e são defendidas por grupos sociais em uma arena pública de disputa. Quando os atores envolvidos na formulação de políticas reconhecem essas questões, elas se tornam problemas públicos.

A partir da identificação do problema, inicia-se o debate sobre a questão, com o objetivo de atrair a atenção dos formuladores de políticas para a elaboração de soluções públicas (Capella, 2018). Na definição do problema, vários elementos devem ser considerados, como a causalidade, a percepção da gravidade e a incidência relacionada ao problema, além de fatores como novidade, situações de crise, o público-alvo envolvido e as soluções propostas.

A definição do que constitui um problema, bem como sua gravidade e relevância, está ligada a uma determinada visão de mundo (Peters; Tarpey, 2019). Fatores ideológicos relacionados a um contexto cultural e a valores sociais mais amplos legitimam questões e assuntos públicos, orientando e limitando os debates sobre a definição do problema. Elementos estruturais, como a organização do Estado e sua estrutura legal, também desempenham um papel na determinação de quais questões públicas se tornam problemas efetivos.

A definição do que constitui um problema também depende da mobilização social. O conflito de interesses está presente em todas as atividades políticas, e a definição do problema é um dos elementos centrais desse conflito (Kingdon, 2011; Weible; Heikkila, 2017). A mobilização dos atores sociais é a maneira de despertar interesse e transformar esse conflito em uma questão pública.

## 1.4 O Fluxo de Soluções

A ação governamental envolve a compreensão das possíveis soluções para um determinado problema público. A construção de alternativas está relacionada à avaliação de diferentes cursos de ação para lidar com uma questão (Howlett *et al.*, 2016, 2017; Jones *et al.*, 2016; Zahariadis, 2019). As soluções são construções sociais e envolvem disputas entre diferentes visões e interesses.

Uma das consequências do modelo de Múltiplos Fluxos é que, por serem independentes, por vezes o fluxo de problemas e o fluxo de soluções não estão alinhados entre si. O fluxo de soluções não está necessariamente relacionado a uma percepção prévia de problemas específicos. Segundo Kingdon (2011), a relação entre agendas políticas e alternativas não deve ser entendida como ocorrendo de forma linear ou sequencial. Em várias situações, observa-se o desenvolvimento independente de uma determinada solução, frequentemente antes da definição dos problemas aos quais ela se destina (Capella; Brasil, 2018).

A definição de soluções também envolve considerações sobre a viabilidade de implementá-las como políticas públicas (Jones *et al.*, 2016; Zahariadis, 2019). Essa avaliação de viabilidade inclui aspectos técnicos da solução, disponibilidade de recursos e considerações éticas relacionadas à proposta.

Uma alternativa percebida como viável tende a se difundir entre os atores sociais envolvidos por meio de mecanismos de persuasão social, resultando em um efeito multiplicador – também descrito como efeito vagão (*bandwagon*) ou de manada – (Barnfield, 2017). A difusão é necessária para que os diferentes atores sociais tomem conhecimento das diferentes alternativas e as considerem efetivamente como soluções.

Os atores sociais desempenham um papel crucial na seleção das questões que compõem a agenda política. Sua atuação ocorre por meio de sua inserção em redes e comunidades relacionadas às questões que fazem parte da agenda e que são ou serão afetadas pelas políticas públicas específicas (Schneider; Ingram, 1993). Eles buscam levar as questões a diferentes fóruns e

arenas de interação como forma de mobilizar o público e os tomadores de decisão.

Esses grupos de interesse mobilizam seus recursos para convencer os demais atores sociais sobre a relevância de uma determinada condição social, bem como sobre a viabilidade de uma alternativa. Esse processo é complexo, dada a multiplicidade de atores e arenas envolvidos (Kingdon, 2011; Zahariadis, 2019). A mídia, devido à sua capacidade de chamar a atenção para determinadas questões, desempenha um papel significativo no estabelecimento da agenda pública (Capella; Brasil, 2018).

A noção de comunidades é relevante para compreender o processo de definição da agenda política (Capella; Brasil, 2015). Comunidades; acadêmicos, analistas, assessores parlamentares, funcionários públicos, pesquisadores, entre outros - são caracterizadas como um conjunto de especialistas que compartilham uma preocupação em relação a um tema específico. As comunidades são espaços fundamentais para a geração, experimentação e difusão de alternativas que podem fazer parte do fluxo de soluções, embora, mais uma vez, essas comunidades não estejam necessariamente ligadas ao fluxo de problemas a serem resolvidos.

## **1.5 Inovação como Política Pública**

Inovação é definida pelo Manual de Oslo, publicação de referência sobre o tema, como um novo bem ou serviço, processo, método de marketing ou prática de negócios, o qual apresente, na ótica do cliente, uma performance significativamente melhorada (OCDE, 2005). Schumpeter (1961) enfatiza a ruptura no sistema econômico resultado da inovação, reforçando a importância da firma como fonte de desenvolvimento econômico.

Seguindo a concepção proposta no trabalho de Schumpeter (1961), essa ideia de inovação traz em si dois *locos* complementares, uma dimensão que representa a novidade em si, e outra relacionada ao valor comercial ou social desta novidade, sedimentada na ótica do cliente da inovação. Esta concepção implica que a inovação está relacionada não apenas ao processo de invenção e desenvolvimento tecnológico, mas também a experimentação,

adoção e difusão dos novos produtos, serviços ou processos relacionados a este desenvolvimento (Dosi *et al.*, 1990).

Outra questão relevante está na diferenciação entre inovação de produto e de processo (OCDE, 2005; Higgins, 1995). A inovação em produto é resultado da inserção no mercado de novos produtos, com características, tecnologia ou uso diverso dos existentes no mercado, bem como no lançamento e na melhoria em produtos existentes. A inovação tecnológica em processos produtivos está relacionada a adoção de processos novos ou significativamente melhorados, tanto na produção, quanto na organização e gestão. Embora a inovação de processos usualmente seja transparente ao cliente, deve ser avaliada também na ótica do valor entregue a este, na medida em que representa reduções de custo ou aumento de qualidade.

Já Freeman e Perez (1988) definem quatro categorias, ou amplitudes, de inovação:

- a) incremental, que ocorre continuamente nos sistemas econômicos;
- b) radicais, que são inovações disruptivas, resultado de atividades de pesquisa deliberada em empresas ou universidades;
- c) mudanças de sistema tecnológico, que afetam um ou vários setores da economia, com criação de novas empresas e novos tipos de negócio; e
- d) mudanças de paradigma tecnológico, que implicam em mudanças amplas nos processos produtivos, e afetam o sistema econômico como um todo.

E Bell e Pavit (1993) discutem que a inovação em economias de países em desenvolvimento se dá principalmente pela difusão e adoção de tecnologias oriundas de países desenvolvidos.

As políticas públicas para inovação abrangem uma ampla gama de ações do Estado, que vão desde políticas de ciência e tecnologia, incluindo incentivos a novos setores econômicos, políticas de proteção à propriedade intelectual, até políticas de comércio exterior e desenvolvimento nacional e regional (Costa, 2016).

A discussão sobre políticas públicas de inovação tem atraído a atenção da sociedade e dos formuladores de políticas. Isso ocorre devido à percepção contemporânea de que a inovação, juntamente com a incorporação de

conhecimento e tecnologia aos processos de produção, é um dos principais impulsionadores do desenvolvimento econômico e social (Tidd; Bessant, 2015). Cunha e Severo (2017) pontuam que há uma reconfiguração dos agentes e políticas, tendendo a adoção de um posicionamento ativo do Estado frente à inovação.

O desenvolvimento de políticas públicas de inovação parte de uma concepção estruturalista do processo, em contraponto à visão desenvolvida em Schumpeter (1961), que entende a inovação essencialmente como resultado da ação isolada do empreendedor. O modelo conceitual da tríplice hélice pressupõe que a capacidade das empresas de um país em inovar depende da interação de três principais atores: empresas, instituições governamentais e universidades. Esses três elementos compõem o que é chamado de Sistema Nacional de Inovação.

As instituições governamentais, mais especificamente, refletem normas, regulamentos, políticas públicas e ações dos agentes governamentais, e devem atuar como instâncias de regulação e controle do sistema (Leydesdorff; Etzkowitz, 1998; Tidd; Bessant, 2015; Galvao *et al.*, 2019). Esta concepção estrutural está igualmente relacionada ao modelo de inovação aberta proposto por Chesbrough (2006), que entende a interação entre empresa e universidade como um processo de co-criação.

Nessa concepção, desenvolvida a partir de uma perspectiva econômica evolucionária, o mercado é incapaz de coordenar, por si só, os esforços para o desenvolvimento da inovação (Costa, 2016), o que demanda o desenvolvimento de condições estruturais que apoiem o processo de inovação. Portanto, é necessário um conjunto de políticas públicas que promovam a construção e difusão do conhecimento, juntamente com a apropriação desse conhecimento na criação de novas tecnologias, desenvolvimento de novos produtos e serviços, processos produtivos e formas organizacionais, além de regulamentações que apoiem essas novas tecnologias.

## **1.6 Instrumentos de Políticas Públicas de Inovação**

Nos últimos dez anos, diversas medidas nacionais têm sido propostas com o objetivo de se constituírem em macro-políticas de incentivo a inovação.

A Lei de Inovação - lei nº 10.973/2004 - ampliou e regulou a possibilidade de colaboração entre empresas e entidades de pesquisa, prevendo em especial a comercialização da propriedade intelectual. Já a chamada Lei do Bem - Lei nº 11.196/2005 - ampliou o alcance e facilitou a utilização de incentivos fiscais para investimentos privados em pesquisa e desenvolvimento (Ferreira, 2013).

O Programa Inova Empresa, desenvolvido no escopo do Plano Brasil Maior, teve também importante papel de fomento à inovação. Por fim, vale registrar o marco legal das *startups* e do empreendedorismo inovador, proposto na Lei Complementar nº 182/2021. Embora com resultados limitados, este conjunto de medidas demonstra que a inovação passa a fazer parte da agenda política nacional (Arbix *et al.*, 2017).

Políticas Públicas de incentivo à inovação podem ser categorizadas entre políticas que se dispõem a atuar sobre a oferta, e políticas que têm como foco estímulos à demanda (Bittencourt; Rauen, 2020). Políticas com foco na demanda consistem em instrumentos e ações que tem por objetivo criação, estabilização e crescimento da demanda por inovações. O tipo mais relevante de política de inovação com foco na demanda são as ações de compras públicas para a inovação. São políticas que estimulam a compra de novos produtos e serviços, podendo inclusive prever o desenvolvimento de um novo produto ou serviço para atender a necessidade do ente público. Podem prever preferência à compra pública de empresas caracterizadas como inovadoras, ou que invistam em pesquisa e desenvolvimento.

Estas políticas atuam também definindo pretensões funcionais para novos produtos e serviços, inclusive por meio de ações de regulação. Políticas públicas de demanda podem ainda estimular o aumento do envolvimento de usuários meio e finais no processo de inovação, em especial neste processo de definições funcionais. Na medida em que estabelecem normas técnicas e padronização para estes produtos e serviços, este tipo de política influencia a trajetória do desenvolvimento tecnológico.

Políticas centradas apenas na oferta tendem a não ser suficientes para geração e implementação de inovações (Bittencourt; Rauen, 2020). Dada a compreensão de que a inovação é resultado da interação entre oferta e demanda, políticas de inovação desenvolvidas pelo lado da demanda

complementam aquelas construídas para atuarem pelo lado da oferta, sem excluí-las ou substituí-las (Rauen, 2017).

Políticas públicas que focam a oferta são essencialmente medidas para incentivar o aumento do investimento em inovação por empresas. Parte relevante destas buscam estruturar o Sistema Nacional de Inovação, reduzindo barreiras e dando suporte a atividade inovadora (De Negri, 2015). Estas políticas atuam notadamente em:

- a) facilitação à concessão de patentes e direitos sobre propriedade intelectual;
- b) facilitação para aprovação de atividades de pesquisa;
- c) facilitação para abertura e fechamento de empresas;
- d) regulação aos investimentos de risco;
- e) facilitação à importação de insumos e equipamentos de pesquisa;
- f) facilitação no acesso a recursos e estrutura públicos de pesquisa.

Inclui-se nesta dimensão políticas que buscam facilitar a interação entre empresa-universidade.

Outra forma de atuação das políticas públicas de inovação é por meio de instrumentos extrafiscais, usando o sistema tributário e orçamentário para estimular a atividade; exemplos desses instrumentos incluem créditos subsidiados, incentivos fiscais, e subvenções para empresas (Buffon; Ramos Jacob, 2017). As citadas Lei do Bem e Lei de Inovação são exemplos de leis de incentivos fiscais. A concessão de benefícios fiscais por meio de uma política pública de incentivo à inovação consistiria em uma “discriminação justificada”, na medida em que os benefícios futuros da inovação seriam mais do que proporcionais aos custos atuais da política.

Por fim, políticas públicas de inovação necessitam dar atenção às características e especificidades regionais (Corezola; Côrtes, 2021), bem como considerar adoção de abordagens comuns para regiões similares.

## **2. Metodologia**

A presente pesquisa tem como objetivo compreender o processo de construção de políticas públicas de incentivo à inovação em nível municipal.



Para isso, foi realizado um estudo de caso em um município de porte médio-grande localizado na região serrana do Rio Grande do Sul.

Os estudos de caso têm sido amplamente utilizados na pesquisa em Administração Pública (Freitas; Jabbour, 2011). Neste estudo, o caso é justificado pela recente ocorrência de políticas públicas de inovação no Brasil, especialmente em nível municipal, o que ainda carece de estudos e reflexões. O estudo de caso permite uma análise de um fenômeno contemporâneo e recente (Gil *et al.*, 2005), levando em consideração o contexto e as variáveis que o influenciam. Assim, esta pesquisa é exploratória, qualitativa e aplicada.

A escolha do município em estudo baseou-se em sua relevância, pois a política pública de apoio à inovação analisada pode ser considerada como representativa de diversos municípios do estado e de outras regiões industrializadas. Além disso, o município em questão possui uma posição de liderança regional, o que também contribui para sua escolha.

Para a coleta de dados, foram realizadas entrevistas individuais semiestruturadas, utilizando um roteiro pré-definido de perguntas. Questões adicionais foram abordadas posteriormente para aprofundar a compreensão do objeto de estudo. As entrevistas foram realizadas entre o final de 2022 e o início de 2023, presencialmente, por aplicativos de mensagens, e por correio eletrônico, resultando em mais de um momento de coleta de dados para cada entrevistado, possibilitando assim discutir pontos levantados por entrevistados com os demais.

Os sujeitos de pesquisa foram atores envolvidos no processo de construção da política pública, escolhidos por conta da sua atuação no ecossistema de inovação do município. Buscou-se coletar as impressões do processo tanto dos atores responsáveis pelo desenvolvimento e gestão da política, quanto dos grupos sociais afetados por esta.

Foram entrevistados um representante político eleito no município e responsável pela decisão final de implementação da política, e dois agentes políticos ocupantes de cargo de confiança na gestão pública, sendo um deles servidor de carreira do Município. Foram ouvidos também dois atores de entidades empresariais que representam empresas abrangidas pela política.

Além das entrevistas, foram coletados dados sobre o planejamento e a execução orçamentária relacionados à política pública em análise. Da mesma

forma, foram consultados documentos públicos relevantes, notadamente a justificativa parlamentar apresentado pelo Poder Executivo para a política pública e o voto do relator da matéria, a fim de realizar uma triangulação de dados na construção do entendimento do caso. Por fim, inclui-se também a percepção dos pesquisadores resultado da observação direta da dinâmica de discussão e desenvolvimento da política pública.

### **3. Resultados e discussão**

Esta seção analisa a implementação de uma política pública municipal de apoio à inovação em um município de economia predominantemente industrial, com um Produto Interno Bruto (PIB) significativo e uma renda per capita elevada, além de um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) considerado muito alto.

A política pública de apoio à inovação foi implementada nesse caso por meio de lei ordinária e de lei complementar municipais, especificamente criadas para esse fim. Essas leis foram propostas pelo Poder Executivo municipal e promulgadas em dezembro de 2021.

#### **3.1. Identificação do problema e sua Inserção na agenda política**

Conforme relatado pelos agentes políticos entrevistados, a legislação municipal e a Política Municipal de Inovação surgiram como resultado de uma meta estabelecida no Plano de Governo Municipal de 2021-2022. Essa meta foi incluída no plano devido a demandas apresentadas por empresas locais do setor de tecnologia. Os agentes políticos afirmaram que mantiveram contato com esse grupo de empresas há cerca de 18 anos, iniciando essa interação durante o exercício de seus cargos na vereança municipal.

Com base nesses depoimentos, podemos inferir que o problema foi identificado, definido e construído por um grupo de atores sociais - as empresas de tecnologia - que atuaram como um grupo de pressão para a implementação da legislação. A questão foi reconhecida e permaneceu na agenda pública por um longo período antes de ser incorporada à agenda política como um problema.

Esse problema passou a fazer parte da agenda governamental por meio do fluxo político, que culminou no caso com a mudança do grupo político no poder e a ascensão de atores políticos que mantinham interações com os atores sociais que demandavam uma política pública voltada à inovação. Indica a relação entre a entrada de novos problemas na agenda política e a mudança política, conforme discutido em Akhtari *et al.* (2022). Assim, o problema foi incorporado à agenda governamental e decisório resultado do desenvolvimento de uma política municipal efetiva, estabelecida por meio da legislação de apoio à inovação.

Conforme discutido em Fucks (2000), Peters e Tarpey (2019) e Capela (2018), entre outros, o problema permaneceu por anos como um objeto de atenção de um grupo social, tornando-se um assunto público, até que fosse reconhecido pelos atores envolvidos no processo de formulação de políticas públicas. Apesar do longo período em que a questão amadureceu até se tornar um problema na agenda governamental, e em contraponto ao modelo de Fluxos Independentes de Kingdon (2011), observou-se nas entrevistas que não havia clareza sobre qual era exatamente o problema a ser resolvido por meio da política de inovação. Os entrevistados não conseguiram definir de forma consistente as questões e problemas que motivaram a ação do grupo de pressão e o desenvolvimento da política pública em nível municipal, para além da demanda por concessão de benefícios fiscais.

Os entrevistados relataram que a demanda pela criação de uma política municipal de inovação foi apresentada pelos atores sociais envolvidos de forma genérica, sem especificar os problemas a serem resolvidos ou os instrumentos a serem criados. Eles mencionaram a necessidade de apropriação e regulamentação das políticas nacionais de apoio à inovação, sem definir em quais aspectos era necessária a intervenção no nível municipal.

Outro ponto que surge da pesquisa é que os entrevistados reputaram como pouco relevante a atuação da academia no processo de desenvolvimento da política, e tiveram atuação apenas como parte do ecossistema local de inovação. Os atores das instituições acadêmicas regionais – uma universidade de médio porte e dois centros universitários – foram provocados pelo Poder Público a contribuir com a discussão, mas não assumiram uma posição de liderança do processo, ou mesmo chegaram a propor soluções mais

especializadas. Tal observação pode ser compreendida como alinhada com a debilidade histórica da interação entre empresa-universidade no Brasil (Suzigan; Albuquerque, 2018).

Uma questão relevante que surgiu na pesquisa é que os entrevistados também mencionaram a "desburocratização" como uma questão a ser abordada pela política, embora não tenha sido apresentada como um problema enfrentado pelos atores sociais no processo de implementação de inovações. Essa discussão é importante, pois, como discutido em Arbix *et al.* (2017), uma das demandas característica dos agentes para as políticas de inovação é a criação e o estabelecimento de regulações pelo Poder Público que apoiem a inserção dessas inovações no mercado - o que pode ser entendido, em última instância, como "burocracia".

É importante ressaltar que os entrevistados também mencionaram a demanda por crescimento e desenvolvimento econômico como um problema a ser buscado pelo Poder Público por meio dessa política. Conforme discutido por Fucks (2000), o que se percebe a partir desse caso é que a inovação pode ser uma questão de grande impacto no presente, mas que tende a não definir ou modificar o sistema político a longo prazo, ao contrário da temática do desenvolvimento.

### **3.2. O Processo de construção da solução: o fluxo político**

O processo de construção da solução teve início por meio da interação entre o Poder Executivo municipal e os Executivos de outros municípios que já possuíam legislações de apoio à inovação. Essa interação teve como objetivo buscar o compartilhamento de experiências e entender o impacto da política pública nos agentes privados. Esse processo de interação com outros entes públicos incluiu o Governo do Estado do Rio Grande do Sul e até mesmo cidades de outros estados, como Florianópolis, capital de Santa Catarina.

A solução proposta, consolidada em uma minuta de legislação municipal, foi enviada ao ecossistema local de inovação, composto por iniciativa privada, sociedade civil e universidades locais, para receber críticas e contribuições. Essa proposta de solução também foi apresentada a outras

instâncias da administração pública para obter legitimidade política e viabilizar sua aprovação.

Os entrevistados também destacaram que, em paralelo às ações do Poder Executivo municipal, houve o desenvolvimento de um movimento no Poder Legislativo municipal, que resultou na criação de uma frente parlamentar de apoio a *startups*, empreendedorismo inovador e proteção de dados. Essa frente parlamentar também contribuiu para a construção de uma política de fomento à inovação no Município. Durante a elaboração da proposta de política pública pelo Poder Legislativo, houve interação com diversos agentes privados, como empresas e entidades empresariais ligadas à tecnologia. O projeto de lei resultante dessas ações da frente parlamentar foi enviado ao Poder Executivo municipal, que incorporou parte dessa proposta de legislação em sua política pública.

A construção da solução foi objeto de ampla discussão social e contou com a participação de diferentes setores da sociedade. Conforme Kindom (2011), o caso demonstra a relevância do fluxo político para o desenvolvimento do processo, o qual possibilitou a implementação de ações públicas mesmo sem clareza do problema a ser resolvido. Em parte, a implementação da política é resultado do efeito multiplicador descrito em Barnfield (2017).

Observa-se que, na construção da solução proposta para a política pública, houve interação entre o Poder Público e empresas e, parcialmente, com universidades, caracterizando essa construção um resultado do Sistema Local de Inovação, que é uma parte replicante em nível micro do Sistema Nacional de Inovação (Tidd; Bessant, 2015). Percebe-se, no processo, a relevância da dinâmica da tríplice hélice, na qual os setores governamental, acadêmico e empresarial atuam em busca de um objetivo comum.

Essas observações indicam a existência de uma dinâmica política favorável para a construção da política. Aproveitou-se, assim, como discutido em Capella (2018), Birkland (2004), Jones *et al.* (2016), Zahariadis (2019), de uma janela de oportunidade em um momento em que a inovação ganhou relevância e há uma percepção positiva da sociedade para construir essa política pública.

### 3.3 Tipologia da solução: Lei Municipal de Inovação

A política pública de inovação foi instituída no Município por meio de duas legislações específicas que foram promulgadas simultaneamente. A primeira legislação é uma Lei Complementar que estabelece o programa de Inovação, define a Política Municipal de Incentivo à Inovação e prevê benefícios fiscais. A segunda legislação é uma Lei Ordinária que contempla diversos instrumentos de política pública para incentivar a inovação. Os entrevistados relataram que essas legislações foram desenvolvidas com base no Marco Legal das *Startups*, na Lei da Inovação Federal e na Lei do Bem.

A necessidade de promulgar duas legislações em paralelo se deu pelo fato de que os benefícios fiscais precisavam constar em uma Lei Complementar que estivesse vinculada à Lei Orgânica do Município. O objetivo geral proposto para a política pública é incentivar a criação, atração, expansão e retenção de empreendimentos voltados para a inovação tecnológica no Município.

A Política de Inovação foi estabelecida com dois objetivos estruturantes. O primeiro objetivo é fomentar ações e projetos provenientes do ecossistema de inovação do Município, e isso se manifesta por meio de um conjunto de ferramentas de política de oferta, como tipificado em Bittencourt e Rauen (2020). Para isso, foi criado um Conselho Municipal de Inovação, cuja responsabilidade inclui a análise dos projetos que buscam obter benefícios.

Foi instituído um programa de benefícios fiscais que prevê a redução da alíquota de impostos municipais para projetos de inovação, diminuindo de 4% para 2%, mediante a certificação das empresas como inovadoras e pertencentes a setores estratégicos. Entre as áreas estratégicas incluídas estão soluções tecnológicas nas áreas de saúde, educação, mobilidade urbana, sustentabilidade ou transformação digital do governo, implantação de espaços compartilhados de trabalho em inovação, aceleradoras, investidores anjos e outros fundos de investimento, além de desenvolvedores de *software* e plataformas tecnológicas. Foi criado também um Fundo Municipal de Inovação que deve apoiar as ações aprovadas pelo Conselho.

No processo de construção da solução, os entrevistados apontaram que a principal dificuldade foi convencer os tomadores de decisão sobre a

importância de estabelecer uma política pública municipal de apoio à inovação. Houve grande resistência por parte do Poder Executivo em relação aos benefícios fiscais e tributários, e propostas que previam benefícios tributários mais expressivos foram rejeitadas. Muitas vezes, políticas públicas que envolvem benefícios fiscais são percebidas como renúncia de receita, e não como ações para atrair novos investimentos, gerar renda e emprego.

Um dos obstáculos apontados pelos entrevistados na construção da política pública foi a falta de uma definição objetiva do conceito de inovação, o que dificultou a delimitação dos beneficiários da política. A inovação foi considerada pelos entrevistados como um tema relativamente desconhecido pela administração pública. Uma proposta rejeitada pelo Poder Público foi a de permitir o acesso aos benefícios por meio da autodeclaração dos beneficiários, com posterior fiscalização pelo Município.

Para lidar com a subjetividade da definição de inovação, o Poder Executivo municipal exigiu a criação de um comitê responsável por analisar os projetos candidatos aos benefícios previstos na política. Segundo as entidades que participaram do debate público, a criação desse comitê criou obstáculos e “burocracia” para os empreendedores.

O segundo objetivo da Política de Inovação estava relacionado ao uso de mecanismos de compra pública de soluções inovadoras e encomenda tecnológica, que atuam sobre a demanda. Para isso, a política prevê o estímulo à modernização da administração pública municipal e à transformação digital dos serviços públicos. Entre os instrumentos propostos para estimular a demanda, estão os testes de soluções tecnológicas pelo governo, a realização de *hackathons* (competição de programação) para solucionar problemas municipais em áreas como mobilidade, saúde, educação, segurança pública, entre outros, e a contratação de empresas de base tecnológica para desenvolver tecnologias voltadas para a resolução de problemas públicos.

No entanto, os resultados práticos imediatos alcançados pela política pública foram bastante limitados. Em termos de eficácia da política, apenas uma empresa conseguiu se qualificar junto ao conselho e utilizar os incentivos fiscais previstos. Ainda não existem medições de resultados em termos de efetividade, seja em relação ao crescimento econômico ou ao desenvolvimento social. E quando se considera a dimensão da demanda, não foram

identificados resultados em termos de compras públicas de produtos inovadores.

Apesar da falta de resultados efetivos, os entrevistados destacaram que o maior benefício da construção da política pública foi o indireto, ao trazer o tema para o centro das discussões. A experiência da construção da política de apoio à inovação tem sido apresentada pelas entidades empresariais a outros municípios. Isso sugere que é necessário que o problema esteja claro para todos os atores envolvidos, a fim de obter resultados imediatos e mediatos.

#### **4. Considerações finais**

O presente artigo buscou compreender o processo de construção de uma política pública de apoio à inovação em esfera municipal. A pesquisa mostra-se relevante na medida em que inovação é tema que tem sido amplamente discutido, e existe ampla demanda pela melhoria do ambiente de negócios nacional. A pesquisa foi construída a partir de estudo de caso realizado em um município de porte médio-grande no estado do Rio Grande do Sul, de base econômica caracteristicamente industrial e renda *per capita* médio-alta.

Ao investigar esse processo, o artigo buscou compreender os elementos motivadores por trás da política pública, o fluxo político envolvido na sua construção e a estrutura e resultados da política implementada. Na dimensão da motivação, a política surge como resultado de um compromisso político, em um momento de mudança de grupo no poder. Um dos achados relevantes da presente pesquisa é de que não havia clareza dos atores políticos sobre qual o problema que motivava o desenvolvimento da política pública. Como um todo, o artigo indica a necessidade de maior maturação na compreensão do fenômeno da inovação na construção de políticas públicas de inovação.

Quanto ao fluxo político, observou-se que diversos atores participaram do processo de construção da política pública. Atores empresariais, poder público, academia e comunidade estiveram envolvidos. Apesar da inserção da inovação na agenda política ter sido resultado de um processo de mais de 18 anos, entende-se que o momento indica a existência de uma janela de



oportunidade, com a percepção atual da importância da inovação, o qual foi central para o estabelecimento da política.

Por fim, observou-se também que a solução proposta foi instituída por meio da promulgação de duas legislações de âmbito municipal específicas para o apoio a atividades de inovação. Caracterizou-se como uma política de inovação com atuação sobre a oferta, atuando na facilitação da criação de novas empresas, e prevendo incentivos fiscais. A política caracterizou-se também como uma política de demanda, com atuação na dimensão de compras e encomenda pública de inovação. Apesar desta estruturação dualista, a política pública ainda não apresenta um conjunto de resultados a serem observados.

No contexto atual, em que a inovação é cada vez mais valorizada como um fator-chave para o desenvolvimento econômico e social, a compreensão do processo de construção de políticas públicas de apoio à inovação em nível municipal é de grande relevância. Essas políticas visam criar um ambiente propício para o surgimento e crescimento de empresas inovadoras, bem como promover a modernização e a transformação digital dos serviços públicos.

O estudo realizado contribui para o conhecimento sobre como essas políticas são desenvolvidas e implementadas em âmbito municipal, fornecendo insights valiosos para a tomada de decisões e o aprimoramento de políticas públicas de apoio à inovação em outras localidades.

Como limitações, cita-se em especial o fato de a presente pesquisa ter sido construída a partir de estudo de caso único, o qual se justifica na medida em que o tema tratado é emergente, mas reduz a possibilidade de generalização de achados. Assim, como proposta para novos estudos, entende-se que seria relevante comparar a experiências de outros municípios e esferas de governo na construção de políticas públicas de apoio à inovação.

## Referências

AKHTARI, Mitra; MOREIRA, Diana; TRUCCO, Laura. Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services. **American Economic**

**Review**, Nashville, v. 112, n. 2, p. 442-493, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1257/aer.20171867>. Acesso em: 2 jul. 2023.

ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta e. Revoluções tecnológicas e general purpose technologies: mudança técnica, dinâmica e transformações do capitalismo. *In*: RAPINI, Márcia S. *et al.* (org.). **Economia da ciência, tecnologia e inovação**: fundamentos teóricos e a economia global. Belo Horizonte: Cedeplar UFMG, 2020. (Coleção População e Economia). Disponível em: <https://cedeplar.ufmg.br/wp-content/uploads/2021/03/Economia-da-ciencia-tecnologia-e-inovacao-fundamentos-teoricos-e-a-economia-global.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2023.

ALMEIDA, Lia de A.; GOMES, Ricardo C.. Processo das políticas públicas: revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 16, p. 444-455, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395164108>. Acesso em: 21 jun. 2023.

ARBIX, Glauco *et al.* Avanços, equívocos e instabilidade das políticas de inovação no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 36, p. 9-27, 2017.

BARNFIELD, Matthew. Think twice before jumping on the bandwagon: Clarifying concepts in research on the bandwagon effect. **Political Studies Review**, [s.l.], v. 18, n. 4, p. 553-574, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1478929919870691>. Acesso em: 16 jun. 2023.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. Punctuated equilibria in politics. *In*: BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 2010.

BELL, Martin; PAVITT, Keith. Technological accumulation and industrial growth: contrasts between developed and developing countries. **Industrial and Corporate Change**, Oxford, v. 2, n. 2, p. 157-210, 1993. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/icc/2.2.157>. Acesso em: 23 jun. 2023.

BIRKLAND, Thomas A. “The world changed today”: agenda-setting and policy change in the wake of the September 11 terrorist attacks. **Review of Policy Research**, Knoxville, v. 21, n. 2, p. 179-200, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2004.00068.x>. Acesso em: 30 jun. 2023.

BITTENCOURT, Pablo F.; RAUEN, André T. Políticas de inovação: racionalidade, instrumentos e coordenação. *In*: RAPINI, Márcia S. *et al.* (org.). **Economia da ciência, tecnologia e inovação**: fundamentos teóricos e a economia global. Belo Horizonte: Cedeplar UFMG, 2020. (Coleção População e Economia). Disponível em: <https://cedeplar.ufmg.br/wp-content/uploads/2021/03/Economia-da-ciencia-tecnologia-e-inovacao-fundamentos-teoricos-e-a-economia-global.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2023.

BUFFON, Marciano; RAMOS JACOB, Lilian. Os incentivos fiscais no ramo tecnológico como instrumento do desenvolvimento nacional. **Direito e**

**Desenvolvimento**, [s.l.], v. 6 n. 12, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.26843/direitoedesenvolvimento.v6i12.292>. Acesso em: 12 jul. 2023.

CAPELLA, Ana C. N. **Formulação de políticas**. Brasília: Enap, 2018.

CAPELLA, Ana C. N. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, p. 1498-1512, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200689>. Acesso em: 26 jun. 2023.

CAPELLA, Ana C. N.; BRASIL, Felipe G. Agenda-setting: mídia e opinião pública na dinâmica de políticas públicas. **Compolitica**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 123-146, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21878/compolitica.2018.8.1.236>. Acesso em: 26 jun. 2023.

CAPELLA, Ana C N; BRASIL, Felipe G. Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 3, p. 449-474, 2015.

CHESBROUGH, Henry. Open innovation: a new paradigm for understanding industrial innovation. In: CHESBROUGH, Henry; VANHAVERBEKE, Wim; WEST, Joel (org.). **Open innovation: researching a new paradigm**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

COREZOLA, Fernanda C.; CÔRTEZ, Soraya M V. Institucionalização da inovação na agenda governamental: polos tecnológicos no estado do Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 36, p. 1-34, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.244145>. Acesso em: 30 jun. 2023.

COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. Agenda building as a comparative political process. **The American Political Science Review**, Baltimore, v. 70, n. 1, p. 126-138, 1976. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1960328>

COSTA, Achyles B. da. Teoria econômica e política de inovação. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 20, p. 281-307, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198055272024>. Acesso em: 2 jul. 2023.

CUNHA, Bruno Q.; SEVERO, Willber R. Introdução. In: CAVALCANTE, Pedro *et al.* (org.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap: IPEA, 2017.

DE NEGRI, Fernanda. **Inovação e produtividade: por uma renovada agenda de políticas Públicas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2015. (Texto para Discussão).

DOSI, Giovanni; PAVITT, Keith; SOETE, Luc. **The economics of technical change and international trade**. [S.l.]: LEM Book Series, 1990.

FREEMAN, Christopher; PEREZ, Carlota. Structural crises of adjustment: business cycles. *In*: DOSI, Giovanni *et al.* **Technical change and economic theory**. London: Pinter, 1988.

FREITAS, Wesley R. S.; JABBOUR, Charbel J; C. Utilizando estudo de caso(s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões. **Revista Estudo & Debate**, [s.l.], v. 18, n. 2, 2011.

FERREIRA, Célia. Redes de inovação e políticas públicas: conceitos, modelos analíticos, abordagens empíricas e preocupações das políticas na atualidade. **Revista de Geografia e Ordenamento do Território**, Porto, n. 4, p. 109- 128, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17127/got/2013.4.005>. Acesso em: 13 jul. 2023.

FUKS, Mario. Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 49, p. 79-94, 2000.

GALVAO, Anderson *et al.* Triple helix and its evolution: a systematic literature review. **Journal of Science and Technology Policy Management**, [s.l.], v. 10, n. 3, p. 812-833, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/JSTPM-10-2018-0103>. Acesso em: 21 jun. 2023.

GIL, Antonio C.; LICHT, René H. G.; OLIVA, Eduardo C. A utilização de estudos de caso na pesquisa em administração. **Base Revista de Administração e Contabilidade da UNISINOS**, São Leopoldo, v. 2, n. 1, p. 47-56, 2005.

GOMIDE, Alexandre Á. **Agenda Governamental e o processo de políticas públicas**: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. Rio de Janeiro: IPEA, 2008.

HIGGINS, James M. Innovation: the core competence. **Planning Review**, Dayton, v. 23, n. 6, p. 32-36, 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/eb054532>. Acesso em: 21 jun. 2023.

HOORNBEEK, John A; PETERS, Guy. Understanding policy problems: a refinement of past work. **Policy and Society**, [s.l.], v. 36, n. 3, p. 365-384, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361631>. Acesso em: 16 jun. 2023.

HOWLETT, Michael; MCCONNELL, Allan; PERL, Anthony. Weaving the fabric of public policies: comparing and integrating contemporary frameworks for the study of policy processes. **Journal of Comparative Policy Analysis**: research and practice, [s.l.], v. 18, n. 3, p. 273-289, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1082261>. Acesso em: 23 jun. 2023.

JENKINS-SMITH, Hank C.; SABATIER, Paul A. Evaluating the advocacy coalition framework. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 14, n. 2, p. 175-

203, 1994. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0143814X00007431>, Acesso em: 12 jul. 2023.

JONES, Michael D. *et al.* A river runs through it: a multiple streams meta-review. **Policy Studies Journal**, Urbana, v. 44, n. 1, p. 13-36, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/psj.12115>. Acesso em: 26 jun. 2023.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2<sup>nd</sup> ed. Essex: Pearson, 2011.

LEYDESDORFF, Loet; ETZKOWITZ, Henry. Triple helix of innovation: introduction. **Science and Public Policy**, London, v. 25, n. 6, p. 358-364, 1998.

METTEN, Antoine *et al.* A introdução do complexo econômico industrial da saúde na agenda de desenvolvimento: uma análise a partir do modelo de fluxos múltiplos de Kingdon. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 915-936, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612123873>. Acesso em: 30 jun. 2023.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OCDE. **The measurement of scientific and technological activities: proposed guidelines for collecting and interpreting technological innovation data - Oslo manual OCDE**. Paris, 2005.

PETERS, Guy; TARPEY, Matthew. Are wicked problems really so wicked? Perceptions of policy problems. **Policy and Society**, [s.l.], v. 38, n. 2, p. 218-236, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1626595>. Acesso em: 30 jun. 2023.

RAUEN, André T. Racionalidade e primeiros resultados das políticas de inovação que atuam pelo lado da demanda no Brasil. *In*: RAUEN, André T. (org.). **Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil**. Brasília: IPEA, 2017.

ROCHEFORT, David A.; COBB, Roger W. Problem definition, agenda access, and policy choice. **Policy Studies Journal**, Urbana, v. 21, n. 1, p. 56-71, 1993. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1993.tb01453.x>. Acesso em: 2 jul. 2023.

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Social construction of target populations: Implications for politics and policy. **American Political Science Review**, Baltimore, v. 87, n. 2, p. 334-347, 1993. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2939044>. Acesso em: 13 jul. 2023.

SCHUMPETER, Joseph A. **Teoria do desenvolvimento econômico**. Tradução de Laura Schlaepfer. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. [S.l.]: Cengage Learning, 2014.

SILVA, Sandro P.; NAGERN, Fernanda A. **A economia solidária na agenda das políticas públicas nacionais**: uma análise do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. (Texto para Discussão).

SOLOW, Robert M. A contribution to the theory of economic growth. **The Quarterly Journal of Economics**, Cambridge, v. 70, n. 1, p. 65-94, 1956. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1884513>. Acesso em: 30 jun. 2023.

SUZIGAN, Wilson; ALBUQUERQUE, Eduardo M. **A interação entre universidades e empresas em perspectiva histórica no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2008. (Texto Para Discussão, n. 329).

TIDD, Joe; BESSANT, John. **Gestão da inovação**. 5.. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

WEIBLE, Christopher M.; HEIKKILA, Tanya. Policy conflict framework. **Policy Sciences**, Dordrecht, v. 50, n. 1, p. 23-40, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9280-6>. Acesso em: 16 jun. 2023.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION - WIPO. **Global innovation index 2021**: tracking innovation through the COVID-19 crisis. Geneva: World Intellectual Property Organization, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.34667/tind.44315>. Acesso em: 23 jun. 2023.

ZAHARIADIS, Nikolaos. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. *In*: WEIBLE, Christopher M; SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the policy process**. 2<sup>nd</sup> ed. London: Routledge, 2019. p. 65-92. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9780429494284>. Acesso em: 23 jun. 2023.

# crítica & controle

Revista científica do TCE-RS e do  
Mestrado em Economia da UFRGS

