A LONGA CONJUNTURA CRÍTICA BRASILEIRA DESDE 2013: CRISE E CASTIGO

THE LONG BRAZILIAN CRITICAL JUNCTURE SINCE 2013: CRISIS AND PUNISHMENT

LA LARGA COYUNTURA CRÍTICA BRASILEÑA DESDE 2013: CRISIS Y CASTIGO

RESUMO

O trabalho tem o objetivo de demonstrar a conjuntura crítica que envolve o Brasil desde 2013 com as manifestações de rua, passando pela eleição de 2014, a Operação Lava jato, o impeachment de Dilma, e que culmina com a eleição de Bolsonaro. Os elementos dessa conjuntura relacionam-se, mais do que a uma disputa entre direita e esquerda, a um modo de vida caracterizado e centrado nas redes sociais, em que a política e a vida social foram entronizadas. Neste sentido, a ideia de condenação da política e das instituições como elementos garantidores da liberdade de expressão e do Estado democrático de direito confunde e desinforma todos.

PALAVRAS-CHAVE: Conjuntura crítica, crise política, impeachment, corrupção, operação lava-jato

Antônio Sérgio Araújo Fernandes[1]
Email: antoniosaf@ufba.br
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4171-7759

Marco Antonio Carvalho Teixeira[2]
Email: marco.teixeira@fgv.br
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-3298-8183

Jamili da Silva Palmeira[3]
Email: jamilipalmeira.adm@gmail.com
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6726-7258

[1] Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Núcleo de Pós-Graduação em Administração.
[2] Fundação Getúlio Vargas, EAESP, Departamento de Gestão Pública e Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo.
[3] Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Núcleo de Pós-Graduação em Administração.

Artigo convidado

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v25n81.81577

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

The work aims at demonstrating the critical juncture in which Brazil has immersed since 2013 with street protests, including the 2014 election, Operation Car Wash, President Dilma's Impeachment, which culminated in the election of Bolsonaro. The elements of this situation are more related to a dispute between right- and left-wing positions, to a characterized way of life and centered on social networks, where politics and social life have been enthroned. In this sense, the idea of judicialized politics and institutions as elements that guarantee freedom of expression and the rule of law has been confusing and misinforming everyone.

Keywords*: Critical juncture, political crisis, impeachment, corruption, car wash operation*

RESUMEN

El trabajo tiene como objetivo el demostrar la coyuntura crítica que envuelve a Brasil desde 2013 con las manifestaciones en las calles, pasando por la elección de 2014, la Operación Lava jato, el impeachment de Dilma, y que culmina con la elección de Bolsonaro. Los elementos de esa coyuntura se relacionan más que a una disputa entre derecha e izquierda, a un modo de vida caracterizado y centrado en las redes sociales, donde la política y la vida social fueron entronizadas. En este sentido la idea de condena de la política y de las instituciones como elementos garantizadores de la libertad de expresión y del estado democrático de derecho, confunde y desinforma a todos.

PALABRAS CLAVE*: Coyuntura crítica, crisis política, impeachment, corrupción, operación lava jato*

INTRODUÇÃO

A noção de conjuntura crítica remete-nos a transformações nas rotas políticas e econômicas de determinados países, caracterizadas por momentos de tensão que resultam em variações dos padrões estabelecidos (Lipset; Rokkan, 1967). A demonstração dos elementos que constituem uma conjuntura crítica em um país representa um xadrez analítico de fatos e episódios que concorrem na compreensão de como tensões antecedem as mudanças, modificando padrões e construindo legados.

O objetivo deste trabalho é demonstrar a conjuntura crítica que envolve o Brasil desde 2013 com as manifestações de rua, passando pela eleição de 2014, Operação Lava jato, impeachment da presidente Dilma, e que culmina com a eleição do presidente Bolsonaro. Essa conjuntura não se encerra com o início da gestão Bolsonaro, já no poder há 17 meses, e, portanto, mostra-se como ainda aberta, sobretudo após um elemento mais recente que se adiciona a essa conjuntura crítica que é a pandemia da Covid-19. De fato, o Brasil passa por uma conjuntura crítica que envolve vários países, e aqui tomou uma forma "à brasileira". Os elementos dessa conjuntura relacionam-se, mais do que a uma disputa entre direita e esquerda, a um modo de vida caracterizado e centrado nas redes sociais, em que a política e a vida social foram entronizadas. Os elementos sociológicos ligados à estrutura brasileira também são alvo aqui de análise que se aliam a esse modo de vida e são muito importantes para compreensão desta conjuntura crítica, como a emergência de uma ideia de condenação da política e das instituições como elementos garantidores da liberdade de expressão e do Estado democrático de direito, confundindo e desinformando todos. Este trabalho está estruturado em seis seções, mais introdução e considerações finais. Na primeira seção, discute-se a noção de conjuntura crítica. A seguir, é enfocada a

conjuntura crítica no Brasil iniciada em 2013. Abordaremos em seguida, a reeleição de Dilma e o impeachment. Na seção seguinte, pós-impeachment com a gestão de Temer. Depois, a eleição de Bolsonaro e, por fim, alguns aspectos de sua gestão.

A NOÇÃO DE CONJUNTURA CRÍTICA

A noção de que transformações nas rotas políticas e econômicas de determinados países caracterizam-se por momentos de tensão que resultam em variações dos padrões estabelecidos (Lipset; Rokkan, 1967) parece intuitivamente fácil de ser afirmada (Collier; Collier, 1991). No entanto, a sistematização dos elementos que constituem essa afirmação é um quebra-cabeça analítico necessário à formação do conceito de conjunturas críticas, para auxiliar a compreensão de como tensões antecedem as mudanças, quebrando padrões e construindo legados.

De acordo com Collier & Collier (1991), conjuntura crítica significa: "períodos de mudanças significativas que normalmente ocorrem de maneiras distintas em diferentes países que se supõe que produzam legados distintos". A sistematização do conceito contempla três componentes: a afirmação de que uma mudança significativa ocorreu; que ocorreu de maneira distinta, em casos distintos; e a hipótese explicativa sobre suas consequências. Estes componentes incorporam, ainda, elementos que sustentam os argumentos explicativos: as condições antecedentes; a crise; os mecanismos de produção e reprodução; a estabilidade dos principais atributos do legado; as explicações rivais envolvendo causas constantes e o final do legado (Collier; Collier, 1991) No entanto, a consistência dos estudos que buscam explicar padrões de mudança a partir deste conceito deve dedicar atenção à identificação da conjuntura crítica hipotética e às variações em que ocorre, reconhecendo que explicações para os mesmos legados históricos em diferentes países (ou outra unidade de análise) podem não compartilhar a mesma sequência temporal de acontecimentos e resultados, por depender de como os mecanismos causais se articulam.

Nesta perspectiva, alguns estudos servem para demonstrar esta dinâmica, tais como o trabalho de Fernandes & Wilson (2013) que analisa a mudança institucional de gestão metropolitana, utilizando a noção de conjuntura crítica para entender porque o efeito que se esperava do federalismo municipal brasileiro não gerou a crise, mas a retomada da gestão metropolitana no Brasil a partir dos anos 1990. Há também o trabalho de Fernandes, Moraes, & Nascimento (2015), que analisa as reformas administrativas nos Estados brasileiros. Os autores tentam mostrar que a descentralização tributária e fiscal e o Plano Real, que pôs fim ao "jogo inflacionário" das instituições financeiras estaduais, se constituíram no momento crítico que introduziu o novo gerencialismo nas reformas administrativas que se seguiram no Brasil, principalmente a partir de 1995, com a criação do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE)

Estes estudos ilustram como momentos críticos se tornam o ponto inicial de mudanças ao provocar novas condições que perturbam ou sobrecarregam os mecanismos existentes (Hall & Taylor, 2003), levando à alteração nos padrões de funcionamento destas instituições que podem se caracterizar por mudanças abruptas de curto prazo, capaz

de provocar mudanças substanciais no interior destas instituições, ou no início de um processo de pequenas alterações, em uma série temporal de mudanças gradativas.

Na seção seguinte, vamos observar como se desenvolve uma conjuntura crítica de "ruptura", com o que chamamos de ordem política mundial, chegando à crise dos regimes democráticos com a emergência em vários países de lideranças reacionárias. Isso ocorre ainda que tivéssemos avançados em consensos internacionais que visavam a fortalecer direitos importantes como observamos na Carta da Sustentabilidade e todas as conferências de meio ambiente.

A CONJUNTURA CRÍTICA NO MUNDO A PARTIR DE 2013

Antecedentes – a ordem mundial a partir do pós-guerra e o início da "desordem"

A preocupação das nações ao final da Segunda Guerra Mundial era evitar que o capitalismo livre da grande empresa e do capital financeiro levasse o mundo de novo a aventuras totalitárias. Era necessário criar um ambiente que possibilitasse aos Estados nacionais gerar desenvolvimento, industrialização e progresso. Havia que mudar o papel do Estado na economia. Pleno emprego e crescimento dos salários reais tornariam-se os principais objetivos dos governos nacionais. Um dos marcos deste período é a conferência de Bretton Woods em New Hampshire, que, entre outras coisas, é palco da criação de importantes organismos multilaterais: FMI e Banco Mundial (Boccanera, 2004). Além disso, são acordadas funções econômicas de Estado: reguladoras -- câmbio, juro, moeda e controle de preços; incentivo à atividade econômica -- política industrial, infraestrutura, tecnologia, emprego e renda (Fernandes, 2007)

Havia também que mudar o papel social do Estado. A cidadania, que era constituída originalmente como o conjunto de direitos políticos e direitos civis (estes dois desde as revoluções burguesas), ganha mais um conjunto de direitos: os sociais no século XX (Marshall, 1963). Isso fica compromissado com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945 e a elaboração da Declaração de Direitos do Homem, em 1948. Essa proteção do berço ao túmulo definiu as recomendações globais no que se refere às funções sociais de Estado: educação, saúde, previdência, habitação, seguro-desemprego, serviços públicos diversos (tratamento e abastecimento de água, limpeza urbana, transporte coletivo, etc) e combate à pobreza. Ou seja, ao longo da segunda metade do século XX, quando se observa a globalização como algo ligado ao contexto de um concerto de nações, pensa-se em um estado global cosmopolita (Farias, 2001) que pode se expressar através da própria ONU.

Uma das primeiras pautas mundiais que faz tomar corpo essa globalização mundial para além da economia e das funções sociais é a questão ambiental (https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/). Um marco nesse sentido é a realização da Conferência Nacional sobre Meio Ambiente realizada em Estocolmo, na Suécia, em junho de 1972. Depois, tem-se a ECO-92, realizada no Rio de Janeiro entre 3 e 14 de junho de 1992. Assistimos também em 1997, à Conferências das Partes (COPs) – que tem como principal resultado a assinatura do Protocolo de Kyoto (pois a conferência foi na cidade de Kyoto), o qual

define algumas metas para a diminuição da emissão de gases de efeito estufa. No início do século, XXI, assistimos à Rio +10 (2002), que cria a Agenda 21, que, apesar do nome, ocorreu em Johanesburgo, na África do Sul; e também à Rio + 20 (2012), realizada no Rio de Janeiro, com o objetivo de discutir a renovação dos acordos de sustentabilidade, envolvendo a presença de representantes de 183 países (https://nacoesunidas.org/conferencias-de-meio-ambiente-e-desenvolvimento-sustentavel-miniguia-da-onu/). E, há cinco anos, em 2015, um acordo global que gira em torno de um novo consenso de mais de 150 líderes mundiais foi assinado na sede da ONU, em Nova York, para adotar formalmente uma nova agenda de desenvolvimento sustentável. Esta agenda é formada pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que devem ser implementados por todos os países do mundo durante os próximos 15 anos, até 2030 (https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/).

Entretanto, a globalização expressa também muitos problemas que mostram o quão mal podem ir os regimes políticos, e mesmo as democracias. Como é o caso das zonas de imigração de milhares de pessoas (entre elas, muitas crianças), que fogem de países pobres e/ou devastados por guerras civis e regimes ditatoriais lideradas por chefes de Estado autoritários apoiados por países ou blocos de países. Entre outros, destaca-se mais recentemente o caso da Síria. No mundo todo, o número de migrantes passa dos 243 milhões, o que gera impactos econômicos, sociais e políticos nessas nações.

O mapa a seguir, que pode ser encontrado originalmente no site metrocosm (http://metrocosm.com/) tenta mostrar todos os fluxos registrados pela Divisão de População das Nações Unidas entre os anos de 2010 e 2015. O mapa mostra o saldo de pessoas que o país recebeu (imigrantes) e que mandou para o exterior (emigrantes). Ou seja, se o país teve emigração de cem pessoas, mas imigração de 101 pessoas, o resultado é “1” positivo. Fosse o contrário, seria negativo. Em vermelho, os países mais emigrantes (que mais enviam); em azul, os mais imigrantes (receptores).

Figura 1 – Fluxos de imigração e emigração no mundo entre 2010 e 2015



Fonte: metrocosm (http://metrocosm.com/)

A globalização e o multiculturalismo decorrem das facilidades de comunicação e deslocamento proporcionadas pelo avanço da tecnologia de informação e a ampliação dos mercados -- que fez diminuir o custo das passagens, tarifas (tanto alfandegárias como aduaneiras), bem como dos serviços. Evidentemente que este é um fenômeno global, mas continua mais intensamente sobretudo no continente europeu e nos Estados Unidos.

Além disso, um outro sério problema abalou sobremaneira a globalização: a grave crise econômica de 2008. São vários os fatores e Krugman (2009) explica de modo bastante detalhado a economia (política) da depressão de 2008. Basicamente foi uma crise sistêmica no capitalismo que teve origem nos Estados Unidos, no final dos anos 90, quando os bancos americanos começaram a emprestar dinheiro a milhares de pessoas sem nenhum mecanismo de garantia fiduciária exigida como pagamento; uma típica situação de *moral hazzard* (risco moral).

As consequências da crise global de 2008 atingem o Brasil, pois a recessão brasileira em 2009 foi de 0,2%. Como medida anticíclica, foi criado, em 2010, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), em que foram previstos investimentos em diversos setores (cidades, habitação, transportes e energia, entre outros) como política anticíclica frente à recessão observada em 2009.

A crise das democracias representativas

Em paralelo a uma série de acordos mundiais que estabelecem uma nova ordem mundial, baseada na sustentabilidade social e ambiental, também se observou, sobretudo nos últimos 25 anos, uma série de acordos multilaterais no sentido de prevenir e combater a corrupção, bem como gerar governos abertos e transparentes. Muitos países assinaram as três convenções internacionais anticorrupção – 1996, com a Organização dos Estados Americanos; 1997, com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e 2003 – ONU (Ramalho, 2017). Uma série de países ao longo dos anos estabeleceram em suas estruturas de Estado agências importantes de controle governamental e de combate à corrupção internamente. Esse foi o caso do Brasil com a criação da Controladoria Geral da União (CGU). De algum modo essa nova "era das investigações" torna o cidadão comum cada vez mais descrente da política partidária e da representação política.

Os políticos, que simbolicamente jamais gozaram de boa reputação entre a população, com o desvendamento de inúmeros casos de corrupção no mundo inteiro, terminaram por colocar os sistemas políticos em crise e deixar a sociedade cada vez mais cética no que se refere às instituições e à política como saída para os problemas sociais. Vários ex-chefes de Estado foram alvo de processo e/ou condenados por corrupção: Zuma na África do Sul; Cristina Kirchner, na Argentina; Sul Park Geun-hye, na Coreia do Sul; Elías Antonio Saca, em El Salvador; Nicolas Sarkozy, na França; Benjamin Netanyahu, em Israel; Silvio Berlusconi, na Itália; Ricardo Martinelli, no Panamá; Pedro Pablo Kuczynski, Alessandro Toledo e Alberto Fujimori, no Peru; e Svetozar Marovic, em Sérvia e Montenegro.

A crise política atual não é apenas uma questão de direita e esquerda. A "ruptura" é mais profunda; é o colapso gradual do mode-

lo político de representação em todo o mundo (Castels, 2018; Levtisky & Ziblatt, 2018, Mounk, 2018). É uma ruptura entre governantes e governados. A desconfiança nas instituições em quase todo o mundo deslegitima a representação política. Foi com esse mote que se assistiu às chamadas marchas de 2012 e 2013 em diversos países. A Primavera Árabe ao movimento *Occupy Wall Street* nos Estados Unidos, a *Los Indignados* na Espanha, e os protestos de junho de 2013 no Brasil, entre outros, tornaram-se amplas mobilizações populares contra o sistema de partidos políticos e democracia parlamentar (https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/06/130623_protestos_pressreview_bg.shtml). A descrença na democracia liberal vem na medida em que a profissionalização da política faz com que políticos defendam seus próprios interesses acima dos interesses comuns, levando a classe política a desprezar ideologias programáticas e defender seus cargos. Os partidos em um processo de burocratização extremo terminam por funcionar automaticamente em relação aos cidadãos.

Disso decorre a emergência nas eleições mais recentes de líderes radicais de direita, como é o caso, entre outros, de Viktor Orban, na Hungria; Mateusz Morawiecki, na Polônia, Sebastian Kurz, na Áustria; Matteo Salvini, na Itália (que deixou o poder recentemente); Rodrigo Duterte, nas Filipinas; Recep Tayyip Erdogan, na Turquia Donald Trump, nos Estados Unidos; Boris Johnson, no Reino Unido; e, no Brasil, Jair Bolsonaro. De acordo com Levitisky & Ziblatt (2017), estes líderes terminam por esgarçar as instituições e os princípios democráticos mais relacionados à tolerância à oposição e franquia das liberdades de expressão e ao livre pensamento, levando à morte das democracias num sentido análogo, mas distinto, ao que aconteceu no início do século XX com o movimento nazifacista na Europa.

Um dos elementos que influenciam a política na conjuntura crítica atual é a difusão e consequente força das redes sociais, que acentuam nos termos de Bauman (2001) a modernidade líquida. Para Bauman (2001), a sociedade atual pode ser classificada como uma modernidade líquida, que está em contraposição à modernidade sólida, que seria a modernidade da época do pós-guerra e da Guerra Fria. Diferentemente do século XX, a sociedade na conjuntura atual não possui grandes valores que podem engendrar projetos de novas sociedades. A busca do prazer individual é o fim último da sociedade líquida.

As redes sociais, numa conjuntura de modernidade líquida, ganham grande espaço, levando ao que Keen (2009) chamou de "Culto do Amador". Os usuários de redes sociais em sua magnitude (Facebook, Myspace, Instagram, Twitter, Sanapchat, Youtube, Whatsapp eTelegram, entre inúmeras outras), são pessoas que não possuem talento artístico em sua ampla maioria e criam majoritariamente mediocridades de todas as formas. O efeito perverso deste culto do amador é a que a política foi dominada pelas redes sociais a partir da década de 2010, e isso foi decisivo em muitos processos políticos de mobilização, citados ulteriormente, e de arregimentação de pessoas desinformadas que propagavam fake news postando em condição igual à imprensa profissional, o que provocou inúmeros processos eleitorais no mundo, decisivos para levar ao poder uma série de líderes de direita radical.

A crise brasileira e as jornadas de 2013 – o início de algo muito maior

Podemos dizer que, no Brasil, a crise política ininterrupta e agudizada até o momento começa com os protestos em 2013, fruto de manifestações contra o aumento de R$ 0,20 na passagem de ônibus na cidade de São Paulo, liderados pelo "Movimento Passe Livre". No início restrito a poucas centenas de participantes, os atos pela redução das passagens nos transportes públicos ganharam apoio popular em meados de junho daquele ano, sobretudo pela forte repressão policial contra os manifestantes. Na evolução desse processo milhares de pessoas passaram a tomar parte destas manifestações, iniciadas nas ruas de São Paulo e depois estendidas a várias capitais e grandes cidades brasileiras. Entretanto, quando os protestos tomam conta do país, não eram mais específicos. Transformaram-se em manifestações de natureza difusa em seus objetivos, quando se assistiu de repente a milhões de pessoas nas ruas protestando por uma grande variedade de temas como os gastos públicos em grandes eventos esportivos internacionais – Copa do Mundo de Futebol e Jogos Olímpicos, a má qualidade dos serviços públicos e a indignação com a corrupção política em geral.

Pode-se interpretar as manifestações de 2013 como um misto de crise de expectativas somado à incapacidade do Estado em responder a todas as demandas da sociedade. No primeiro aspecto, o país experimentava um momento de certa prosperidade econômica individual, em que consumo, renda, emprego e recursos para investimentos estavam ocorrendo. Porém os serviços públicos em geral não correspondiam ao aumento da renda das pessoas. O país assistiu ao protesto difuso dos mais diversos setores e segmentos da sociedade, sobretudo de pessoas que ascenderam a estratos de renda média (Neri, 2011). Ou seja, essas pessoas que prosperaram economicamente durante todo o período entre 1994 até aquele momento -- devido à estabilidade econômica e à boa posição relativa internacional do Brasil por conta de um boom de commodities no mercado internacional --, eram as mesas que foram protestar por melhores serviços e combate ferrenho à corrupção. De acordo com Unger (2018), sociologicamente essa "nova classe média", se baseia essencialmente em pilares, tais como o empreendedorismo individual e a auto-ajuda, estudou em faculdades privadas, constrói novas casas em seus próprios bairros, filia-se a igrejas evangélicas ou neopentecostais, é conservadora nos costumes e acredita no esforço individual e na responsabilidade de cada um pelo seu próprio destino.

Apesar disso, a crise política que levou à crise econômica aguda -- que tem sua origem em 2013, mas começa fortemente a partir de 2015, algo que comentaremos mais adiante --, teve impacto profundo na vida econômica desta nova classe média brasileira, gerando um ressentimento desta parte emergente da população com o Estado, a classe política e as instituições em geral. Esse ressentimento tem uma base de explicação em Bourdieu (1983), que é "o ressentimento ligado ao fracasso só torna quem o experimenta mais lúcido em relação ao mundo social, cegando-o ao mesmo tempo em relação ao próprio princípio dessa lucidez".

Daí decorre que o brasileiro emergente ou

da nova classe média não possui identidade de classe. Tem uma renda de nível médio, mas quer consumir e ter hábitos similares ao de pessoas consideradas "ricas". É um comportamento de dissonância cognitiva de sua posição na sociedade, pois quanto mais marginalmente se melhora em consumo, menos se sente identificado com o que se é realmente. É uma crise de identidade de classe ou posição social no Brasil, daí observarmos a falta de empatia e solidariedade que hoje tomou conta do país, com tantas pessoas tendo ódio de pobres. Essa constatação sociológica tem sua explicação, segundo Bourdieu (1983): "Os circuitos de consagração são tanto mais poderosos quanto mais longos são, mais complexos e mais escondidos, até mesmo aos próprios olhos dos que neles participam e deles se beneficiam".

Um outro problema que se junta ao das redes sociais, que teve como efeito perverso o individualismo em sua anomia social frequente, foi ter o combate à corrupção como problema monotemático brasileiro, algo que começa em 2014, fruto da divulgação ampla da Operação Lava Jato. E é este um dos elementos que serão discutidos adiante, relativos à conjuntura crítica de 2013 no Brasil.

CONJUNTURA CRÍTICA DE 2013 E SEUS EFEITOS IMEDIATOS

O período pós-2013 no país foi bastante significativo do quanto conjunturas críticas instabilizam a competição política ao desencadear um processo de enfraquecimento de partidos que até então eram os principais atores da cena política brasileira (PT e PSDB), e também de suas lideranças políticas que, afetadas pela perda de reputação pública, viram diminuídas suas capacidades de influenciar votos e destinos políticos do país. No caso brasileiro, registrava-se, após o impeachment de Fernando Collor em 1992, o PT e o PSDB disputando o cargo em segundo turno das eleições presidenciais de 1994 até a de 2014, ou seja, 20 anos de estabilidade.

Dilma Rousseff: conjunturas críticas e processo de impeachment

O processo eleitoral de 2014, que teve ainda PT e PSDB como principais protagonistas, marca a mudança de uma trajetória que havia sido caracterizada pela polarização entre esses dois partidos na disputa presidencial desde 1994. Os motivos para a interrupção dessa trajetória e o início de um novo ciclo político foram diversos, mas se complementam. E, dentre eles, destacamos: as implicações dos escândalos de corrupção e da Operação Lava Jato; a inabilidade política da presidente Dilma Rousseff e; uma combinação das crises política e econômica que cristalizaram um ambiente favorável ao processo de impeachment.

Antes de observar o pleito de 2014, importa também recordar que, em 2010, Lula termina seu segundo mandato, aprovado por 87% dos brasileiros (http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2010/12/1211078-acima-das-expectativas-lula-encerra-mandato-com-melhor-avaliacao-da-historia.shtml) e indica Dilma Rousseff como sua candidata à sucessão. Dilma ganhou no segundo turno, após derrotar José Serra, do PSDB. Entretanto, Dilma abre uma crise política com os partidos de sua base de apoio como decorrência de escândalos de corrupção. Em menos de um ano de mandato, demitiu

sete ministros, inclusive Antônio Palocci, tido como um dos cardeais do seu partido. O PT acabou divulgando um documento intitulado "criminalização generalizada da base aliada". A habilidade política da presidente mostrava-se bastante frágil a ponto de ser criticada por seu próprio partido.

Isso se deve em grande parte ao que ocorreu em 2012, quando o STF julgou a ação penal 470 conhecida como "mensalão", que condenou 25 pessoas por atuarem num esquema de compra de votos. Dentre elas, dois ex-presidentes do PT: José Dirceu e José Genoíno. A oposição, que já havia usado largamente o mensalão como estratégia para desgastar o governo e o PT, agora passou a ter uma condenação no STF como trunfo para questionar a postura ética dos governos petistas.

Em 2014, candidata à reeleição, Dilma se vê, depois dos protestos de 2013 e do desafio de organizar a Copa do Mundo de futebol, diante de um episódio que vai incidir diretamente nas eleições e selar, mais para a frente, o seu destino político: a operação Lava Jato.

A operação Lava Jato e sua dimensão política

Considerado o maior caso de investigação de corrupção no país, a operação Lava Jato iniciou em março de 2014 na Justiça Federal de Curitiba, comandada pelo juiz Sérgio Moro. Seus desdobramentos ainda ecoam em 2020 em vários Estados. O ponto culminante foi a investigação de contratos da Petrobras supostamente superfaturados, que geravam propinas para políticos. Depois se desdobrou para vários contratos em órgãos federais e governos estaduais.

A interferência da Lava Jato pôde ser vista já na eleição presidencial de 2014 por meio de vazamentos de depoimentos para a imprensa de forma quase simultânea à disputa eleitoral, envolvendo agentes políticos ou partidos no momento da disputa (https://oglobo.globo.com/brasil/veja-doleiro-diz-que-dilma-lula-sabiam-de-tudo-14341970,). Ainda em 2014, na véspera do segundo turno das eleições, circulou uma fake news que vinculava uma suposta morte do doleiro Alberto Youssef ao PT. Homologada pelo STF em dezembro de 2014, a delação de Youssef possibilitou à Procuradoria Geral da República (PGR) denunciar vários políticos, dentre estes parlamentares do PT, do PSDB e de outros partidos, incluindo o presidente da Câmara à época, Eduardo Cunha. Apesar dos holofotes sobre o PT, a Lava Jato assumiu um tom mais suprapartidário.

O ativismo da Lava Jata projetou para a cena política três personagens do sistema de Justiça como paladinos do combate à corrupção. O Juiz Sérgio Moro e os procuradores Deltan Dallagnol e Rodrigo Janot. Destes, Moro se tornou o principal ao ganhar a simpatia de uma legião de opositores do PT, inclusive de membros do PSDB, por desgastar o partido e um grupo que estava no comando do país por quatro mandatos e também por passar para a história política em dois momentos de embate público com os petistas.

O primeiro foi por sua decisão juridicamente controversa que obrigou Lula a ser conduzido coercitivamente para depor (https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/03/05/conducao-coercitiva-de-lula-e-considerada-excessiva-para-maioria.htm). O segundo foi por ocasião do manda-

do da prisão do próprio Lula, expedido por Moro, em abril de 2018, ano eleitoral em que o PT queria lançar a candidatura Lula à presidência. Outra decisão que também teve interferência direta nas eleições de 2018 ocorreu seis dias antes do segundo turno entre Haddad e Bolsonaro. Nela, Moro derrubou o sigilo da delação em que Antonio Palocci afirmava que "das cerca de mil MPs (medidas provisórias) editadas nos quatro governos do PT, em pelo menos novecentas houve cobrança de propina" (https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/05/02/moro-divulgou-delacao-de-palocci-para-favorecer-bolsoanro-diz-gilmar.htm). A condução coercitiva e a prisão de Lula foram transmitidas ao vivo por redes de rádio e TV.

Dilma: reeleição, crises política e econômica e processo de impeachment

Dilma foi reeleita em segundo turno com 51.64% dos votos válidos, superando o então senador Aécio Neves, do PSDB, na eleição presidencial mais polarizada desde a redemocratização. O final das eleições não arrefeceu os conflitos políticos. Ao contrário do que se esperava, acirrou ainda mais os ânimos entre petistas e antipetistas, divisão que estimulou Aécio a insistir na deslegitimação das eleições. Em dezembro de 2014, em entrevista com um tom agressivo disparou "Eu não perdi a eleição para um partido político. Eu perdi a eleição para uma organização criminosa que se instalou no seio de algumas empresas brasileiras patrocinadas por esse grupo político que aí está" (https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,aecio-diz-que-perdeu-para-organizacao-criminosa-e-pt-reage,1600719). Aécio chegou a dizer que não reconhecia os resultados da eleição e pediu recontagem de votos, alegando suspeitas de fraudes denunciadas nas redes sociais, o que foi rechaçado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

A fala de Aécio estimulou grupos antipetistas com forte presença nas redes sociais a defenderem abertamente o processo de impeachment.

Empossada, Dilma vivia perda de popularidade intensa, o que podia ser explicada pelo efeito da operação Lava Jato e pela rápida deterioração da economia, refletida no aumento da taxa de desemprego que foi de 4,3% da População Economicamente Ativa (PEA) em dezembro de 2014, de acordo com IBGE, para 9,6% em dezembro de 2015. A inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPCA) saltou de 0,78% em dezembro de 2014 para 10,67 % em dezembro de 2015. O impacto negativo da crise na popularidade de Dilma foi devastador. Em dezembro de 2014, seu governo era avaliado como ótimo e bom por 42% dos entrevistados pelo Datafolha, com 24% considerando ruim ou péssimo. Em novembro de 2015, o mesmo instituto revelou que apenas 10% consideravam o governo ótimo e bom e 67% ruim e péssimo.

O conjunto dos dados corroboram para compreender a formação de um ambiente favorável para a abertura de um processo de impeachment. O estopim midiático do processo foi um episódio tendo Sérgio Moro como pivô, quando este divulgou, sem autorização, um grampo telefônico de uma conversa entre a presidente Dilma e o ex-presidente Lula. Dilma estava nomeando Lula naquele momento como chefe da Casa Civil e supostamente para a equipe da Lava Jato seria para protegê-lo, pois, se nomeado, te-

ria direito a fórum privilegiado nos processos que a força-tarefa tinha contra ele.

Como não havia elementos contra Dilma na Lava Jato, a brecha encontrada foi a alegação de crime fiscal ou pedaladas fiscais, como ficou conhecido (Villaverde, 2016). A abertura do impeachment foi aceita pela Câmara Federal em dezembro de 2015. O afastamento definitivo ocorreu em 31 de agosto de 2016 em votação no Senado.

Os efeitos da Lava Jato sobre a política não diminuíram com a queda de Dilma. Com a posse de Michel Temer, seu vice, e a continuidade das investigações, não apenas Temer, como também Aécio Neves e o PSDB seriam os próximos atingidos.

O PÓS-IMPEACHMENT E O GOVERNO TEMER

Michel Temer toma posse como presidente em 12 de maio de 2016. E, apesar de ser governo de um presidente tampão, analistas o viam como um elemento de otimismo, embora cauteloso. O governo estava ancorado em um documento escrito pelo MDB – "Ponte para o Futuro", de 2015 --, calcado sobretudo na questão fiscal, tendo forte ênfase na Reforma da Previdência e no controle de gastos públicos, superávit fiscal e diminuição da dívida pública, privatizações e mudanças na área trabalhista. Não que o que se estivesse proposto ali já não estivesse em curso desde há muito, iniciado com o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), passando pelas duas gestões do presidente Lula. E mais: o documento não detalhava como seriam as ações e em que se diferenciariam dos governos anteriores.

Mesmo assim, com um país tentando sair de uma recessão fruto da crise política que dividiu o Brasil, não houve quem não encontrasse ali um mecanismo para fazer acontecer as reformas até então virtuais e que eram muitas, com um congresso acuado por denúncias de corrupção, sobretudo caixa 2 em campanhas, oriundas da Lava Jato que chegaram à PGR. De acordo com Limongi (2017), a adesão do vice-presidente à operação impeachment ofereceu a senha para os políticos ameaçados pela Lava Jato. Cunha e Temer arriscaram tudo.

Temer precisava assumir para fazer o que Dilma se mostrara incapaz de fazer: oferecer proteção aos amigos e a si. Neste sentido, logo nos primeiros meses de governo, o então procurador-geral da República, Rodrigo Janot, pede prisão de aliados de Temer a partir de uma delação premiada de um ex-presidente de estatal que implicava: Renan Calheiros, Romero Jucá, José Sarney e Eduardo Cunha (à época presidente da Câmara de Deputados), todos do MDB, acusando-os de obstruir a Lava Jato.

Com a posse de Temer, a relação Executivo-Legislativo parecia tão clientelista quanto as das gestões anteriores, uma vez que quase 80% dos congressistas envolvidos, direta ou indiretamente, em esquemas de caixa 2 de campanhas eleitorais passadas permanecem no Parlamento. Entretanto, a relação do governo com a PGR parecia bastante conflituosa, visto que a procuradoria também solicitou pedido de prisão para Temer em outubro de 2017, que foi encaminhado à Câmara de Deputados, sendo rejeitado por 251 votos contra 233 a favor. Deste modo, o governo Temer sem legitimidade popular e sem governabilidade congressual terminou

ao fim e ao cabo a aprovar, como saldo, medidas muito antipopulares como o "teto de gastos" e a reforma trabalhista que altera a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) em mais de cem pontos. Todavia, a Reforma da Previdência, que estava para ser votada em segundo turno pelo Congresso, foi abortada devido à intervenção federal no Rio de Janeiro que impedia a votação de Proposta de Emenda à Constituição (PECs).

Em suma, o governo Temer acentuou o fiscalismo, com o teto de gastos e nas outras pautas de reformas foi frustrado. Isso decorreu do fato de ele não possuir apelo popular para tais reformas impopulares, dado que o combate à corrupção se tornou uma espécie de mantra do eleitor, e também por não possuir uma base parlamentar forte, como foi visto na Reforma da Previdência. Um elemento que fica claro como de patologia das instituições políticas brasileiras é a manutenção do presidencialismo de coalizão (Abranches, 2018).

A eleição de 2018 se encaminhava. O ódio e a polarização acentuavam-se nas redes sociais. Só que desta vez a forma de fazer política mudou e o establishment político não conseguiu compreender o que se passava. O fosso relacional entre os políticos e os eleitores parecia gigante. Um cenário, aliás, que na história mundial já levou ao surgimento de líderes e políticos nunca antes imaginados como capazes de ganhar uma eleição. É isso que veremos na seção seguinte com a vitória de Bolsonaro.

A ELEIÇÃO E OS 17 MESES DE BOLSONARO ATÉ AQUI

As eleições de 2018 traziam várias dúvidas. A primeira delas era se Lula seria de fato candidato. A segunda tinha a ver com a força de um competidor novo na disputa: Jair Bolsonaro, ainda sem partido e sem estrutura de campanha. A terceira era acerca da viabilidade eleitoral de atores políticos já conhecidos de outras disputas como Ciro Gomes, Marina Silva e Geraldo Alckmin, frente a uma conjuntura que se mostrava ruim para nomes tradicionais.

A primeira dúvida foi dirimida próximo da realização do processo eleitoral. Em 31 de agosto, por seis votos a um, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) rejeitou o registro da candidatura Lula ao considerar que ele estava enquadrado na "Lei da Ficha Limpa" (LC 135/2010), por ter sido condenado no início daquele mesmo ano por corrupção passiva e lavagem de dinheiro em decisão colegiada, no caso do tríplex em Guarujá (SP), no âmbito da Lava Jato.

A solução do PT foi lançar Fernando Haddad, ex-prefeito de São Paulo, tendo Manoela D'Ávila, do PC do B, como vice. Marina Silva candidatou-se pela terceira vez consecutiva, agora pela Rede Sustentabilidade; anteriormente, tinha sido pelo PV em 2010 e pelo PSB em 2014. Ciro Gomes, por sua vez, foi lançado à presidência pelo PDT com o apoio de pequenos partidos. O PSB não lançou candidato e aliou-se estrategicamente com o PT, o PDT e o PSDB em diferentes Estados.

Acuado com o envolvimento de seu ex-candidato em 2014, Aécio Neves, na Lava Jato, o PSDB trouxe o ex-governador de São Paulo Geraldo Alckmin para a disputa em aliança como o fragmentado Democratas que em muitos Estados via suas principais lideran-

ças apoiarem Jair Bolsonaro.

Bolsonaro, que havia deixado o PSC e negociado candidatura com o Patriotas, acabou lançando-se pelo Partido Social Liberal (PSL) numa aliança com o PRTB, partido a que se filiou o general Antonio Amilton Mourão que foi escolhido como o seu vice. Jair Bolsonaro despontava como um nome de segundo turno mesmo com pouquíssimo tempo de TV e recursos de financiamento eleitoral reduzidos. Foi esse o contexto que a longa conjuntura crítica iniciada em 2013 produziu.

Para muitos, desencantados com os escândalos de corrupção, não havia saída pelos partidos e o país precisava de um regenerador. A campanha política nasce marcada pela antipolítica. De um lado, grupos altamente organizados nas redes sociais reiterando fatos que desqualificavam partidos e políticos e apontando solução numa candidatura fora do sistema. O fato de Bolsonaro não pertencer a nenhum partido grande, apesar de ter sido do PP – hoje progressistas – por muito tempo corroborava com essa narrativa.

A figura individual era exaltada em detrimento dos partidos, das instituições e da ação coletiva. Tal situação se consolidou no momento em que Jair Bolsonaro foi objeto de um atentado, durante um evento público, que quase lhe tirou a vida – foi alvo de uma facada durante comício na cidade de Juiz de Fora (MG) --, e cujas imagens foram transmitidas para todo o país. Seus correligionários espalhavam a ideia de que os adversários tentaram tirá-lo da disputa.

Jair Bolsonaro acabou ficando com 46,03% dos votos válidos em primeiro turno. Fernando Haddad veio em seguida com 29,28% e Ciro Gomes com 12,47%. Alckmin, candidato do PSDB, acabou em quarto com menos de 5%. Marina Silva, que quase foi ao segundo turno em 2014, ficou com apenas 1%.

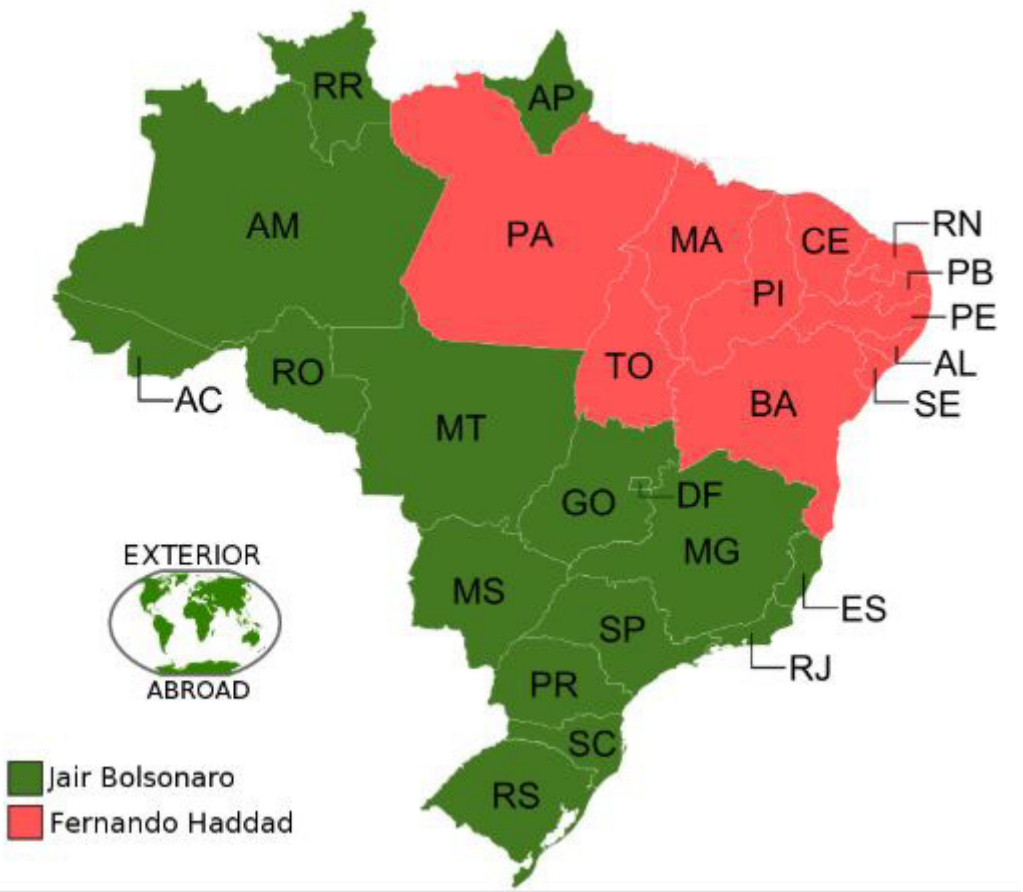
O segundo turno não foi diferente do primeiro. A guerra digital intensificou-se e o bolsonarismo lançou mão de armas para desgastar o candidato petista entre os eleitores evangélicos e mais conservadores. Menção desqualificadora sobre políticas de gênero, sobre grupos LGBTs e sobre valores da família eram constantemente associadas ao petista. Soma-se a isso o fato de o terceiro colocado, Ciro Gomes, ter abdicado de apoiar de maneira ostensiva o candidato do PT.

Nesse cenário, Jair Bolsonaro apenas cumpriu tabela. Com 55,13% dos votos válidos (57 milhões de eleitores), Bolsonaro, um candidato sem partido, sem propostas e apenas com uma retórica assentada contra a corrupção, nos valores da pátria, da família e de Deus, tornou-se presidente da República. O somatório das abstenções, votos nulos e brancos atingiu mais de 42 milhões de eleitores, números suficientes para suplantar os cerca de 10.7 milhões que separaram Bolsonaro de Haddad. Em 2014, abstenção, brancos e nulos somaram cerca de 37 milhões; em 2010, foram 36 milhões. Ou seja, um incremento de cerca de 5 milhões de eleitores. E essa expressiva quantidade de eleitores que não votaram em ninguém em 2018 ajuda a entender o tamanho do desencanto com a política e os nomes que foram apresentados. A campanha de Bolsonaro praticamente foi toda feita pelas redes sociais. E o fato de ter sido alvo de um atentado tornou-o heroico. Assim, as redes sociais foram devastado-

ramente o lócus virtual-real da campanha política (https://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/2018/09/06/ato-de-campanha-de-bolsonaro-em-juiz-de-fora-e-interrompido-apos-tumulto.ghtml).

O partido pelo qual Bolsonaro foi eleito, o desconhecido Partido Social Liberal (PSL), era quase uma "legenda de aluguel". Com a entrada de Bolsonaro, o PSL arregimentou vários políticos que foram eleitos e se tornou a segunda maior bancada na Câmara dos Deputados com 52 parlamentares. (https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/08/pt-perde-deputados-mas-ainda-tem-maior-bancada-da-camara-psl-de-bolsonaro-ganha-52-representantes.ghtml).

Jair Bolsonaro foi uma resposta encontrada pela maioria da população à conjuntura crítica que estamos experimentando desde 2013, calcada em combate à corrupção e diminuição da criminalidade. Mas também significa a busca da demonstração de que aquela "nova" classe média, anteriormente comentada, encontrou nesta figura um suposto líder capaz de tirá-la do fracasso em que a crise econômica os afundou. A vitória de Bolsonaro só não ocorreu nos Estados da Região Nordeste e no Pará. Nos demais Estados brasileiros e no Distrito Federal ele venceu, conforme mapa eleitoral do segundo turno da eleição presidencial abaixo:



Fonte:https://www.valor.com.br/eleicoes-2018/analises?turno=2

Bolsonaro, ex-capitão do Exército, tem uma trajetória acidentada. Foi para a reserva após um episódio de quase expulsão por indisciplina em 1988 (Carvalho, 2019), ano em que venceu eleição para vereador no Rio de Janeiro. Em 1990, foi eleito para a Câmara dos Deputados, onde permaneceu por sete legislaturas, ou 28 anos. Conhecido por ser um deputado do "baixo clero" e por ser ferrenho defensor da ditadura militar brasileira e regimes ditatoriais. Costumava expressar-se sempre e de modo explícito com todos os ditames possíveis de um reacionário radical. Apresentava-se como solução para a crise de corrupção que assolava o establishment político já citada aqui, sobretudo devido à atuação da Lava Jato, que tornou a corrupção o principal tema em discussão no país. Era um político isolado como deputado, sem nunca ter assumido qualquer liderança, nem ter sido escolhido como relator de qualquer projeto. Mesmo assim, teve pouco mais de 1/3 de votos do eleitorado brasileiro. Foi um retrocesso iliberal politicamente a eleição de Bolsonaro (Hunter & Power, 2019).

Existe uma evidência clara de que o "partido" da Lava Jato via em Bolsonaro um apoio para promover seu permanente combate à corrupção. O juiz Sérgio Moro -- que foi central nessa força-tarefa em Curitiba formada pelos procuradores federais e que tinha realizado com muita heterodoxia judicial uma série de prisões preventivas de empresários e políticos --, foi convidado para ser ministro da Justiça e Segurança Pública e aceitou o convite. Comandou a pasta de 1º de janeiro de 2019 a 24 de abril de 2020, quando pediu exoneração do cargo.

BOLSONARO NA PRESIDÊNCIA

A gestão do presidente Bolsonaro tem sido marcada pela descoordenação, desorganização e falta de expertise com a gestão da máquina pública. Além disso, a todo instante o presidente insiste em interferir via rede social, dando opiniões que comprometem decisões. Traduz-se como um governo errante, que foi fruto de processo eleitoral atípico, de uma composição governamental que fragmentou o governo em pedaços e favoreceu a sua descoordenação e, de uma relação com as instituições da democracia marcada pela constante tensão que destrói qualquer espírito colaborativo.

No que se refere à última questão aqui colocada, não é preciso um conjunto de exemplos para ilustrar o desrespeito do presidente e de parcela de seus aliados com as instituições da democracia. Poderíamos voltar às eleições quando veio de um de seus filhos uma ameaça ao STF. Ou quando no seu voto a favor do impeachment da presidente Dilma exaltou um coronel torturador da ditadura militar. Também poderíamos lembrar de um momento em que disse que não se aceitaria outro resultado da eleição que não fosse a vitória. Já no governo sobram situações: desde insinuações negativas ao Congresso e aos presidentes das duas Casas, como também a participação e acenos em atos públicos que defendem o fechamento tanto do STF como do Congresso Nacional acompanhado muitas vezes do coro "não tem mais negociação".

A gestão da economia é marcada por uma tentativa de neoliberalismo anacrônico que em nada dá resultado a não ser mais desemprego, recessão, maxidesvalorização da

moeda, inexistência de investimentos, crescimento pífio de 1,23% em 2019, sem objetivos ou metas setoriais. Ademais, a simples gestão da máquina é ineficiente como se verifica com a fila de aposentados que esperam para receber seu benefício pelo INSS. Nas áreas mais ligadas à educação, cultura, cidadania e aos direitos humanos prevalece, além da ineficiência, uma ideologização numa guerra cultural declarada a tudo e todos (instituições ou lideranças) que representam qualquer forma de conhecimento sólido ou debate esclarecido. Afora o fato que grande parte das pastas ministeriais é formada por Generais da Reserva. Por fim, a mais explícita descoordenação está no combate à pandemia da Covid-19. O mundo inteiro marcha na direção do isolamento social como política indispensável para lidar com essa doença. No Brasil, o Ministério da Saúde e a maioria dos governadores de Estados seguem tal orientação. Paradoxalmente, o presidente da República sabota a campanha ao furar o isolamento e participar de manifestações públicas na defesa de seus propósitos. Em suma, não temos presidente, porque este não é visto como tal. Não temos governo, pois cada pasta segue uma orientação sem que haja um objetivo comum que as coordene e as conduza.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os eventos iniciados em 2013 como a invasão e quebra de vidros em prédios do STF e do Congresso, assim como a queima de bandeiras de partidos e o uso de bonecos de políticos para simbolizar agressões ou mesmo assassinatos destes foram também vistos largamente durante as manifestações em defesa do processo de impeachment e, mesmo, durante as eleições de 2018. Assim como também não podemos esquecer de agressões mais recentes a jornalistas ou mesmo ameaças como “cala a boca” proferida pelo próprio Bolsonaro. Em suma, tudo isso traduz a criminalização da política e da liberdade de expressão sob o sorriso e os acenos de um presidente democraticamente eleito.

A descoordenação e ausência de expertise governamental também são vistas de forma explícita. A ascensão de um grupo político sem que apresentasse um projeto baseado na ação coletiva e nos primórdios civilizatórios que se governa para todos e não apenas para os seguidores, além de ser um governo orientado pela retórica moral anticorrupção e nos chamados valores da família cristã, não poderia nos levar a outro lugar. Tem sido muito comum que as decisões governamentais, tomadas cada vez mais por poucos, busquem falar na realização da vontade do povo, como se povo fosse uno em valores e em demandas. Criminalizam as diferenças, sejam elas por opção sexual, por opção religiosa, ou mesmo por visões diferentes sobre a política democrática. Tornou-se mais inseguro ultimamente ser minoria no Brasil. A perda do sentido de tolerância acentuou-se e vem encontrando guarida no discurso de algumas autoridades que confundem o que é público com suas opções da esfera íntima, que muito têm a ver com escolhas morais e religiosas. A insistência em projetos como Escola Sem Partido e o combate ao debate sobre gênero expressa o crescimento da intolerância.

Os movimentos de 2013 deram início à construção de uma ideia assentada na moral e em oposição às instituições, como se estas

fossem um mal em si. Parte dos manifestantes não sabiam, talvez ainda não saibam, a diferença entre instituições e indivíduos, por isso propõem a destruição e o fechamento dessas instituições sob a justificativa de que indivíduos as conduzem mal. Entretanto, o que vivemos agora é o efeito limite de tudo isso: alguém que confunde a instituição presidência da República com ele próprio, o Presidente.

Por fim, o legado dessa conjuntura crítica pode ser a superação da crise política em ambiente plural e fortalecimento das instituições democráticas. Mas também pode ser o contrário; nos encontraremos com a tirania e aí tudo o que o país construiu desde a redemocratização e a CF88 poderá ser jogado fora, como se esses 35 anos não tivessem valido nada, apenas se tornado um ciclo intermediário de um resultado obscuro para o Brasil sem prazo definido para terminar.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. (2018). *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro.* São Paulo: Cia das Letras.

BARBOZA, E. M. Q., KOZICKI, K. (2012). Judicialização da Política e Controle Judicial de Políticas Públicas. *Revista Direito GV*, São Paulo 8 (1), 59-86. DOI: https://doi.org/10.1590/S1808-24322012000100003

BAUMAN, Z. (2001). *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Zahar.

BOCCANERA, S. (2004). *Bretton Woods*, 60. Primeira Leitura. 25

BOURDIEU, P. (1983). *Questões de Sociologia.* São Paulo: Marco Zero.

CARVALHO, L. M. (2019). *O Cadete e o Capitão. A Vida de Jair Bolsonaro no Quartel.* São Paulo: Todavia.

CARVALHO, J. M. (2002). *Cidadania no Brasil: o longo caminho.* 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CASTELS, Manuel (2018). *Ruptura: a crise da democracia liberal.* Rio de Janeiro: Zahar.

COLLIER; D.; COLLIER, R. B. (1991) *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America.* Princeton, Nova Jersey: Princeton University Press.

FARIAS, F. B. de (2001). *A Globalização e o Estado Cosmopolita*. São Paulo: Cortez.

FERNANDES, A. S, A. (2007). Políticas Públicas: definição, evolução e o caso brasileiro na política social. In: DANTAS, H;, MARTINS JÚNIOR, J. P. (orgs.). *Introdução à Política Brasileira*. São Paulo: Paulus, pp. 203-255. (cap.13)

FERNANDES, A. S. A.; WILSON, R. H. (2013). Mudança institucional e gestão metropolitana no Brasil: O municipalismo autárquico e as finanças municipais metropolitanas. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 777-800. DOI: https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000300011

FERNANDES, A. S. A., MORAES, D. B.; NASCIMENTO, A. M. (2015). Reformas administrativas nos estados brasileiros: O caso da reforma administrativa do estado do Piauí. *Cadernos, Gestão Pública e Cidadania*, São

Paulo, v. 20, n.67, jul,/dez DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v20n67.35143

HALL, Peter A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo (2003). *Lua Nova*, 58. DOI: https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010

HARVEY, D. (1992) *Condição Pós-Moderna.* São Paulo: Edições Loyola.

KEEN, A. (2009). *O Culto do Amador. Como Blogs, Myspace, Youtube e a Pirataria Digital Estão Destruindo Nossa Economia, Cultura e Valores*. Rio de Janeiro: Zahar Editores

KRUGMAN, P. (2009). *A Crise de 2008 e a Economia da Depressão*. Rio de Janeiro: Campus.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. (2018). *Como as Democracias Morrem.* Rio de Janeiro: Zahar.

LINDBLOM, C.H. The Science of "Muddling Through" (1959). *Public Administration Review,* 19(2)79-88. Disponível em: https://faculty.washington.edu/mccurdy/SciencePolicy/Lindblom%20Muddling%20Through.pdf

LIMONGI, F. (2017). *Impedindo Dilma. Novos estudos,* São Paulo, Edição especial, p. 5-13. DOI: http://dx.doi.org/10.25091/S01013300201700040001

LIPSET, Seymour Martin, & ROKKAN, Stein (1967). *Party systems, and voter alignments: Cross-national perspectives*. New York: The Free Press.

MARSHALL, T.H. (1963) *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro, Zahar.

MOUNK, Y. (2018). *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la.* Tradução Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras.

NERI, M. A (2011) *Nova Classe Média: o lado brilhante da base da pirâmide*. São Paulo: Saraiva.

RAMALHO, C. F. (2017). *Transparência e prevenção da corrupção - desenho institucional e atores: um estudo comparado Brasil-Chile.* 2017, 121 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/24244/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20de%20Mestrado-C%c3%89SAR%20FONSECA%20RAMALHO.pdf

UNGER, R. M. (2018). *Depois do Colonialismo Mental: repensar e reorganizar o Brasil* (2018). São Paulo: Autonomia Literária.

VILLAVERDE, J. (2016). *Perigosas pedaladas: Os bastidores da crise que abalou o Brasil e levou ao fim o governo Dilma Rousseff.* São Paulo: Editora Geração.

THE LONG BRAZILIAN CRITICAL JUNCTURE SINCE 2013: CRISIS AND PUNISHMENT

A LONGA CONJUNTURA CRÍTICA BRASILEIRA DESDE 2013: CRISE E CASTIGO

LA LARGA COYUNTURA CRÍTICA BRASILEÑA DESDE 2013: CRISIS Y CASTIGO

ABSTRACT

The work aims at demonstrating the critical juncture in which Brazil has immersed since 2013 with street protests, including the 2014 election, Operation Car Wash, President Dilma's Impeachment, which culminated in the election of Bolsonaro. The elements of this situation are more related to a dispute between right- and left-wing positions, to a characterized way of life and centered on social networks, where politics and social life have been enthroned. In this sense, the idea of judicialized politics and institutions as elements that guarantee freedom of expression and the rule of law has been confusing and misinforming everyone.

Keywords: Critical juncture, political crisis, impeachment, corruption, car wash operation

Antônio Sérgio Araújo Fernandes[1]
Email: antoniosaf@ufba.br
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4171-7759

Marco Antonio Carvalho Teixeira[2]
Email: marco.teixeira@fgv.br
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-3298-8183

Jamili da Silva Palmeira[3]
Email: jamilipalmeira.adm@gmail.com
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6726-7258

[1] Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Núcleo de Pós-Graduação em Administração.
[2] Fundação Getúlio Vargas, EAESP, Departamento de Gestão Pública e Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo.
[3] Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Núcleo de Pós-Graduação em Administração.

Invited article - Translated version

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v25n81.81577

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

RESUMO

O trabalho tem o objetivo de demonstrar a conjuntura crítica que envolve o Brasil desde 2013 com as manifestações de rua, passando pela eleição de 2014, a Operação Lava jato, o impeachment de Dilma, e que culmina com a eleição de Bolsonaro. Os elementos dessa conjuntura relacionam-se, mais do que a uma disputa entre direita e esquerda, a um modo de vida caracterizado e centrado nas redes sociais, em que a política e a vida social foram entronizadas. Neste sentido, a ideia de condenação da política e das instituições como elementos garantidores da liberdade de expressão e do Estado democrático de direito confunde e desinforma todos.

PALAVRAS-CHAVE: *Conjuntura crítica, crise política, impeachment, corrupção, operação lava-jato*

RESUMEN

El trabajo tiene como objetivo el demostrar la coyuntura crítica que envuelve a Brasil desde 2013 con las manifestaciones en las calles, pasando por la elección de 2014, la Operación Lava jato, el impeachment de Dilma, y que culmina con la elección de Bolsonaro. Los elementos de esa coyuntura se relacionan más que a una disputa entre derecha e izquierda, a un modo de vida caracterizado y centrado en las redes sociales, donde la política y la vida social fueron entronizadas. En este sentido la idea de condena de la política y de las instituciones como elementos garantizadores de la libertad de expresión y del estado democrático de derecho, confunde y desinforma a todos.

PALABRAS CLAVE: *Coyuntura crítica, crisis política, impeachment, corrupción, operación lava jato*

INTRODUCTION

The notion of critical juncture alludes to transformations in the political and economic routes of certain countries, such transformations being characterized by times of tension that result in variations in the established patterns (Lipset; Rokkan, 1967). Demonstrating the elements that constitute a critical juncture in a country represents an analytical chess of events and episodes that concur in understanding how tensions precede changes by changing patterns and building legacies.

This article aims to present the critical juncture which involves Brazil since 2013 with the street demonstrations, encompassing the 2014 election, Operation Car Wash, President Dilma Rousseff's impeachment, and which culminates in President Bolsonaro's election. This juncture does not end with the beginning of Bolsonaro's administration (now in its 17th month), and thus remains open, especially after a more recent element was added to this critical juncture, which is the COVID-19 pandemic. Indeed, Brazil is going through a critical juncture that involves several countries and has taken on a "Brazilian style" here. The elements of this juncture are less related to a dispute between right and left than to a way of life centered on social networks in which politics and social life were enthroned. This analysis will also cover the sociological elements linked to the Brazilian structure which combine with this way of life and are very important for understanding this critical juncture, such as the emergence of an idea of condemnation of politics and institutions as elements that guarantee freedom of expression and the democratic state of rights, thus confusing and misinforming everyone. This article is structured into six sections besides its introduction and final considerations. In the first section, the notion of critical juncture is discussed. Then, we focus on the critical juncture in Brazil which started in 2013. After that, we will address Rousseff's reelection and impeachment. In the following section, the post-impeachment period with Temer's administration. Then, the election of Bolsonaro and, finally, some as-

pects of his administration.

THE NOTION OF CRITICAL JUNCTURE

The notion that transformations in the political and economic routes of certain countries are characterized by times of tension resulting in variations in the established patterns (Lipset; Rokkan, 1967) seems intuitively simple to be stated (Collier; Collier, 1991). However, systematizing the elements that make up this statement is an analytical puzzle necessary to form the concept of critical junctures, so as to help understanding how tensions precede changes by breaking patterns and building legacies.

According to Collier & Collier (1991), critical juncture means: "periods of significant change which typically occur in distinct ways in different countries, and which are hypothesized to produce distinct legacies". The concept's systematization comprehends three components: the statement that a significant change has occurred; that it occurred in a distinct way, in distinct cases; and the explanatory hypothesis about its consequences. These components also incorporate elements that support the explanatory arguments: the antecedent conditions; the crisis; the mechanisms of production and reproduction; the stability of the legacy's main attributes; rival explanations involving constant causes and the end of the legacy (Collier; Collier, 1991). However, the consistency of studies that aim to explain change patterns based on this concept should pay attention to the identification of the hypothetical critical juncture and the variations in which it occurs, thus recognizing that explanations for the same historical legacies in different countries (or another analysis unit) may not share the same temporal sequence of events and results, depending on how the causal mechanisms interconnect.

From this perspective, some studies can demonstrate this dynamics, such as the one by Fernandes & Wilson (2013), which analyzes the institutional change in metropolitan management by using the notion of critical juncture to understand why the expected effect of Brazilian municipal federalism did not cause the crisis, but the resumption of metropolitan management in Brazil since the 1990's. There is also the study by Fernandes, Moraes and Nascimento (2015), which analyzes the administrative reforms in Brazilian states. The authors try to show that tax and fiscal decentralization and the Real Plan, which put an end to the "inflation game" of state financial institutions, constituted the critical point that introduced the new managerialism into the administrative reforms that followed in Brazil, mainly from 1995, with the creation of the Ministry of Administration and State Reform (MARE).

These studies illustrate how critical times become the starting point for changes by causing new conditions that disturb or overload the existing mechanisms (Hall & Taylor, 2003), thus leading to alteration in the operating patterns of these institutions that can be characterized by abrupt, short-term changes capable of bringing about substantial changes within these institutions, or to the beginning of a process of small changes, in a temporal series of gradual changes.

In the next section, we will observe how a critical juncture of "rupture" with what we call the world political order develops to the point of a crisis of democratic regimes, with the

emergence of reactionary leaders in several countries. This is the case even though we have advanced in international consensuses that aimed to strengthen important rights as we can see in the Charter for Sustainability and all environmental conferences.

THE WORLD'S CRITICAL JUNCTURE SINCE 2013

Antecedents – The World Order since the Post-war Period and the Beginning of "Disorder"

The concern of nations at the end of World War II was to prevent the free capitalism of large corporations and financial capital from driving the world back into totalitarian adventures. It was necessary to create an environment that would enable nation states to generate development, industrialization and progress. The role of the state in the economy had to be changed. Full employment and real wage growth would become the main goals of governments at national level. One of the milestones of this period is the Bretton Woods conference in New Hampshire, which, among others, is the stage for the creation of important multilateral organizations: the IMF and the World Bank (Boccanera, 2004). In addition, the State's economic roles are agreed upon: regulatory – exchange, interest, currency and price control; incentives to economic activity – industrial policy, infrastructure, technology, employment and income (Fernandes, 2007)

It was also necessary to change the social role of the State. Citizenship, which was originally constituted as a set of political and civil rights (both since the bourgeois revolutions), gains yet another set of rights: social rights, in the 20th century (Marshall, 1963). This becomes a commitment with the creation of the United Nations (UN), in 1945, and the Declaration of Human Rights, in 1948. This protection from cradle to grave defined the global recommendations regarding the social roles of the State: education, healthcare, social security, housing, unemployment insurance, various public services (water treatment and supply, urban cleaning, public transport, etc.) and fighting poverty. In other words, throughout the second half of the 20th century, when globalization is seen as something linked to the context of a concert of nations, one thinks of a global cosmopolitan state (Farias, 2001) that can be expressed through the UN itself.

One of the first world agendas to give form to this globalization beyond the economy and social roles is the environmental issue (https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/). A milestone in this regard is the National Conference on the Environment held in Stockholm, Sweden, in June 1972. Then, there is the ECO-92, held in Rio de Janeiro from June 3 to 14, 1992. We also witnessed, in 1997, the Conference of the Parties (COPs) – whose main result is the signing of the Kyoto Protocol (since the conference was held in the city of Kyoto), which defines some goals for reducing the emission of greenhouse gases. At the beginning of the 21st century, we witnessed the Rio +10 (2002) conference, which created the Agenda 21, which, despite its name, took place in Johannesburg, South Africa; and Rio + 20 (2012), held in Rio de Janeiro in order to discuss the renewal of sustainability agreements, attended by delegates from 183 countries (https://nacoesunidas.org/conferencias-de-meio-ambiente-e-desenvolvimento-sustentavel-miniguia-da-onu/). And,

five years ago, in 2015, a global agreement about a new consensus of over 150 world leaders was signed at the UN headquarters in New York to formally adopt a new sustainable development agenda. This agenda is formed by the Sustainable Development Goals (SDGs), which should be implemented by all countries in the world over the next 15 years, until 2030 (https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/).

However, globalization also expresses many problems that show how poorly political regimes – even democracies – can do. One such case is the immigration zones with thousands of people (including many children) fleeing countries ravaged by poverty and/or civil wars and dictatorships led by authoritarian heads of state supported by countries or blocks of countries. Among others, recently, the case of Syria stands out. Worldwide, the number of migrants exceeds 243 million, which generates economic, social and political impacts on these nations.

The map below, which can be found originally on the metrocosm website (http://metrocosm.com/), attempts to show all flows registered by the United Nations Population Division from 2010 to 2015. The map shows the balance of people the country received (immigrants) and sent abroad (emigrants). In other words, if the country had an emigration of 100 people, but an immigration of 101 people, the result is a positive "1". In the opposite case, it would be negative. In red, the countries with highest emigration figures (which send people abroad most); in blue, the countries with highest immigration figures (receivers).

Figure 1 – Immigration and emigration flows in the world from 2010 to 2015



Fonte: metrocosm (http://metrocosm.com/)

Globalization and multiculturalism stem from the ease of communication and travel provided by advancements in information technology and the expansion of markets – which have reduced the cost of tickets, customs duties and services. This is obviously a global phenomenon, but it continues with particular strength in Europe and the United States.

In addition, another serious problem has greatly shaken globalization: the severe 2008 economic crisis. There were several factors at play, and Krugman (2009) explains in detail the (political) economics of the 2008 depression. It was basically a systemic crisis in capitalism which started in the United States in the late 1990's, when American banks began lending money to thousands of people with no collateral required to secure payment; a typical moral hazard situation.

The consequences of the 2008 global crisis hit Brazil, since the Brazilian recession in 2009 was 0.2%. As a countercyclical measure, in 2010, the Growth Acceleration Program (PAC 2) was created in which investments in several sectors (cities, housing, transport and energy, among others) were planned as a countercyclical policy in the face of the 2009 recession.

The Crisis of Representative Democracies

Along with a series of world agreements that establish a new world order founded on social and environmental sustainability, a series of multilateral agreements has also taken place, especially in the last 25 years, in order to prevent and combat corruption, as well as to generate open, transparent governments. Many countries signed the three international anti-corruption conventions – in 1996, with the Organization of American States; in 1997, with the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), and in 2003 – UN (Ramalho, 2017). Over the years, a number of countries have established important government control and anti-corruption agencies within their state structures. This was the case in Brazil with the creation of the Office of the Comptroller General (CGU). In some way, this new "era of investigations" makes ordinary citizens increasingly skeptical of partisan politics and political representation.

Politicians, who symbolically never enjoyed a good reputation among the population, with the uncovering of numerous cases of corruption worldwide, ended up putting political systems in crisis and making society increasingly skeptical about institutions and politics as a solution for social problems. Several former heads of state have been prosecuted for and/or convicted of corruption: Zuma in South Africa; Cristina Kirchner, in Argentina; Sul Park Geun-hye, South Korea; Elías Antonio Saca, in El Salvador; Nicolas Sarkozy, in France; Benjamin Netanyahu, in Israel; Silvio Berlusconi, in Italy; Ricardo Martinelli, in Panama; Pedro Pablo Kuczynski, Alessandro Toledo and Alberto Fujimori, in Peru; and Svetozar Marovic, in Serbia and Montenegro.

The current political crisis is not just a matter of the right and the left. The "rupture" is deeper; it is the gradual collapse of the political representation model around the world (Castels, 2018; Levtisky & Ziblatt, 2018, Mounk, 2018). It is a rupture between those in government and those governed by them. Distrust in institutions around the world delegitimizes political representation. This theme

was at the core of the so-called 2012 and 2013 marches which were witnessed in several countries. The Arab Spring, the Occupy Wall Street movement in the United States, Los Indignados in Spain, and the June 2013 protests in Brazil, among others, became widespread popular mobilizations against the political party system and parliamentary democracy (https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/06/130623_protestos_pressreview_bg.shtml). Disbelief in liberal democracy arises as the professionalization of politics causes politicians to defend their own interests above common interests, leading the political class to despise programmatic ideologies and defend their own positions. Parties in an extreme bureaucratization process end up operating automatically in relation to citizens.

From this stems the emergence, in recent elections, of radical right-wing leaders, such as Viktor Orban, Hungary; Mateusz Morawiecki, in Poland; Sebastian Kurz, in Austria; Matteo Salvini, in Italy (who recently left power); Rodrigo Duterte, in the Philippines; Recep Tayyip Erdogan, in Turkey; Donald Trump, in the United States; Boris Johnson, in the United Kingdom; and, in Brazil, Jair Bolsonaro. According to Levitisky & Ziblatt (2017), these leaders end up wearing away the democratic institutions and principles that are more related to tolerance of opposition, freedom of expression and free thinking, thus leading to the death of democracies in a sense analogous to but distinct from what happened in the beginning of the 20th century, with the Nazifascist movement in Europe.

One of the elements that influence politics in the current critical juncture is the dissemination and consequent strength of social networks, which intensify, in Bauman's (2001) words, liquid modernity. For Bauman (2001), contemporary society can be classified as a liquid modernity, as opposed to a solid modernity, which would be the modernity of the post-war and Cold War era. Unlike the twentieth century, society in the current juncture does not possess great values that can engender projects of new societies. The pursuit of individual pleasure is the ultimate goal of liquid society.

In a context of liquid modernity, social media are gaining ground, thus leading to what Keen (2009) called the "Cult of the Amateur". The users of social networks in their magnitude (Facebook, Myspace, Instagram, Twitter, Sanapchat, Youtube, Whatsapp and Telegram, among countless others) are, in the vast majority, people without artistic talent who create mostly mediocrities in every sense. The perverse effect of this cult of the amateur is that politics was dominated by social networks since the 2010 decade, and this was decisive in many political processes of mobilization (addressed later) and enlisting of uninformed people who propagated fake news by posting on equal footing to the professional press, which brought about countless electoral processes around the world which were decisive to bring to power a number of radical right-wing leaders.

The Brazilian crisis and the 2013 demonstrations – the beginning of something much bigger

We can say that, in Brazil, the uninterrupted political crisis that has grown worse to this day begins with the 2013 protests resulting from demonstrations against the R$ 0.20 in-

crease in bus fares in the city of São Paulo, led by the "Movimento Passe LIvre" [Free Pass Movement]. Initially restricted to a few hundred participants, the demonstrations calling for lower public transport fares gained popular support in mid-June that year, mainly due to the strong police repression against protesters. As this process evolved, thousands of people began to take part in these demonstrations, which started in the streets of São Paulo and later extended to several Brazilian state capitals and large cities. However, when protests took over the country, they were no longer specific. They became demonstrations of a diffuse nature as to their goals, when suddenly millions of people were seen in the streets protesting on a wide range of subjects such as public spending on major international sporting events – the Football World Cup and the Olympic Games –, the poor quality of public services and the outrage at political corruption in general.

The 2013 demonstrations may be interpreted as a mix of crisis of expectations combined with the State's inability to respond to all demands of society. Regarding the former aspect, the country was experiencing a moment of some individual financial prosperity, when consumption, income, employment and investment resources were taking place. However, public services in general did not correspond to the increase in people's income. The country saw widespread protest from all sectors of society, especially from people who rose to middle-income strata (Neri, 2011). In other words, the people who prospered economically throughout the period from 1994 until then – due to Brazil's economic stability and good position in the world arena owing to a commodities boom in the international market –, were the same ones who engaged in protests for better services and intense fight against corruption. According to Unger (2018), in sociological terms, this "new middle class" is essentially based on pillars such as individual entrepreneurship and self-help, it went to private colleges, builds new homes in its own neighborhoods, joins evangelical or neo-Pentecostal churches, is conservative in customs and believes in individual effort and in each person's responsibility for their own destiny.

In spite of that, the political crisis that led to the severe economic crisis – which has its origin in 2013, but starts strongly from 2015 onwards (we will return to this point later) – had a deep impact on the financial life of this new Brazilian middle class, thus generating resentment in this emerging part of the population towards the State, the political class and the institutions in general. This resentment has an explanation basis in Bourdieu (1983): "the resentment linked to failure only makes those who experience it more lucid in relation to the social world, while blinding them in relation to the very principle of this lucidity".

From this follows that the emerging or new middle-class Brazilian man does not have a class identity. He has a middle income, but wants to consume and have habits similar to those of people considered "rich". It is a behavior of cognitive dissonance from his position in society, because the more marginally one improves in consumption, the less one feels identified with what one really is. It is a crisis of class identity or social position in Brazil, hence the lack of empathy and solidarity that has taken over the country today, with so many people hating the poor. This sociological finding has its explanation, according to

Bourdieu (1983): "The consecration circuits are all the more powerful the longer, more complex and more hidden they are, even in the very eyes of those who participate in them and benefit from them".

Another problem that adds to that of social networks, which had the perverse effect of individualism in its frequent social anomie, was that the fight against corruption became a Brazilian monothematic problem, something that begins in 2014 as a result of the wide disclosures of Operation Car Wash. And this is one of the elements that will be discussed below, regarding the critical juncture of 2013 in Brazil.

THE 2013 CRITICAL JUNCTURE AND ITS IMMEDIATE EFFECTS

The post-2013 period in the country was quite significant in how much critical junctures can destabilize political competition by triggering a process of weakening of parties which until then were the main players in the Brazilian political scene (the PT and the PSDB); it also weakened their political leaders, who, affected by the loss of public reputation, have seen their ability to influence votes and the country's political destiny decline. In the Brazilian case, after Fernando Collor's impeachment in 1992, the PT and the PSDB made the second round of presidential elections from 1994 to 2014, i.e., 20 years of stability.

Dilma Rousseff: Critical Junctures and the Impeachment Process

The 2014 electoral process, which still had the PT and the PSDB as protagonists, marks the change in a trajectory that had been characterized by polarization between these two parties in presidential races since 1994. The reasons for the interruption of that trajectory and the beginning of a new political cycle were diverse, but they complement each other. And, among these, we should highlight: the implications of corruption scandals and Operation Car Wash; President Dilma Rousseff's political inability; and a combination of the political and economic crises that crystallized a conducive environment to the impeachment process.

Before we examine the 2014 election, it is also worth remembering that, in 2010, Lula da Silva ends his second term with an approval rating of 87% (http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2010/12/1211078-acima-das-expectativas-lula-encerra-mandato-com-melhor-avaliacao-da-historia.shtml) and indicates Dilma Rousseff as the candidate to succeed him. Rousseff won in the second round, after defeating José Serra, the PSDB's candidate. However, Rousseff opens a political crisis with the parties of her coalition as a result of corruption scandals. In less than a year in office, she sacked seven ministers, including Antônio Palocci, one of her party's leading figures. The PT ended up releasing a document entitled "generalized criminalization of the coalition". The president's political ability was poor to the point of being criticized by her own party.

This is largely due to what happened in 2012, when the Supreme Court ruled in criminal lawsuit n. 470, known as "mensalão", which convicted 25 people for participating in a scheme to buy votes in Congress. Among them, two former PT chairmen: José Dirceu and José Genoíno. The opposition, which had largely used the mensalão as a strate-

gy to undermine the government and the PT, now has a Supreme Court conviction as a trump card to question the ethical behavior of PT administrations.

In 2014, as a candidate for reelection, Rousseff finds herself, after the 2013 protests and the challenge of organizing the Football World Cup, facing an episode that will directly affect the elections and later on seal her political fate: Operation Car Wash.

Operation Car Wash and its Political Dimension

Considered the largest corruption investigation case in the country, Operation Car Wash started in March 2014 in the Federal Court of Curitiba, led by Judge Sérgio Moro. Its developments still echo in 2020 in several states. Its culmination was the investigation of allegedly overpriced Petrobras contracts, which generated bribes for politicians. Then it branched out to encompass various contracts in federal agencies and state administrations.

Operation Car Wash's interference could be seen as early as in the 2014 presidential election through the leak of testimonies to the press almost simultaneously with the presidential race and involving political actors or parties at the time of the race (https://oglobo.globo.com/brasil/veja-doleiro-diz-que-dilma-lula-sabiam-de-tudo-14341970,). Still in 2014, on the eve of the election's second round, fake news circulated which linked a supposed death of black market money dealer Alberto Youssef to the PT. Approved by the Supreme Court in December 2014, Youssef's plea bargain statement allowed the Attorney General's Office (PGR) to indict several politicians, among them parliamentarians from the PT, PSDB and other parties, including the then president of the Chamber of Deputies, Eduardo Cunha. Despite the spotlight on the PT, Car Wash took on a rather non-partisan tone.

Car Wash's activism raised three characters from the justice system to the political scene where they were hyped as champions of the fight against corruption: Judge Sérgio Moro and Attorneys Deltan Dallagnol and Rodrigo Janot. Of these, Moro became the main figure by winning the sympathy of a legion of PT opponents (including PSDB members) for undermining the party and a group that had been in government for four terms, and also for passing into political history in two moments of public clash with PT members.

The first was through his legally controversial decision to detain Lula da Silva for questioning (https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/03/05/conducao-coercitiva-de-lula-e-considerada-excessiva-para-maioria.htm). The second was on the occasion of Lula's own arrest warrant, issued by Moro in April 2018, an election year in which the PT planned to launch Lula's candidacy for president. Another decision that also interfered directly with the 2018 election took place six days before the second round between Haddad and Bolsonaro. In this decision, Moro overturned the confidentiality of Antonio Palocci's plea bargain statement, where Palocci said that "of the nearly one thousand Provisional Measures issued during the four PT administrations, at least nine hundred were in exchange for bribes" (https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/05/02/moro-divulgou-delacao-de-palocci-para-favorecer-bolsoanro-diz-gilmar.htm). Lula's detention for questioning and arrest were bro-

adcast live by radio and TV stations.

Dilma Rousseff: Reelection, Political and Economic Crises and the Impeachment Process

Rousseff was reelected in the second round with 51.64% of the valid votes, thus overcoming the then senator Aécio Neves, from the PSDB, in the most polarized presidential election since redemocratization. The end of the election did not cool political conflicts down. Contrary to expectations, it further intensified animosities between PT supporters and antagonists, a division that encouraged Neves to insist on delegitimizing the election. In an interview in December 2014, he raved, "I didn't lose the election to a political party. I lost the election to a criminal organization that has settled at the heart of a few Brazilian companies sponsored by that political group which is [in government]" (https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,aecio-diz-que-perdeu-para-organizacao-criminosa-e-pt-reage,1600719). Neves even said he did not recognize the election's result and asked for a recount of votes, alleging fraud suspicions reported on social networks, which was rejected by the Superior Electoral Court. Neves' statement encouraged anti-PT groups with a strong presence in social networks to overtly advocate the impeachment process.

In office, Rousseff experienced intense popularity loss, which could be explained by the effect of Operation Car Wash and the economy's rapid deterioration, reflected in an increase in the unemployment rate, which rose from 4.3% of the Economically Active Population in December 2014, according to the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), to 9.6% in December 2015. Inflation measured by the Consumer Price Index (IPCA) jumped from 0.78% in December 2014 to 10.67% in December 2015. The negative impact of the crisis on Rousseff's popularity was devastating. In December 2014, her administration was rated excellent or good by 42% of the people interviewed by Datafolha, while 24% considered it bad or very bad. In November 2015, the same institute revealed that only 10% considered her administration good or excellent, while 67% rated it bad or very bad.

As a whole, this set of data allows understanding the formation of a conducive environment to the filing of an impeachment process. Its trigger in the media was an episode with Sérgio Moro as the pivot, when he released, without any authorization, the recording of a tapped phone call between President Rousseff and former President Lula. At that moment, Rousseff was appointing Lula her chief-of-staff, which was supposedly meant, according to the Car Wash team, to protect him from prosecution by the operation's task force, since cabinet members can only be tried by the Supreme Court.

Since Car Wash could not find any evidence against Rousseff, a technicality was used, i.e., an alleged criminal misconduct concerning fiscal results, which became known as "pedaladas fiscais" (Villaverde, 2016). The filling of the impeachment process was accepted by the Chamber of Deputies in December 2015. Her removal from office took place on August 31, 2016, when it was voted by the Senate.

The effects of Car Wash on politics did not decline with Rousseff's removal. After her

vice president Michel Temer took office, the investigations continued, and not only Temer, but also Aécio Neves and the PSDB would be the next targets.

THE POST-IMPEACHMENT PERIOD AND THE TEMER ADMINISTRATION

Michel Temer takes office as president on May 12, 2016. And despite being an acting president with a short term ahead, analysts viewed him with some optimism, but also caution. His administration was anchored in a document written by the MDB – "A Bridge to the Future", from 2015, mainly based on fiscal issues, with a strong emphasis on Pension Reform, public spending constraints, primary surplus and public debt reduction, as well as privatization and changes in labor law. It is worth noting that the document's proposals had long been in course, from Fernando Henrique Cardoso's administrations to Lula's administrations. What's more, the document had no details on the actions to be taken and how they differed from those of other administrations.

Still, in a country struggling with recession as a result of the political crisis that divided Brazil, no one could find therein a mechanism to realize the reforms hitherto virtual, which were many, with Congress cornered by corruption charges – particularly regarding illegal campaign contributions – brought up by Car Wash and filed by the Attorney General's Office. According to Limongi (2017) the vice president's support to operation impeachment sent the right signal to politicians threatened by Car Wash. Cunha and Temer risked everything.

Temer had to take over to do what Rousseff had proved unable to, i.e., to protect his friends and himself. Indeed, in the acting president's first few months in office, the then Attorney General Rodrigo Janot tries to get warrants to arrest Temer's allies based on a plea bargain statement by a former state company CEO which incriminated: Renan Calheiros, Romero Jucá, José Sarney and Eduardo Cunha (then president of the Chamber of Deputies), all of whom from the MDB. They were accused of obstructing Car Wash.

After Temer's inauguration, the relationship between the executive and legislative branches seemed as clientelistic as those in previous administrations, since almost 80% of parliamentarians directly or indirectly involved in illegal contribution schemes in past electoral campaigns remain in Congress. However, the government's relationship with the Attorney General's Office seemed quite conflicted, since the Office also tried to get a warrant to arrest Temer in October 2017, which was examined by the Chamber of Deputies and rejected by 251 votes to 233.Thus, the Temer administration, with no popular legitimacy or a strong coalition in Congress, eventually got, as a balance, the passing of highly unpopular measures, such as a limit to public spending and over a hundred changes in the Consolidation of Labor Laws (CLT). However, the Pension Reform, which required a second round of voting in Congress, was aborted due to a federal intervention in Rio de Janeiro, which legally impeded the voting of Proposed Amendments to the Constitution (PECs).

In short, the Temer administration intensified the focus on fiscal matters, particularly with the spending limit, but failed to achieve further reforms in that agenda. This stemmed from his lack of popular appeal for such un-

popular reforms, since the fight against corruption had become voters' mantra, and also his lack of a strong coalition in Congress – a necessary condition, as seen in the Pension Reform. One element that emerges clearly as a pathology of Brazilian political institutions is the maintenance of coalition presidentialism (Abranches, 2018).

The 2018 election was underway. Hate and polarization intensified on social networks. Only this time, the way of doing politics changed, and the political establishment was unable to understand what was going on. The relational gap between politicians and voters looked huge. A scenario, moreover, that in world history has already led to the emergence of leaders and politicians never before imagined as capable of winning an election. That is what we will see in the next section with Bolsonaro's victory.

THE ELECTION AND BOLSONARO'S 17 MONTHS UNTIL NOW

The 2018 election raised several doubts. The first was whether Lula would actually be a candidate. The second concerned the strength of a new competitor in the race – Jair Bolsonaro, still without a party or a campaign structure. The third was about the electoral viability of political actors already known from other elections, such as Ciro Gomes, Marina Silva and Geraldo Alckmin, in a scenario that looked grim for traditional names.

The first doubt was settled close to the election's first round. On August 31, by six votes to one, the Superior Electoral Court (TSE) rejected the registration of Lula's candidacy on the grounds of the "Clean Record Act" (LC 135/2010), since in the beginning of that year a court of appeal maintained his conviction for passive corruption (concerning a beachfront apartment allegedly used as a bribe) and money laundering, both charges being a development of Operation Car Wash.

The PT's solution was to launch Fernando Haddad, former mayor of São Paulo, and Manoela D'Ávila (PC do B) as his vice-president candidate. Marina Silva was running for the third consecutive time, now as the Rede Sustentabilidade's candidate – she had tried in 2010 (PV) and in 2014 (PSB). Ciro Gomes, in turn, was running as the PDT's candidate with the support of small parties. The PSB sit out the race and made strategic alliances with the PT, PDT and PSDB in different states.

Cornered by the involvement of its 2014 candidate Aécio Neves in Car Wash investigations, the PSDB brought in former São Paulo governor Geraldo Alckmin to run with the support of a fragmented Democratas, which saw some of its main leaders support Jair Bolsonaro in various states.

Bolsonaro, who had left the PSC and negotiated a candidacy with the Patriotas, eventually became the Social Liberal Party's (PSL) candidate in an alliance with the PRTB, joined by General Antonio Amilton Mourão, who was nominated his vice-president candidate. Jair Bolsonaro emerged as a second-round name even though he had very little TV time and reduced campaign funds. This was the context that the long critical juncture started in 2013 produced.

To many, disheartened by the corruption scandals, there was no way out through par-

CC BY

ties, and the country needed a regenerator. The political race started marked by an anti-politics feeling. On the one hand, groups that were highly organized on social networks reiterated facts that discredited parties and politicians and pointed out a solution in a candidacy outside the system. The fact that Bolsonaro did not belong to any large party, despite having been from the PP (now Progressistas) for a long time, corroborated that narrative.

The individual figure was exalted to the detriment of parties, institutions and collective action. This situation consolidated when Jair Bolsonaro suffered an attempted murder during a public event – he was stabbed at a campaign rally in the city of Juiz de Fora, in the state of Minas Gerais. The images of the attack were broadcast across the country. His supporters disseminated the Idea that his adversaries had tried to take him out of the race.

Jair Bolsonaro ended up getting 46.03% of the valid votes in the first round. Fernando Haddad was second, with 29.28%, and Ciro Gomes had 12.47%. Alckmin, the PSDB's candidate, was fourth, with less than 5%. Marina Silva, who nearly made the second round in 2014, got only 1%.

The second round was no different than the first. The digital war intensified and "bolsonarism" resorted to arms to discredit the PT's candidate among evangelical churches and conservative voters. Negative mention of gender policies, LGBT groups and family values were constantly associated with the PT. Added to this is the fact that Ciro Gomes, who was third in the first round, blatantly declined to support the PT's candidate.

In this scenario, Jair Bolsonaro found no obstacles. With 55.13% of the valid votes (57 million voters), Bolsonaro, a candidate without a party, without proposals and with just a rhetoric based on corruption and the values of country, family and God, became president of the Republic. Spoiled ballots and abstentions totaled over 42 million, i.e., a figure enough to overcome the 10.7 million votes that separated Bolsonaro from Haddad. In 2014, abstentions and spoilt ballots totaled 37 million; in 2010, 36 million. In other words, an increment of about 5 million voters. And that significant number of voters who did not vote for anyone helps understanding the size of disheartenment about politics and the names available.

Bolsonaro's campaign was practically entirely carried out on social media. And the fact that he was the victim of a nearly fatal attack made him heroic. Thus, social networks were overwhelmingly the virtual-real locus of political campaign (https://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/2018/09/06/ato-de-campanha-de-bolsonaro-em-juiz-de-fora-e-interrompido-apos-tumulto.ghtml).

The party from which Bolsonaro was elected, the unknown PSL, was little more than a small, "for-rent" party. With Bolsonaro's arrival, the PSL attracted various politicians who were then elected, thus making the party the second largest in the Chamber of Deputies, with 52 seats (https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/08/pt-perde-deputados-mas-ainda-tem-maior-bancada-da-camara-psl-de-bolsonaro-ganha-52-representantes.ghtml).

Jair Bolsonaro was an answer that the ma-

jority of the population found to the critical juncture we have been experiencing since 2013, based on fighting corruption and reducing crime. But it also means the search for a demonstration that the "new" middle class mentioned earlier found in this figure a supposed leader capable of taking it out of the failure the economic crisis sank them in. Bolsonaro only lost in the states in the Northeast Region and in Pará. In the other Brazilian states and in the Federal District, he won as shown in the map below which describes the second round of the presidential election:



Fonte:https://www.valor.com.br/eleicoes-2018/analises?turno=2

Bolsonaro, a former army captain, has a rough track record. He retired as a military after being nearly discharged for indiscipline in 1988 (Carvalho, 2019), the year he got himself elected to the city council in Rio de Janeiro. In 1990, he was elected to the Chamber of Deputies, where he remained for seven terms, i.e., 28 years. In the Chamber, he was known for being a member of the so-called "low clergy" and for his fierce defense of the Brazilian military dictatorship and dictatorial regimes. He used to express himself always and explicitly with all the possible mottoes of a radical reactionary. He presented himself as a solution to the corruption crisis that plagued the political establishment as mentioned earlier, mainly due to Car Wash's developments, which made corruption the main topic of discussions in the country. As a deputy, he was an isolated politician who never played any leading role and was never chosen to be the rapporteur of any bill. Even so, he got a little more than 1/3 of votes of the Brazilian electorate. Politically, Bolsonaro's election was an illiberal backlash (Hunter & Power, 2019).

There is clear evidence that the Car Wash "party" saw Bolsonaro as support to promote its permanent fight against corruption. Judge Sérgio Moro – who was central to Car Wash's task force of federal attorneys in Curitiba, and who had ruled a series of preventive detentions of businessmen and politicians with great legal heterodoxy – was invited to be Minister of Justice and Public Security and accepted the invitation. He led the Ministry from January 1, 2019 to April 24, 2020, when he resigned.

BOLSONARO IN PRESIDENCY

President Bolsonaro's administration has been marked by incoordination, disorganization and lack of expertise regarding the management of state apparatus. In addition, the president constantly insists on interfering via the social networks by giving opinions that compromise decisions. It is an errant administration which was the result of an atypical electoral process, with an administration composition that fragmented government into pieces and promoted its incoordination and a relationship with the institutions of democracy marked by constant antagonism, which destroys any collaborative spirit.

With regard to this last issue, there is no need for a set of examples to illustrate the disrespect of the president and part of his allies for the institutions of democracy. We could return to the elections, when a threat to the Supreme Court came from one of his sons. Or when, in his vote in favor of President Rousseff's impeachment, he exalted a colonel who was a torturer during the military dictatorship. We could also remember a time when he said no election result would be accepted but victory. In office, the episodes have multiplied: from negative hints about Congress and the presidents of both Houses to his attendance at demonstrations advocating the closure of both the Supreme Court and Congress, often accompanied by the "no more negotiation" rallying cry.

The management of the economy is marked by an attempt at anachronistic neoliberalism that has yielded nothing but more unemployment, recession, currency devaluation, no in-

vestments and a meager 1.23% growth rate in 2019, with no industry-specific goals. Furthermore, the simple management of state resources is inefficient, as seen with the queues of retirees waiting to receive their benefit from the national pension system. In areas more closely related to education, culture, citizenship and human rights, in addition to inefficiency, there is a prevailing ideologization in a cultural war declared to anything or anyone (institutions or leaders) who represents any form of solid knowledge or enlightened debate. Not to mention the fact that a good part of ministries is formed by retired generals. Finally, the most explicit lack of coordination is in the fight against the COVID-19 pandemic. The whole world adopts social distancing rules as an indispensable policy to deal with this disease. In Brazil, the Ministry of Health and most state governors follow this direction. Paradoxically, the President of the Republic sabotages the campaign by breaking distancing rules to attend public demonstrations in favor of his interests. In sum, we have no president, since this one is not viewed as such. We have no government, since each ministry follows a different direction without a common goal to coordinate and lead them.

FINAL CONSIDERATIONS

The events that started in 2013, such as the invasion of the Supreme Court and Congress buildings, which had their windows broken, as well as the burning of party flags and the use of large dolls depicting politicians to symbolize violence against them were largely seen during the demonstrations in favor of the impeachment process and even during the 2018 election period. And we cannot forget recent attacks on journalists or even threats such as a “shut up” said by Bolsonaro himself. In short, all these events translate into the criminalization of politics and freedom of expression, accompanied by the smiles and waves of a democratically elected president.

The incoordination and lack of government expertise are also seen explicitly. The rise of a political group without a project based on collective action and on the minimally civilized principle that government should work for all and not just for its supporters, in addition to being an administration guided by a moral rhetoric that is anti-corruption and favoring the so-called Christian family values, could not take us anywhere else. It has been very common for government decisions, increasingly made by a few, to try to be viewed as the will of the people, as if the people were one in values and demands. They criminalize differences, whether regarding sexual option, religious option, or even different views on democratic politics. It has become unsafer to be a minority in Brazil lately. The loss of a sense of tolerance has grown deeper and has been incorporated into the discourse of some officials who confuse what is public with their own personal options, which have a lot to do with moral and religious choices. The insistence on projects like Nonpartisan School and the fight against the gender debate expresses the growth of intolerance.

The 2013 movements started to build an idea founded on morals and in opposition to institutions, as if the latter were an evil in itself. Part of the protesters did not know then – and perhaps still do not know – the difference between institutions and individuals, which is why they propose to destroy and close these institutions on the grounds that

individuals mismanage them. However, what we are experiencing now is the limit effect of all this: someone who confuses the institution of presidency of the Republic with himself, the President.

Finally, the legacy of this critical juncture may be the overcoming of the political crisis in a plural environment and the strengthening of democratic institutions. But it may also be the opposite; we will meet tyranny, and then everything the country has built since redemocratization and the 1988 Constitution may be thrown away, as if the last 35 years had been worth nothing, as if they had become just an intermediate cycle of an obscure result for Brazil with no defined time to end.

REFERENCES

ABRANCHES, S. (2018). *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro.* São Paulo: Cia das Letras.

BARBOZA, E. M. Q., KOZICKI, K. (2012). Judicialização da Política e Controle Judicial de Políticas Públicas. *Revista Direito GV*, São Paulo 8 (1), 59-86. DOI: https://doi.org/10.1590/S1808-24322012000100003

BAUMAN, Z. (2001). *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Zahar.

BOCCANERA, S. (2004). *Bretton Woods*, 60. Primeira Leitura. 25

BOURDIEU, P. (1983). *Questões de Sociologia.* São Paulo: Marco Zero.

CARVALHO, L. M. (2019). *O Cadete e o Capitão. A Vida de Jair Bolsonaro no Quartel.* São Paulo: Todavia.

CARVALHO, J. M. (2002). *Cidadania no Brasil: o longo caminho.* 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CASTELS, Manuel (2018). *Ruptura: a crise da democracia liberal.* Rio de Janeiro: Zahar.

COLLIER; D.; COLLIER, R. B. (1991) *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America.* Princeton, Nova Jersey: Princeton University Press.

FARIAS, F. B. de (2001). *A Globalização e o Estado Cosmopolita*. São Paulo: Cortez.

FERNANDES, A. S, A. (2007). Políticas Públicas: definição, evolução e o caso brasileiro na política social. In: DANTAS, H;, MARTINS JÚNIOR, J. P. (orgs.). *Introdução à Política Brasileira*. São Paulo: Paulus, pp. 203-255. (cap.13)

FERNANDES, A. S. A.; WILSON, R. H. (2013). Mudança institucional e gestão metropolitana no Brasil: O municipalismo autárquico e as finanças municipais metropolitanas. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 777-800. DOI: https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000300011

FERNANDES, A. S. A., MORAES, D. B.; NASCIMENTO, A. M. (2015). Reformas administrativas nos estados brasileiros: O caso da reforma administrativa do estado do Piauí. *Cadernos, Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 20, n.67, jul,/dez DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v20n67.35143

HALL, Peter A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo (2003).

Lua Nova, 58. DOI: https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010

HARVEY, D. (1992) *Condição Pós-Moderna.* São Paulo: Edições Loyola.

KEEN, A. (2009). *O Culto do Amador. Como Blogs, Myspace, Youtube e a Pirataria Digital Estão Destruindo Nossa Economia, Cultura e Valores*. Rio de Janeiro: Zahar Editores

KRUGMAN, P. (2009). *A Crise de 2008 e a Economia da Depressão*. Rio de Janeiro: Campus.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. (2018). *Como as Democracias Morrem.* Rio de Janeiro: Zahar.

LINDBLOM, C.H. The Science of "Muddling Through" (1959). *Public Administration Review,* 19(2)79-88. Disponível em: https://faculty.washington.edu/mccurdy/SciencePolicy/Lindblom%20Muddling%20Through.pdf

LIMONGI, F. (2017). *Impedindo Dilma. Novos estudos,* São Paulo, Edição especial, p. 5-13. DOI: http://dx.doi.org/10.25091/S01013300201700040001

LIPSET, Seymour Martin, & ROKKAN, Stein (1967). *Party systems, and voter alignments: Cross-national perspectives*. New York: The Free Press.

MARSHALL, T.H. (1963) *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro, Zahar.

MOUNK, Y. (2018). *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la.* Tradução Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras.

NERI, M. A (2011) *Nova Classe Média: o lado brilhante da base da pirâmide*. São Paulo: Saraiva.

RAMALHO, C. F. (2017). *Transparência e prevenção da corrupção - desenho institucional e atores: um estudo comparado Brasil-Chile.* 2017, 121 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/24244/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20de%20Mestrado-C%c3%89SAR%20FONSECA%20RAMALHO.pdf

UNGER, R. M. (2018). *Depois do Colonialismo Mental: repensar e reorganizar o Brasil* (2018). São Paulo: Autonomia Literária.

VILLAVERDE, J. (2016). *Perigosas pedaladas: Os bastidores da crise que abalou o Brasil e levou ao fim o governo Dilma Rousseff.* São Paulo: Editora Geração.

STATE-CORPORATE CRIME: POR UMA AGENDA DE PESQUISA NO CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

State-Corporate Crime: For a Research Agenda in the Public Administration Field

State-Corporate Crime: Para Una Agenda De Investigación En El Campo De La Administración Pública

RESUMO

Este artigo aborda o conceito de *state-corporate crime* com o objetivo de oferecer uma agenda de pesquisa para estimular conversações de pesquisa sobre a produção de crimes corporativos pela interação entre corporações de negócios e agências do Estado. Depois de apresentar a revisão da literatura sobre o tema, estruturamos a agenda de pesquisa para o contexto brasileiro, com base na subclassificação do *state-corporate crime*: crimes facilitados pelo Estado; e crimes iniciados pelo Estado. Com base na matriz sociológica de Morgan e Burrell (1979), articulamos as duas classificações com duas perspectivas (crítica e instrumental), resultando em quatro pontos focais representados nos quadrantes: regimes de permissão; regulação estatal deficiente; Estado criminoso; e Estado como polícia.

PALAVRAS-CHAVE: crime corporativo, corporações, Estado, agenda de pesquisa, crime estatal-corporativo

Cintia Rodrigues de O Medeiros [1]
cintia@ufu.br
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7999-9002

Rafael Alcadipani da Silveira[2]
rafael.alcadipani@fgv.br
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5132-5380

Paulo Paganini[3]
paulo.paganini@cruzeirodosul.edu.br
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2276-1612

[1] Universidade Federal de Uberlandia
[2] Fundação Getulio Vargas, EAESP
[3] Universidade Cruzeiro do Sul

Submetido 06.01.2020. Aprovado 19.05.2020

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v25n81.80981

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This paper addresses the concept of state-corporate crime with the goal of providing a research agenda to stimulate research talks about the production of corporate crime through the interaction between business corporations and state agencies. After presenting the literature review on the topic, we structured the research agenda for the Brazilian context, based on the sub-classification of state-corporate crime: (1) state-facilitated crimes and (2) state-initiated crimes. Following Burrell and Morgan's (1979) typology of sociological paradigms, we articulated the two classifications with two perspectives (critical and instrumental), resulting in four focal points represented in the quadrants: (1) permit regimes, (2) poor state regulation, (3) criminal status, and (4) police state.

KEYWORDS: *Corporate Crime, Corporations, State, research agenda, state-corporate crime.*

RESUMEN

Este artículo aborda el concepto de delito corporativo del Estado con el objetivo de proporcionar una agenda de investigación para estimular las conversaciones de investigación sobre la producción del delito corporativo por medio de la interacción entre corporaciones comerciales y agencias estatales. Después de presentar la revisión de la literatura sobre el tema, estructuramos la agenda de investigación para el contexto brasileño, basada en la subclasificación del delito estatal-corporativo: (1) delitos facilitados por el Estado y (2) delitos iniciados por el Estado. Siguiendo la tipología de paradigmas sociológicos de Burrell y Morgan (1979), articulamos las dos clasificaciones con dos perspectivas (crítica e instrumental), que dan como resultado cuatro puntos focales representados en los cuadrantes: (1) regímenes de permisos, (2) mala regulación estatal, (3) Estado delictivo y (4) Estado policial.

PALABRAS CLAVE: *Delito Corporativo, Corporaciones, Estado, agenda de investigación, delito estatal-corporativo.*

INTRODUÇÃO

Neste artigo, discute-se uma abordagem teórico-conceitual que raramente é considerada nas pesquisas em administração pública, embora tenha como foco central um fenômeno relevante e frequentemente presente nas sociedades: as interações entre as instituições estatais e as corporações na produção de crimes corporativos. Historicamente, a Revolução Industrial deu um novo contorno ao funcionamento das empresas, sobretudo com o surgimento de novas formas de organização de negócios, como a corporação moderna, cujo traço distintivo apontado por Berle e Means (1932) é a separação entre propriedade, pulverizada entre muitos acionistas, e o controle exercido por diretores que, no máximo, possuiriam uma fração pequena do capital da empresa.

Corporações são definidas por Drucker (1993) como a instituição econômica e social que opera negócios em larga escala (*big business*), em um sistema de livre iniciativa (*free-enterprise*) capaz de tornar possível o desenvolvimento de operações em larga escala no âmbito dos transportes, das comunicações, da distribuição e produção, o que exige grandes quantidades de capital (Carey, 2011). De modo complementar e associado com novos arranjos da corporação moderna, podemos atribuir às corporações o seu caráter muitas vezes global, o que indica a existência de operações política e geograficamente dispersas, mas funcionalmente integradas, tornando difusa a associação de suas atividades com uma nação específica ou um contexto regional determinado (Hu, 1992; Banerjee, 2010).

Com o surgimento do capitalismo industrial, nos anos 1870, as principais corporações, na maioria das indústrias, orientavam-se para

reduzir a competição e aumentar seus lucros por meio de uma combinação horizontal que lhes permitia o controle da matéria-prima e do mercado, além de outras vantagens (Carey, 2011). No entanto, isso não ocorreu sem a anuência do Estado, ou melhor, ocorreu pelo seu afastamento, o qual se processou de diferentes formas: empresas públicas foram privatizadas, novos instrumentos financeiros e fiscais facilitaram formas mais eficientes de produção e as políticas de livre comércio em nível mundial fizeram emergir um sistema globalizado que minou o poder de negociação de regiões e nações (Bauman, 1999). Nesta mesma direção, foi observado um processo de esvaziamento do Estado, que permitiu a aproximação de corporações com o intuito sumariamente de ocupar as lacunas deixadas pelo primeiro (Milward; Provan & Else, 1998; Banerjee, 2010).

O Estado tornou-se um aparato utilizado por um bloco de poder, como, por exemplo, corporações de uma determinada indústria, para assegurar, manter e ampliar seu domínio sobre a economia, política e sociedade, bem como sobre as agências reguladoras (Pearce & Tombs, 1999), caracterizando um capitalismo monopolista de Estado: "a submissão absoluta do Estado burguês ao capitalismo, o domínio econômico dos monopólios no interior do país" (Kouzminov, 1948, p. 1). Nessa perspectiva, Kramer (1992) propõe o conceito de *state-corporate crime* para referir-se à intersecção entre governos e corporações para produzir danos sociais e cometer crimes e ilegalidades. No entanto, a despeito da frequência com que crimes corporativos vêm ocorrendo, pouco interesse tem sido dirigido a estudar a relação entre as instituições estatais e as corporações na produção de crimes corporativos.

A literatura internacional (Whyte, 2014) tem mostrado interesse em pesquisar a interação entre o Estado e outras organizações na produção de crimes corporativos. Já em âmbito nacional, no campo da administração pública, pouco se tem produzido sobre crimes corporativos ou sobre *state-corporate crime*. Nesse sentido, a justificativa para esta pesquisa é a raridade das pesquisas em administração pública que tratam de crimes corporativos envolvendo a esfera pública, gestores e organizações, embora não faltem casos que ilustrem essa simbiose entre Estado e corporação. Estudos na área de administração pública que considerem essa simbiose podem beneficiar-se por trazer explicações não alcançadas sobre esse fenômeno, como também pode oferecer contribuições pelo conhecimento já produzido sobre as particularidades e o contexto da gestão pública no Brasil.

O objetivo do artigo é oferecer uma agenda para estimular conversações de pesquisa sobre a produção de crimes corporativos pela interação entre corporações de negócios e agências do Estado e, para isso, discute-se, neste artigo de natureza teórica, aspectos relevantes sobre o *state-corporate crime*.

A proposição de uma agenda de pesquisa ocorre por meio da definição de uma matriz representada em quatro quadrantes. Esta matriz, surgida a partir do conceito e dos debates realizados em torno de *state-corporate crimes*, está estruturada em um eixo representado pelos polos: crimes facilitados pelo Estado; e crimes iniciados pelo Estado. E outro eixo representado pelas pers-

pectivas: instrumental e crítica. Os quatro quadrantes, surgidos a partir da definição destes eixos, são nomeados como: regimes de permissão; regulação estatal deficiente; Estado criminoso; e Estado como política. A partir disto, as agendas de pesquisa relacionadas com *state-corporate crimes* são orientadas com base nestes quadrantes.

STATE-CORPORATE CRIME

O poder das corporações sobre as nações e suas instituições, interferindo na administração pública de cidades, Estados e países, não se baseia em dimensões apenas econômicas, mas também no desenvolvimento de estreitas relações monetárias com governantes em busca de atender a interesses comuns (Michalowski & Kramer, 2006). A capacidade das corporações de influenciar a economia, a política, o sistema legal e cultural é tamanha que, mesmo agindo de forma ilegal e criminosa, conseguem sair impunes, revelando que, muitas vezes, existe uma simbiose com a administração pública e as agências reguladoras (Tombs, 2012). Com o propósito de estudar esse fenômeno, Michalowski & Kramer (2007) desenvolveram um arcabouço teórico-conceitual, o *state-corporate crime*, para referir-se a um tipo de crime corporativo que ocorre na interação de governos e corporações.

O *state-corporate crime* é definido como "ações ilegais ou socialmente prejudiciais que ocorrem quando uma ou mais instituições de governança política perseguem um objetivo em cooperação direta com uma ou mais instituições de produção e distribuição econômica" (Michalowski & Kramer, 2007, p. 270) e caracteriza-se pelo envolvimento de duas ou mais organizações, públicas e privadas, resultando em danos e prejuízos. Essa abordagem teórica concentra-se na discussão dos processos políticos e econômicos que permitem que gestores da administração pública se engajem, juntamente com gestores corporativos ou não, em ações que resultam em crimes ou ilegalidades.

A abordagem político-econômica ou radical sobre os crimes corporativos considera que a origem do *state-corporate crime* está relacionada com a estrutura política e econômica do capitalismo, cuja presença nos estudos da criminalidade corporativa não tem significância. Nessa perspectiva, as características da sociedade capitalista interagem com o nível de ação organizacional e individual, influenciando a ocorrência do crime corporativo (Michalowski & Kramer, 2007).

A literatura sobre o assunto enfatiza que determinados comportamentos resultantes da intersecção de objetivos corporativos e estatais são entendidos como "não crimes", ora porque não são denominados por lei, ora porque não são tratados por aqueles que ministram e aplicam a lei. Chambliss (1989) e Quinney (1974) entendem que o sistema legal em uma sociedade capitalista funciona como ferramenta das corporações para beneficiarem-se da riqueza. No entanto, a busca por lucros e o bem-estar da sociedade são fatores inconciliáveis na lógica dos negócios corporativos, e o sistema legal dos países procura regular a formação de monopólios, qualidade de produtos, poluição ambiental, segurança e outros aspectos relacionados ao comportamento corporativo (Griffin III & Miller, 2011).

Os interesses corporativos e de seus aliados políticos influenciam o sistema legal e a

aplicação da lei, reduzindo a probabilidade de que as consequências prejudiciais sejam criminalizadas ou controladas. Nesse sentido, as políticas neoliberais ampliam as condições para que a criminalidade corporativa aconteça (Griffin III & Miller, 2011), potencializam o desenvolvimento de negociações, as quais dependem tanto do comportamento individual quanto dos valores grupais (Peoples & Sutton, 2015, Griffin III & Spillane, 2016). Aliada a essas políticas neoliberais, está a "desnacionalização do Estado" que, de acordo com Jessop (2002, p. 206), reflete "empirically in the 'hollowing out' of the national state apparatus with old and new state capacities being reorganized territorially and functionally on subnational, national, supranational, and translocal levels".

Dentro do contexto transnacional, Michalowski & Kramer (2007) argumentam que há potencialidade para o desenvolvimento de uma concepção de *state-corporate crimes* que seja capaz de se adaptar às diversas formas de injustiça promovidas por corporações transnacionais. Isto resulta no entendimento de que *state-corporate crime* envolve quaisquer ações realizadas por corporações que violam leis nacionais ou padrões internacionalmente aceitos, ou quaisquer ações que deem origem a injúrias sociais. Ao trazer tal concepção, os autores desenvolvem duas possibilidades analíticas distintas em torno do conceito de state-corporate crime: iniciado pelo Estado - quando corporações contratadas pelo governo se engajam em práticas desviantes ou têm a aprovação tácita do governo para tal; e facilitado pelo Estado - quando as instituições regulatórias governamentais falham em restringir as atividades de negócios desviantes, seja pelo conluio direto entre empresas e governo ou por esses compactuarem com metas compartilhadas cujo alcance seria dificultado por uma regulamentação rígida.

Estudos teóricos e empíricos sobre o termo *state-corporate crime* foram desenvolvidos por Kramer (1992), que analisou a explosão do ônibus espacial norte-americano; por Kauzlarich & Kramer (1993), que analisaram o envolvimento de instituições governamentais e corporativas na produção de armas nucleares, no período da guerra fria; por Aulette & Michalowski (1993), sobre a explosão ocorrida em 1991, na fábrica Imperial Food Products, que matou 25 trabalhadores e feriu 56; por Matthews & Kauzlarich (2000), sobre o voo 592 da Valujet, que caiu em 1996, na Flórida, matando 110 pessoas; por Bruce & Becker (2007) sobre a contaminação provocada pelas operações da Paducah Gaseous Diffusion Plant (PGDP), uma fábrica para produzir urânio enriquecido para a produção de armas nucleares; pela pesquisa de Griffin III & Miller (2011) sobre a indústria farmacêutica Purdue Pharma, pelo caso do OxyContin, considerando que o governo falhou em proteger a população; pelo estudo de Finley (2013) sobre os jogos mundiais, em que identificou os crimes envolvendo o Estado e empresas do segmento esportivo; pelo estudo de Peoples & Sutton (2015) sobre corrupção (doações e contribuições para campanhas políticas) no Congresso norte-americano; sobre o caso do setor de construção civil na cidade de Laval, Canadá, estudado por Reeves-Latour & Morselli (2017); e pelo estudo de Leon & Ken (2018) sobre fraude no setor de alimentação.

Quando observamos as contribuições teóricas em s*tate-corporate crime*, identificamos que há dois pressupostos subjacentes que

indicam as corporações e o Estado como agentes potenciais de corrupção. Mas, primeiramente, cabe reconhecer que o crescimento de corporações multinacionais e do poder do capital transnacional não fazem com que o Estado seja reduzido em tamanho ou em ordem de importância. A partir do momento em que se reconhece que corporações são atores-chave com enorme poder político, econômico e social, normalmente se chega ao argumento associado com a "globalização" de que corporações multinacionais têm substituído o Estado como sendo uma forma mais poderosa de atores. No entanto, conforme argumentam Tombs & Whyte (2009, p. 105), quando se reconhece um avanço do capital transnacional, há também de se reconhecer que seria equivocado acatar o argumento exagerado da "literatura da globalização" ou relacionar tal avanço com a diminuição do poder do Estado.

> The increasing social and economic power of corporations may not be at the expense of, but may actually augment, the power of particular national and local states (Pearce and Tombs, 2001; Tombs and Whyte, 2003b). This raises the possibility that the contemporary global context – a key component of which is the growing power of multinational corporations – makes the **state crucial, perhaps more**, important object of analysis than was the case thirty years ago (Tombs & Whyte, 2009, p. 105, sic, grifo nosso)

Embora a expansão do capital transnacional e das corporações multinacionais não ocasione a diminuição do Estado, estes dois atores podem relacionar-se ou não na promoção ou na redução de crimes de "colarinho branco", crimes corporativos ou delitos corporativo-estatais, uma vez que tais crimes são frutos das relações entre diferentes instituições sociais. Isto ocorre pelas possibilidades de interação entre os dois atores, e, neste processo, as corporações são consideradas pelo seu potencial de comportar-se de modo socialmente prejudicial (Michalowski & Kramer, 1987), em decorrência das demandas contraditórias tanto do neoliberalismo quanto do capitalismo global (Barak, 2017); o Estado, por sua vez, também é classificado como um "agente em potencial" na execução de qualquer crime corporativo-estatal, visto que é um ator que pode permitir que corporações realizem tais crimes, pode iniciá-los ou até mesmo cometê-los ao deixar de proteger pessoas vulneráveis das práticas organizacionais danosas (Kramer, Michalowski & Kauzlarich, 2002).

QUANTO AO MÉTODO

Considerando a frequência com que crimes protagonizados por corporações têm ocorrido, e que o Estado, de alguma forma, tem uma participação passiva ou ativa em muitos casos, o tema *state-corporate crime* é de extrema relevância para discussões na área de estudos da gestão pública. Nossa proposta de construir uma agenda de pesquisa vem ao encontro das reflexões necessárias para compreender de que modo essas interações entre Estado (instituições) e corporações ocorrem, qual a natureza dessas interações e outras questões. Para propor tal agenda, iniciamos com uma pesquisa nas principais bases de periódicos nacionais e internacionais (Spell.org; Portal Capes; Sage Publications; Ebsco.), bem como livros seminais da área de criminologia e relacionadas, visando a identificar estudos que tenham essas inte-

rações como objeto de pesquisa. Em bases de periódicos nacionais, o termo *state-corporate crime* não foi encontrado em nenhuma das publicações. Em bases internacionais, o termo foi encontrado nos periódicos da área de criminologia, sobre os quais nos debruçamos para fazer a revisão da literatura, a qual foi analisada para a identificação de categorias conceituais.

Em seguida, considerando que as duas tipologias conceituais do termo *state-corporate crime* oferecem *insights* para estimular diálogos vigorosos sobre o assunto, e que esses diálogos não devem privilegiar uma única postura epistemológica, elaboramos uma matriz para orientar pesquisas futuras que articula duas tipologias com duas perspectivas: funcionalista (instrumental) e crítica.

As perspectivas instrumental e crítica foram utilizadas a partir da proposta elaborada por Burrell & Morgan (1979). De acordo com os autores, todas as abordagens para estudar a sociedade estão baseadas em algum quadro de referência construído a partir de um esquema para analisar a natureza da ciência social e a partir de duas perspectivas acerca da natureza da sociedade. O esquema de análise da natureza da ciência social foi elaborado com base na ontologia, na epistemologia, na natureza humana e na metodologia, sendo um *continuum* cujos polos são a abordagem subjetivista e a objetivista da ciência social; quanto às duas perspectivas acerca da natureza da sociedade, estão pautadas em um debate sobre ordem ou conflito e outro debate sobre regulação ou mudança radical. Com base nestes quatro elementos, os autores fundam a proposta de quatro paradigmas para entender a sociedade e suas coisas. São eles: funcionalista, voluntarista, humanista radical e estruturalista radical. Destes, para subsidiar a proposta deste artigo, destacamos os paradigmas funcionalista e humanista radical compreendidos neste artigo como, respectivamente, perspectiva instrumental e perspectiva crítica.

Sumariamente, Burrell & Morgan (1979) nos permitem entender que o paradigma funcionalista está associado com a abordagem objetivista da ciência social, englobando a ontologia realista, a epistemologia positivista, o determinismo como forma de compreender a natureza humana, e baseado na metodologia nomotética. Além disso, quando relacionado com o debate entre ordem e conflito, este paradigma engloba as teorias sociais cuja ênfase está na estabilidade, integração, coordenação funcional e no consenso; e tomando por base as dimensões de regulação e mudança radical, este paradigma está alinhado com a regulação, cujas preocupações são a manutenção do *status quo*; ordem social; coesão e integração social; e satisfação das necessidades pessoais ou de um sistema.

Por outro lado, a abordagem crítica é pautada na abordagem subjetivista, que envolve a ontologia nominalista, a epistemologia antipositivista e a metodologia ideográfica, tendo o voluntarismo como modo de compreender a natureza humana. Quando atrelado ao debate entre ordem e conflito, a abordagem crítica envolve teorias sociais que se aproximam de visões que partem da mudança, do conflito, da desintegração e da coerção; de forma complementar, quando trazida a dimensão da regulação e mudança radical, a abordagem crítica tem como preocupações

entender a mudança radical, o conflito estrutural, os modos de dominação, as contradições, a emancipação e privação do sujeito.

Os elementos norteadores dos dois paradigmas selecionados estão sumarizados no Quadro 1 abaixo:

Quadro 1: Elementos constituintes dos paradigmas selecionados.

Paradigmas / Elementos	FUNCIONALISMO (Perspectiva Instrumental)	HUMANISMO RADICAL (Perspectiva Crítica)
Ontologia	Realismo	Nominalismo
Epistemologia	Positivismo	Antipositivismo
Natureza Humana	Determinismo	Voluntarismo
Metodologia	Nomotético	Ideográfico
Debate Ordem-Conflito	Estabilidade; Integração; Coordenação funcional; Consenso	Mudança; Conflito; Desintegração; Coersão
Dimensões Regulação - Mudança Radical	*Status quo*; Ordem social; Consenso; Integração social e coesão; Solidariedade; (...)	Mudança radical; Conflito estrutural; Modos de dominação; Contradições; Emancipação; (...)

Fonte: elaborado pela(os) autora(es), com base em Burrell & Morgan (1979)

Desta forma, esses dois paradigmas condensados por Burrell & Morgan (1979) servem como ponto de partida para formulação da agenda proposta neste artigo, associando a perspectiva crítica aos quadrantes "regimes de permissão" e "Estado criminoso"; e a perspectiva instrumental aos quadrantes "regime estatal deficiente" e "Estado como polícia", conforme apresentado na Figura 1, do capítulo a seguir.

OS POSSÍVEIS DIÁLOGOS

A utilização de uma matriz para representar os possíveis diálogos entre duas tipologias e duas epistemologias diferentes não quer dizer que não reconhecemos os riscos do reducionismo. No entanto, este artigo tem como proposta oferecer contribuições para estimular o desenvolvimento de um tema com muitas lacunas e com pouca expressão no campo de estudos nacionais da administração pública. A seguir, apresentamos a Figura 1 com a matriz elaborada e discutimos os quadrantes resultantes da articulação entre os dois eixos:

Figura 1 - Matriz: possíveis diálogos



Fonte: elaborada pela(os) autora(es)

Os quatro quadrantes foram elaborados, a exemplo de Whyte (2014), tendo como ponto e partida o conceito de *state-corporate crime* para sugerir uma agenda de pesquisa que se aprofunde na compreensão das relações entre corporações (capital organizado) e as instituições estatais (governo e administração pública). A proposta de agenda está estruturada em dois pontos: crimes facilitados pelo Estado; e crimes iniciados pelo Estado. Tais pontos se articulam com duas perspectivas (crítica e instrumental), resultando em quatro pontos focais representados nos quadrantes: regimes de permissão; regulação estatal deficiente; Estado criminoso; e Estado como polícia. Os dois primeiros pontos focais são crimes facilitados pelo Estado; os dois últimos são os crimes iniciados pelo Estado.

As escolhas por colocar nos dois eixos opostos a perspectiva instrumental x perspectivas críticas são amparadas pelas proposições de Burrell & Morgan (1979) sobre os paradigmas sociológicos para a análise organizacional, reconhecendo suas limitações (ver Deetz, 1996), porém, aproveitando da sua didática; e das contribuições de Cunliffe (2011) sobre a objetividade/subjetividade e de Deetz (1996) que contrasta as duas dimensões da metateoria das práticas representacionais: em relação ao discurso social dominante (consenso x dissenso); e quanto à origem dos conceitos e problemas (local / emergente x elite / *a priori*). Dentre os quatro paradigmas propostos por Burrell &Morgan (1979), o estruturalismo radical e o humanismo radical compartilham a concepção da natureza da sociedade, situando-se na sociologia da mudança; porém, esses dois paradigmas se opõem em relação à dimensão objetividade/subjetividade. Por sua

vez, na matriz proposta pelos autores, os paradigmas funcionalista e interpretativista situam-se em lados opostos aos dois primeiros, compartilhando a concepção da natureza da sociedade para a busca do consenso e da ordem; contudo, da mesma forma que os primeiros, também se opõem um ao outro quanto à dimensão objetiva/subjetiva.

Cunliffe (2011, p. 653) apresenta três problemáticas: intersubjetivismo, subjetivismo e objetivismo, com a finalidade de oferecer "um recurso reflexivo para entender as relações entre nossa visão de mundo e nossos modos de pesquisar e teorizar". O objetivismo aceita a existência de uma realidade concreta com diferentes características: a realidade é emergente, contestada ou dirigida linguisticamente; o subjetivismo, embora assuma a realidade social como socialmente construída, a entende como objetivada em situações de rotina, interações e práticas de linguagem; e, dentro do intersubjetivismo, várias posições repousam, como a visão de que a "realidade social é relativa às interações entre pessoas em determinado tempo e espaço" e que "as realidades são socialmente construídas, emergentes, objetificadas e, algumas vezes, contestadas nas rotinas e improvisações das pessoas" (Cunliffe, 2011, p. 658).

Diante dessas considerações acerca de posicionamentos epistemológicos, a perspectiva instrumental corresponde às abordagens objetivistas, representada pelo quadrante do funcionalismo da matriz de Burrell & Morgan (1979) e é utilizada aqui para referir-se às bases teórico-conceituais dos processos da administração pública. Já a perspectiva crítica considera os questionamentos dirigidos à submissão do Estado e suas instituições ao capitalismo contemporâneo, sendo congruente aos pressupostos dos estudos organizacionais críticos (Adler, Forbes, & Willmott, 2007) e às abordagens subjetivistas dos quadrantes humanista radical e estruturalista radical de Burrell e Morgan (1979).

Quadrante 1 – Regimes de permissão

Neste quadrante, está contemplada a agenda de pesquisa que relaciona crimes facilitados sob uma perspectiva crítica, privilegiando temas como o poder das corporações sobre o Estado, a dinâmica do capitalismo contemporâneo, uma revisita ao conceito de capitalismo monopolista estatal. Nomeado como "regimes de permissão", conforme expressão explorada por Whyte (2014), este quadrante sugere pesquisas que observem, em torno da pauta de *state-corporate crimes*, a intersecção da história e da política econômica. De acordo com Whyte, esta intersecção deve guiar a investigação de crimes, uma vez que é dentro de contextos político-econômicos e históricos que os crimes são executados. Isto porque, por um lado, o Estado provê um framework jurídico e administrativo para as ações das corporações dentro de um país e estabelece relações diplomáticas que permitem relações comerciais entre países; por outro lado, as corporações agem como instituições fundamentais na consecução da acumulação de capital (Kramer et al, 2002; Whyte, 2014). Estas condições, atreladas ao contexto histórico e político-econômico, constituem um ambiente criminogênico (Tombs & Whyte, 2009).

Esta intersecção entre o contexto político-econômico e histórico com *state-corporate crimes* é considerada por Kramer et al (2002) como o ponto inicial para investigar crimes,

partindo da premissa de que *state-corporate crimes* estão envoltos em contextos históricos particulares e têm como fatores impulsionadores a acumulação de capital, a facilitação de capital e a legitimidade política. Atrelados a isto, os regimes de permissão colocam o poder das corporações em pauta; no entanto, advogam que o poder do Estado pode não ser minimizado pelo poder da primeira, o que nos leva à compreensão de que, entre outras formas de entendimento, o poder das corporações e o poder do Estado não são antagônicos e não estão em polos distintos, portanto não constituem um jogo de soma zero (Tombs & Whyte, 2009).

Desta forma, este quadrante sugere uma agenda de estudos relacionados com *state--corporate crimes* que parte da compreensão de que estes crimes não são resultado do sucesso ou da falta de sucesso da ação do Estado como *policeman*, mas que tais crimes emergem a partir de uma relação simbiótica entre Estado e corporação (Tombs & Whyte, 2009). Esta relação simbiótica apresenta, além da permissibilidade do Estado frente aos crimes, o elemento de rotinização do crime pelo Estado (*state-routinized crimes*), em que existe, por parte dos agentes estatais, a racionalização, supressão e normalização do crime (Barak, 2017).

O entendimento de Whyte (2014) é que as corporações são as instituições- chave para a manutenção do capitalismo, e, ao estabelecer modelos de constituição jurídica e administrativa para as corporações, bem como prover sistemas que permitem a operacionalização dos negócios na forma corporativa, o governo atua para a realização da acumulação de capital. Whyte (2014) cita como exemplos as primeiras corporações da Grã--Bretanha, que atuavam com autorização dos governos ou monarcas para administrar hospitais, universidades e grandes projetos de construção pública. O autor chama de corporações coloniais aquelas estabelecidas com autorização do governo para abrir novas rotas comerciais e estabelecer novas terras para os ingleses.

No capitalismo contemporâneo, o Estado atua na oferta de mão de obra barata para as corporações transnacionais, na produção de diferentes tipos de "capital humano", cria mercados, disponibiliza infraestrutura (comunicação e transporte), sistemas de importação e exportação, incentivos fiscais, entre outros recursos, que ilustram regimes de permissão, o que poderia ser articulado com as perspectivas decoloniais, pós-coloniais e marxistas. Algumas das agendas possíveis dentro desse quadrante são os crimes rotinizados pelo Estado e dentro do Estado (Barak, 2017); produção de crimes corporativos e necrocapitalismo no sul global (Banerjee, 2008); cooptação de agentes públicos (DeHaven-Smith, 2006); aparato de controle regulatório como suporte ao capital (Tombs & Whyte, 2009); ideologia e hegemonia no processo regulatório (Tombs & Whyte, 2009); trabalho escravo como forma de gestão (Crane, 2013; Mascarenhas, Dias & Baptista, 2015), pois, embora a escravidão esteja atrelada ao setor privado em 80% dos casos, pode ser vista como facilitada pelo Estado; justiça social como domínio da regulação do Estado.

Quadrante 2 – Regulação estatal deficiente

Neste quadrante, está contemplada a agenda de pesquisa com ênfase em crimes facilitados pelo Estado, analisados sob uma

perspectiva instrumental. Esta perspectiva instrumental propõe a discussão acerca da eficiência ou ineficiência do Estado e como isto permite a consecução de crimes. Neste caminho, este quadrante aproxima-se sumariamente das análises dos momentos de ruptura na relação regulatória existente entre Estado e corporações (Bernat & Whyte, 2016). Dentro do debate sobre *state-corporate crimes*, um dos pressupostos é a condição de ente regulador, assumida pelo Estado. Neste contexto, em busca do aumento da margem de lucro, corporações têm buscado a desregulamentação de fronteiras comerciais e das responsabilidades destas corporações em relação à sociedade e à economia (Barak, 2017). Neste sentido, as corporações atuam em duas frentes: a primeira diz respeito à busca pela desregulamentação dos setores da economia e da sociedade; a segunda está atrelada ao papel das corporações na política econômica e seu poder em moldar as leis que definem o que é e o que não é crime, e na tentativa de induzir o Estado a adotar determinados marcos regulatórios (Kramer et al, 2002).

Aliados a esta postura do Estado enquanto ente que regulamenta ou desregulamenta o setor privado, estão dois aspectos fundamentais que auxiliam no entendimento dos motivos que conduzem à prática de desregulamentação que, por sua vez, permitem às corporações a consecução de crimes. O primeiro aspecto está associado com o esvaziamento do Estado (Milward; Provan & Else, 1998), em que este se afasta das responsabilidades consideradas de ordem pública, abrindo espaço para que corporações ou organizações da sociedade civil assumam tais responsabilidades. O segundo aspecto diz respeito à aproximação do Estado a uma agenda neoliberal (Peroni; Oliveira & Fernandes, 2009; Filgueiras & Aranha, 2011; Whyte, 2014), ocorrida tanto em países do norte global quanto em países do sul global (Peroni et al, 2009; Filgueiras & Aranha., 2011; Leon & Ken, 2018), que ocasionam um aumento das condições criminogênicas (Griffin III & Miller, 2011).

Não somente o contexto da regulação ou desregulamentação do Estado está alinhado com os aspectos relacionados com a regulação estatal deficiente, como também o contexto da existência de um sistema legal paralelo. Este sistema está baseado nas proibições legais que não permitem governos de interferirem, de algum modo, nas práticas de multinacionais no território nacional, e pode ser entendido da seguinte forma:

> This “parallel legal system” not only creates new rights for multinational corporations and international financial institutions, it also gives them power to sue national states should their investments somehow be impaired by governmental attempts to regulate social and economic behavior; for example, when those interfering governments provide rules on health and safety standards or pass environmental and worker protection laws. (Barak, 2017, p. 9-10)

O contexto de existência de um sistema legal paralelo abre, portanto, a possibilidade da discussão da deficiência da regulação estatal não somente como algo ocasionado internamente, mas também como algo exógeno ao Estado.

A partir desta discussão, as pautas atreladas com a perspectiva instrumental podem

também partir do entendimento de que existem crimes facilitados pelo Estado em decorrência de "problemas" relacionados com a regulação das corporações. Neste sentido, isto pode acontecer quando o Estado regula um setor ou um tipo de prática, mas a regulação falha, mesmo que o Estado tenha a intenção de corrigir. No caso brasileiro, os mecanismos do *new public management* não foram capazes de mudar a posição de servidores públicos em relação à corrupção, por exemplo, apontando a deficiência na *accountability* no âmbito da gestão pública brasileira (Filgueiras & Aranha, 2011). Dentro deste contexto, algumas pautas pertinentes para discussão da produção de crimes em decorrência da regulação estatal deficiente são governança local (Tombs & Whyte, 2006; Leon & Ken, 2018); aparato internacional de controle regulatório ou regulações transnacionais (Barak, 2017, p. 19; 124); eficiência do aparato regulatório estatal (Tombs & Whyte, 2009); privilégios regulatórios (Leon & Ken, 2017); marcos regulatórios e ausência de regulação eficiente em contexto transnacional (Michalowski & Kramer, 1987); regulamentações passivas e ativas (Kramer et al., 2002; Bruce & Becker, 2007); papel dos reguladores na facilitação de crimes (Whyte, 2014); captura do regulador (Barak, 2017); e clientelismo e patronagem na facilitação de crimes (Green & Ward, 2004).

Quadrante 3 – Estado criminoso

Neste quadrante, estão as sugestões de pesquisa que considerem crimes iniciados pelo Estado, em uma perspectiva crítica, sendo esse o principal protagonista. A crítica aqui dirigida é justificada pelo questionamento à atuação do Estado não somente em relação à autorização da morte dos cidadãos, como também sua atuação na execução das mortes. Como exemplo, cabe considerar os campos de concentração enquanto organizações de matança, em que tais estruturas foram promovidas pelo Estado, havendo, no entanto, a simbiose com corporações, como registrado durante o Holocausto em que houve simbiose com a IBM e a FORD. Outros exemplos em termos de Estado criminoso são o encarceramento e as mortes na prisão que ocorrem em massa, a existência e manutenção de hospitais psiquiátricos, além de genocídios étnicoraciais e sociais programados e executados pelo Estado, e crimes contra a humanidade (Mir, 2004; Mullins, 2009; Mullins & Rothe, 2008; Rothe & Mullins, 2007).

Também neste quadrante, estão intrínsecos os estudos que buscam observar os crimes do Estado contra o regime democrático de direito. *State-corporate crime* pode ser confundido com o *state crime* (crimes de Estado) mas os termos guardam diferenças. A proposta de Green & Ward (2000) para definir state crime é que esse seja restrito à sobreposição de dois fenômenos distintos: violações dos direitos humanos – elementos de liberdade e bem-estar necessários aos seres humanos para exercer e desenvolver suas capacidades para a ação intencional; e desvio organizacional do Estado – conduta das pessoas que trabalham para agências estatais, em busca dos objetivos organizacionais, que, caso se torne pública, poderia expor essas pessoas a um risco de censura e sanções. Ao restringir o termo à sobreposição de dois fenômenos, muitos tipos de crimes facilitados ou iniciados pelo Estado ficam de fora da definição; portanto, o envolvimento de corporações é determinante

para o conceito de *state-corporate crime*.

Neste sentido, cabem as investigações acerca da forma de articulação do Estado para minar a democracia e o controle popular do governo (DeHaven-Smith, 2006), sendo este tipo de crime considerado um trabalho interno. Partindo da visão de que o Estado não é um ente homogêneo e, por isto, os crimes cometidos pelo Estado não ocorrem linearmente, cabe dentro deste quadrante, fundamentalmente, o estudo das relações de poder, subserviência, conflitos e espaços de lutas que ocorrem dentro do aparato estatal para executar tais crimes, bem como movimentos de resistência e luta contra tais crimes.

Quadrante 4 – Estado como polícia

Neste quadrante, estão as sugestões de pesquisa que considerem crimes iniciados pelo Estado, em uma perspectiva instrumental. Para explorar crimes iniciados pelo Estado, utilizamos a explicação de Whyte (2014), em que a intervenção do Estado e de suas instituições busca garantir, por um lado, proteção aos trabalhadores, aos consumidores e ao mercado de práticas corporativas, e a análise crítica de Khoury e Whyte (2019) sobre a eficácia dos mecanismos da OCDE para controlar as violações de direitos humanos por corporações. Por outro lado, esta intervenção busca, acima de tudo, garantir a estrutura necessária para que as corporações consigam alcançar seus objetivos, mesmo quando em conflito com os propósitos dos trabalhadores e consumidores. Para construir tal estrutura, o Estado atua como polícia, que busca manter esta estrutura vigente e garantir a eliminação de quaisquer tentativas de romper com esta estrutura.

Incluem-se aqui estudos sobre crimes que ocorrem a partir do Estado e da estrutura criada para beneficiar as corporações, mesmo existindo agências reguladoras e órgãos que compõem a hierarquia estatal e que buscam proteger os cidadãos. Uma vez que tais estruturas são criadas pelo Estado, não condiz com este quadrante o entendimento de crimes como falhas ou ineficiência. É também neste quadrante que estão localizados estudos sobre corrupção na perspectiva de que essa se constitui não em uma ação isolada de um indivíduo, mas é produzida em uma rede de relações (Peoples & Sutton, 2015). Na cidade de Laval, as atividades do *state-corporate crime* identificadas eram estruturadas e institucionalizadas de forma organizada e com alto nível de execução (Reeves-Latour & Morselli, 2017); assim como os casos brasileiros da Odebretch (Silva & Monteiro, 2019) e da Zelotes (Schmidt, Martins, Santos, & Kloeckner (2018), entre outros. O estudo de Finley (2013) sobre a indústria do esporte enfatiza que a seleção de nações anfitriãs para grandes eventos internacionais, como os jogos mundiais e as Olímpiadas, é um endosso das suas políticas e práticas, e, portanto, quando países com altos índices de violações de direitos humanos são selecionados para sediar tais eventos, é um sinal de aceitação dessas violações.

CONCLUSÕES

A participação do Estado em crimes corporativos não é um objeto comum em pesquisas na área de gestão pública, embora seja um fenômeno frequente em todo o mundo, como no Brasil, com vários exemplos recentes. Mesmo no âmbito dos estudos sobre crimes corporativos, as relações entre as corpora-

ções e as organizações governamentais são relativamente negligenciadas (Kramer et al., 2002). A negligência desses estudos no âmbito da gestão pública contribui para a banalização e facilitação dos crimes corporativos como eventos acidentais e que pouco pode o Estado fazer para evitá-los. Não que a regulamentação estatal seja capaz de controlar os crimes e ilegalidades corporativas, mas é preciso desconstruir a noção falsa de que o Estado e as corporações sejam separados, pois, de fato, são interdependentes.

O conceito de *state-corporate crime* pode levantar várias questões de pesquisas que considerem a participação do Estado na produção dos crimes. Uma delas é a atuação da sociedade civil organizada, que deve ser capaz de se mobilizar para censurar o Estado e corporações diante de crimes cometidos, além de ganhar credibilidade para tal. A vitimologia também é uma temática relevante quando se estudam crimes corporativos. Seja qual for a perspectiva, é necessário que se reconheçam e estudem grupos de vítimas, seu status, e os efeitos psicológicos neles provocados. A opinião pública dirige maior atenção aos crimes de rua do que à criminalidade corporativa, (Unnever, Benson, & Cullen, 2008; Oliveira, 2019), isso pela forma como as representações sobre as corporações são vinculadas. Nesse sentido, a mídia tornou-se uma aliada poderosa das corporações na criação de domínios discursivos que obscurecem as suas motivações reais, contribuindo para a confusão pública e a anomia. Entretanto, a atuação da mídia quando crimes corporativos ocorrem pode aumentar o reconhecimento público sobre os crimes das corporações e seus prejuízos à sociedade, contribuindo para que a opinião pública se posicione contra as falsas promessas das corporações e do Estado quanto à responsabilidade social e à ideia de que o Estado seja capaz de controlar crimes e ilegalidades corporativas.

Nossa pesquisa explorou as duas subclassificações de *state-corporate crime* associadas com as perspectivas instrumental e crítica, com o fim de oferecer uma ampla agenda de pesquisa para o tema na área de gestão pública. Ao fazer isso, pretende-se contribuir para estimular estudos que ampliem a compreensão sobre um fenômeno que assombra o mundo, tanto pelo poder que as corporações adquiriram ao longo do tempo, sobre governos e sociedade, bem como pela atuação do Estado na forma contemporânea.

Quanto à escolha por uma matriz, além de reconhecer o seu caráter reducionista, é reconhecido também que as fronteiras entre os quadrantes não são rígidas, como pôde ser observado, por exemplo, no caso da agenda do quadrante 1, em que a relação simbiótica entre Estado e corporação se aproxima da regulação estatal deficiente. Portanto, se considerado um *continuum*, ela estaria bem próxima da intersecção dos dois eixos, o que pode ocorrer também com outros temas. Ainda, um crime pode ser estudado por mais de uma perspectiva; por exemplo, os recentes rompimentos das barragens do setor de mineração que podem ser analisados sob as quatro perspectivas. Não foi propósito deste artigo prescrever objetivos e metodologias para a realização de estudos, mas, sim, chamar a atenção para o tema, mostrando a riqueza das possibilidades e a necessidade de preencherem lacunas sobre um assunto que interessa no contexto aca-

dêmico e prático da gestão pública.

Esta pesquisa é fruto de uma inquietação dos autores surgida depois de um levantamento bibliográfico sobre o tema, cujos resultados apontaram para a raridade de suas perspectivas conceituais em pesquisas nacionais. A orientação para a criação de uma agenda de pesquisa para a área de administração tomou como base os campos da criminologia e da sociologia jurídica, pois ambos têm mostrado esforço para a discussão dos crimes produzidos a partir da simbiose entre Estado e corporações. Esse tipo de trabalho pode apontar para lacunas e possibilidades de avanços para a compreensão do tema.

O campo poderia beneficiar-se com a organização de grupos de pesquisa, proposição de grupos de trabalho em eventos acadêmicos, chamada de dossiês temáticos, construção de repositórios temáticos para organizar referenciais teóricos e casos empíricos, entre outras formas que permitam reconhecer pesquisadores e instituições que se interessam pela temática. Adicionalmente, consideramos que a formação dos estudantes de cursos de Administração Pública, em nível de graduação e pós-graduação, se beneficie com a abordagem desta temática. Essas iniciativas poderiam contribuir para que a sugestão de Bernat & Whyte (2019, p. 127) se concretize: que a sociedade veja o "*state-corporate crime* como resultado natural do processo pelo qual a acumulação de capital é reproduzida por estruturas governamentais e regulatórias".

REFERÊNCIAS

Adler, P. S.; Forbes, L. C. & Willmott, H. (2007) Critical management studies. *The Academy of management Annals*, 1(1), 119-179. https://doi.org/10.5465/078559808

Aulette, J. R., & Michalowski, R.(1993). Fire in Hamlet: A case study of a state-corporate crime. In K. D. Tunnell (Ed.), *Political crime in contemporary America: A critical approach* (pp. 171-206). New York: Garland.

Banerjee, S. B. (2008). Necrocapitalism. *Organization Studies*, 29(12), 1541-1563. https://doi.org/10.1177/0170840607096386

Banerjee, S. B. (2010) Governing the global corporation: A critical perspective. *Business Ethics Quarterly*, 20(2), 265-274. https://doi.org/10.5840/beq201020219

Barak, G. (2017). *Unchecked corporate power: Why the crimes of multinational corporations are routinized away and what we can do about it.* New York: Routledge.

Bauman, Z. (1999) *As consequências da globalização.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

Berle, A., & Means, G. (1932) *The Modern Corporation and Private Property.* New York: Macmillan.

Bernat, I. & Whyte, D. (2016). State-corporate crime and the process of capital accumulation: mapping a global regime of permission from Galicia to Morecambe Bay. *Critical Criminology*, 25(1), 71-86. https://doi.org/10.1007/s10612-016-9340-9

Bernat, I., & Whyte, D. (2019). State-Corporate Crime. In: Rorie, M. L. (Ed). *The Handbook of White-Collar Crime*. (p. 127-138), New York: John Wiley & Sons.

Bruce, A. S., & Becker, P. J. (2007) State--Corporate Crime and the Paducah Gaseous Diffusion Plant, *Western Criminology Review*, 8(2), 29–43.

Burrell, G. & Morgan, G. (1979) *Sociological paradigms and organizational analysis: Elements of the sociology of corporate life.* London: Ashgate.

Carey JR., C. W. (2011) *An Essay from 19th Century U.S. Newspapers*. *Corporations and Big Business.* (2011) Recuperado de <http://www.gale.cengage.com/pdf/whitepapers/gdc /Corporations>

Chambliss, W. J. (1989). State-organized crime. *Criminology*, 27, 183–208. https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.1989.tb01028.x

Crane, A. (2013). Modern slavery as a management practice: Exploring the conditions and capabilities for human exploitation. *Academy of Management Review*, 38(1), 45-69. https://doi.org/10.5465/amr.2011.0145

Deetz, S. (1996). Describing Differences in Approaches in Organization Science. Rethinking Burrell and Morgan and Their Legacy. *Organization Science*. 7(2), 191-207. https://doi.org/10.1287/orsc.7.2.191

DeHaven-Smith, L. (2006). When political crimes are inside jobs: Detecting state crimes against democracy. *Administrative Theory & Praxis*, 28(3), 330-355. https://doi.org/10.1080/10841806.2006.11029541

Drucker, P. F. (1993). *The Concept of Corporation.* New Jersey:Transaction Pub.

Filgueiras, F. & Aranha, A.L. M. (2011). Controle da corrupção e burocracia da linha de frente: Regras, discricionariedade e reformas no Brasil. *Dados*. 54(2), 349-387. https://doi.org/10.1590/S0011-52582011000200005

Finley, L. L. (2013). Examining state and state-corporate crime surrounding major sporting events. *Contemporary Justice Review,* 16(2), 228–250. https://doi.org/10.1080/10282580.2013.798518

Green, P., & Ward, T. (2000). 'State Crime, Human Rights, and the Limits of Criminology', *Social Justice*, 27,101–15

Green, P. & Ward, T. (2004). *State Crime: Governments, violence and corruption*. London: Pluto Press.

Griffin III, O. H., & Miller, B. L. (2011). OxyContin and a Regulation Deficiency of the Pharmaceutical Industry: Rethinking State-Corporate Crime, *Critical Criminology*,19, 213–226. http://dx.doi.org/10.1007/s10612-010-9113-9

Griffin III, O. H., & Spillani, J. F. (2016). Confounding the process: Forgotten actors and factors in the state-corporate crime paradigm, *Crime Law Soc Change*, 66, 421–437. http://dx.doi.org/10.1007/s10611-016-9634-6

Hu, Y-S. (1992). Global or stateless corporations are national firms with international operations. *California Management Review*, 34(2), 107-126. http://dx.doi.org/10.2307/41166696

Jessop, B. (2002). Globalization and the National State. In: Aronowitz, S. & Bratsis, P. (eds). *State Theory Reconsidered: para-*

digm lost. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Kauzlarich, D., & Kramer, R. C. (1993). State-corporate crime in the US nuclear weapons production complex. *Journal of Human Justice*, 5(1), 4-28.

Khoury, S. & Whyte, D. (2019) Sidelining corporate human rights violations: The failure of the OECD's regulatory consensus, *Journal of Human Rights*, 18(4), 363-381. http://dx.doi.org/10.1080/14754835.2019.1629890

Kouzminov, I. (1948). O capitalismo monopolista de Estado. *Revista Problemas*, 12. Recuperado de https://www.marxists.org/portugues/tematica/rev_prob/12/index.htm

Kramer, R. C. (1992). The Space Shuttle Challenger Explosion: A case study of state-corporate crime. In: Schlegel, K; & Weisburd, D. *White-collar Crime Reconsidered.* Boston: Northeastern University Press.

Kramer, R. C., Michalowski, R. J., & Kauzlarich, D. (2002). The origins and development of the concept and theory of state-corporate crime. *Crime & Delinquency*, 48, 263–282. http://dx.doi.org/10.1177/0011128702048002005

Leon, K. S., & Ken, I. (2017). Food Fraud and the Partnership for a "Healthier" America: A Case Study in State-Corporate Crime. *Critical Criminology*, 25(3), 393–410. http://dx.doi.org/10.1007/s10612-017-9363-x

Leon, K. S., & Ken, I (2018). Legitimized fraud and the state-corporate criminology of food – a spectrum-based theory. *Crime, Law and Social Change*, 71(1), 25-46. http://dx.doi.org/10.1007/s10611-018-9787-6

Matthews, R. A., & Kauzlarich, D. (2000). The crash of ValuJet Flight 592: A case study in state-corporate crime. *Sociological Focus*, 3(3), 281-298. http://dx.doi.org/10.1080/00380237.2000.10571171

Mascarenhas, A. O; Dias, S. L. G. & Baptista, R. M. (2015). Elementos para discussão da escravidão contemporânea como prática de gestão. *Revista de Administração de Empresas*, 55(2), 175-187. http://dx.doi.org/10.1590/S0034-759020150207

Michalowski, R. J. & Kramer, R. C. (1987) The Space Between Laws: The Problem of Corporate Crime in a Transnational Context. *Social Problems*, 34(1), 34-53. http://dx.doi.org/10.2307/800728

Michalowski, R. J., & Kramer, R. C. (2006). The critique of power. In: R. J. Michalowski & R. C. Kramer (Eds.), *State-corporate crime: Wrongdoing at the intersection of business and government* (pp. 1–17). New Brunswick, NJ: Rutgers University Press

Michalowski, R. J.; Kramer, R. C. (2007) State-Corporate Crime and Criminological Inquiry. In: Pontell, H.N.; Geis, G.L. (Eds). *International Handbook of White-Collar and Corporate Crime.* 2, 200-219.

Milward, H. B; Provan, K. G. & Else, B. A. (1998). Qué es el "Estado hueco"?. In: Bozeman, B. (Coord.). *La Gestión Pública: Su situación actual*. 20, 411-428.

Mir, L. (2004). *Guerra Civil – Estado e trauma.* São Paulo: Geração Editorial.

Mullins, C. (2009). "He would kill me with his

penis": Genocidal rape in Rwanda as a state crime. *Critical Criminology*, 17, 15–33. http://dx.doi.org/10.1007/s10612-008-9067-3

Mullins, C., & Rothe, D. (2008). *Blood, power, and bedlam: Violations of international criminal law in post-colonial Africa.* New York, NY: Peter Lang.

Oliveira, C. R. (2019). Crimes Corporativos: O Espectro Do Genocídio Ronda O Mundo. *Revista de Administração de Empresas,* 59(6), 435-441. http://dx.doi.org/10.1590/s0034-759020190610

Pearce, F.; Tombs, S. (1999). *Toxic Capitalism: Corporate crime and the Chemical Industry.* Toronto: Canadian Scholars' Press.

Peoples, C. D., & Sutton, J. E. (2015). Congressional bribery as state-corporate crime: A social network analysis. *Crime Law Soc Change*, 64, 103–125. http://dx.doi.org/10.1007/s10611-015-9584-4

Peroni, V. M. V.; Oliveira, R. T. C., & Fernandes, M. D. E. (2009). Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da Educação básica brasileira. *Educação & Sociedade*, 30(108), 761-778.

Reeves-Latour, M., & Morselli, C. (2017). Bid-rigging networks and state-corporate crime in the construction industry. *Social Networks*, 51, 158-170. http://dx.doi.org/10.1016/j.socnet.2016.10.003

Rothe, D., & Mullins, C. (2007). Darfur and the politicization of international law: Genocide or crimes against humanity. *Humanity and Society*, 31, 83–107. https://doi.org/10.1177%2F016059760703100106

Schmidt, P., Martins, M. A. D. S., Santos, J. L. D., & Kloeckner, G. O. (2018). Impactos da Zelotes nas Ações das Empresas Envolvidas. *Revista de Administração FACES Journal*, 17(2), 113-133. http://dx.doi.org/10.21714/1984-6975FACES2018V17N2ART5378

Silva, M. R. C., & Monteiro, A. O. (2019). Restruturação da Governança Corporativa e de 'Compliance' em uma Situação de Crise: O Caso da Odebrecht S.A.. *Revista Gestão & Planejamento*, 20(1), 420-436. https://dx.doi.org/10.21714/2178-8030gep.v20.5652

Tombs, S. (2012). State-corporate symbiosis in production of crime and harm. *State Crime Journal*, 1(2), p. 170-195.

Tombs, S. & Whyte, D. (2006). Community safety and corporate crime. In: Squires, P. *Community Safety: Critical perspectives on policy and practice.* Bristol: Policy Press. Pp. 155169.

Tombs, S. & Whyte, D. (2009). The State and Corporate Crime. In: Coleman, R; Sim, J; Tombs, S. & Whyte, D. (eds). *State, Power, Crime*. London: Sage.

Unnever, J. D; Benson, M. L; & Cullen, F. T.(2008) Public support for getting tough on corporate crime: Racial and political divides. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 45(2), 163-190. http://dx.doi.org/10.1177/0022427807313707

Warren, E. (2016). *Rigged Justice: How Weak Enforcement Lets Corporate Offenders Off Easy.* Recuperado de https://www.

warren.senate.gov/.

Whyte, D. (2014) Regimes of Permission and State-Corporate Crime. *State Crime Journal* , 3(2), 237-246. https://doi.org/10.13169/statecrime.3.2.0237

NOTAS

Esta pesquisa contou com o apoio do CNPq

Os autores e a autora registram seus agradecimentos:

1. Aos avaliadores (as) pelas contribuições valiosas que permitiram o aprimoramento para chegar à versão publicada.

2. Ao CNPq pelo apoio à pesquisa que deu origem ao artigo.

APRESENTAÇÃO DO FÓRUM

GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL: ACELERANDO EM DIREÇÃO AOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL OU OLHANDO PELO RETROVISOR?

Cristina Adams[1]
cadams@usp.br
ORCID: 0000-0003-2594-9186

Zilma Borges[2]
zilma.borges@fgv.br
ORCID: 0000-0001-8180-5617

Evandro Mateus Moretto[1]
evandromm@usp.br
ORCID: 0000-0002-8082-387X

Celia Futemma[3]
futemma@unicamp.br
ORCID: 0000-0001-9158-4627

1. Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) e Instituto de Energia e Ambiente (IEE), Universidade de São Paulo.
2. Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil
3. Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais (NEPAM), Universidade de Campinas.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos a Jordano Roma Buzati (PROCAM-USP), Raquel Rodrigues dos Santos (PPGI-EA, ESALQ-USP) e Luciana Gomes de Araujo (IEE-USP), pelo auxílio na coleta de dados.

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v25n81.81403

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

INTRODUÇÃO

A governança ambiental diz respeito aos processos e às instituições por meio dos quais os atores sociais – estatais e não estatais – se organizam e tomam decisões a respeito das questões ambientais (Moura, 2016; World Resources Institute, 2003). A complexidade e o caráter multiescalar dos problemas socioambientais colocam desafios que demandam ações coordenadas entre o Estado e a sociedade, para que caminhemos em direção a um desenvolvimento sustentável e socialmente justo. A partir da Constituição Federal de 1988 e da Conferência da Rio-92 (Camargo, Capobianco & Puppim, 2004), o processo de criação de estruturas político-institucionais (Little, 2003) para viabilizar a implementação das políticas ambientais ganhou impulso no Brasil e, a despeito das lacunas e dificuldades (Moura 2016, World Resources Institute, 2003), apresentou avanços notáveis tanto no nível federal, quanto nos Estados. Além disso, novos arranjos de governança ambiental foram sendo experimentados e aperfeiçoados a partir do envolvimento de múltiplos atores sociais na criação de institucionalidades, para lidarem com as incertezas e complexidades das questões socioambientais (Castro & Futemma, 2015).

Este cenário de construção dos arranjos institucionais é apresentado pelo artigo de Seixas, Prado, Joly, May, Neves e Teixeira (neste volume) a partir de uma análise sobre o processo histórico de organização da governança ambiental no Brasil, desde a década de 1930 até a atualidade, com foco nos temas de licenciamento ambiental, desmatamento, recursos pesqueiros, recursos hídricos, unidades de conservação e mudanças climáticas. Com a apresentação dos avanços, limites e desafios, o artigo permite compreender claramente que a construção histórica das políticas ambientais brasileiras e de seus arranjos de governança caracteriza-se como um processo incremental e progressivo, apesar de retrocessos que também fazem parte do percurso. Isto não significa que os problemas ambientais tenham diminuído ao longo do processo, mas sim que os arranjos de governança formais e informais entre sociedade e Estado foram incorporando progressivamente múltiplas variáveis, escalas e atores, aumentando as chances de que as decisões reflitam caminhos mais seguros e representativos para a sociedade, em direção aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 instituídos pelas Nações Unidas.

Nesse mesmo sentido, este número especial traz também os artigos de Yamamoto, Pereira e Alcântara (2020) e Ruas & Schommer (2020), que apresentam avanços nos mecanismos de governança ambiental relacionados aos campos da gestão municipal de água e saneamento, e da agroecologia, respectivamente. No artigo de Yamamoto et al. (2020), os autores discutem como a remunicipalização dos serviços de água e saneamento representa um processo de coprodução do bem público, que conecta a administração pública provedora dos referidos serviços e a população que usufrui desses bens. No campo da agroecologia, o artigo de Ruas & Schommer (2020) analisa como a ação política pode mobilizar recursos para o desenvolvimento desse setor. Neste caso, com base na Teoria do Processo Político, os autores enfatizam a predominância de ações de colaboração entre Estado e organizações da sociedade civil, tendo essas últimas um papel fundamental

na indução das ações políticas do Estado para a mobilização de recursos, que fortalecem não apenas o papel das organizações civis, mas da própria causa agroecológica.
Entretanto, essa tendência incremental observada ao longo das últimas décadas está decisivamente ameaçada, em função de uma agenda de desconstrução de importantes marcos institucionais ambientais que se organizou no Brasil, sobretudo nos últimos anos. Tal desconstrução vem ocorrendo em várias frentes – mudanças nas leis em vigor, novos projetos de lei, extinção ou redução de orçamento de políticas e programas ambientais, extinção de arenas democráticas como comissões e conselhos, mudanças nos arranjos institucionais dos órgãos ambientais, demissões e trocas de funcionários técnicos em cargo de chefia por indicações políticas alinhadas com o desmonte –, sendo impossível traçar um cenário completo em poucas linhas.

Desta agenda, fazem parte a revogação do Código Florestal, a desafetação de Áreas Protegidas na Amazônia, as propostas de retrocesso no Licenciamento e na Avaliação de Impacto Ambiental e, mais recentemente, as mudanças no Serviço Florestal Brasileiro, na FUNAI e no próprio IBAMA, além da exoneração de quadros técnicos competentes. Esta agenda é potencializada, em alguns casos, também no nível estadual, a partir dos avanços na fronteira agrícola, aumento do desmatamento, intensos conflitos no campo, criminalização de movimentos sociais, políticas de indução da exploração do pré-sal e de grandes projetos de infraestrutura para a Amazônia, além de um cenário crescente de insegurança nas barragens de mineração não apenas em Minas Gerais, mas em todo o território nacional.

Não se trata, aqui, de trazer uma visão catastrofista sobre a realidade ambiental atual, mas de fazer uma reflexão sobre como a agenda recente de desconstrução das políticas ambientais ameaça não apenas a qualidade ambiental atual, mas, sobretudo, os arranjos de governança que imprimem a perspectiva histórica de aperfeiçoamentos incrementais necessários para que os ODS sejam alcançados. Sem pretender esgotar o tema, discutimos, a seguir, alguns importantes marcos desta desconstrução, tanto a partir da legislação ambiental, quanto da redução de orçamento de políticas e programas ambientais, e da extinção de arenas democráticas como comissões e conselhos, com profundos impactos na participação social e criação de novas institucionalidades. Nosso foco são os temas tratados por Seixas et al. (neste volume).

O DESMONTE DO ARCABOUÇO LEGAL E ORÇAMENTÁRIO

Uma das medidas de maior impacto para a conservação da biodiversidade e da vegetação nativa nesta agenda de desconstrução, com repercussão global, foi o Decreto n.º 9.759 de 11/04/2019, que trouxe mudanças no arranjo institucional do Fundo Amazônia (FA), através da extinção do Comitê Orientador do Fundo da Amazônia (COFA) e do Comitê Técnico do Fundo da Amazônia (CTFA). O objetivo do fundo é apoiar projetos voltados para as comunidades locais e indígenas da Amazônia e promover atividades sustentáveis e de conservação florestal. Desde a sua criação, em 2018, já conseguiu captar mais de R$ 3 bilhões em doações. O COFA era um comitê tripartite formado por representantes dos governos federal e estaduais e da sociedade civil, com a atribuição

de estabelecer critérios e diretrizes para o uso dos recursos do Fundo Amazônia. O CTFA, por sua vez, avaliava a metodologia de cálculo da área de desmatamento e a quantidade de carbono por hectare utilizada no cálculo das emissões.

O Fundo Amazônia fechou o ano de 2019 com R$ 2,2 bilhões paralisados. Repassou apenas R$ 87 milhões – o menor valor desembolsado em seis anos – e nenhum projeto novo foi aprovado. Foi a primeira vez que o FA terminou um ano sem aprovar novos projetos. Ante a sinalização negativa dada pela promulgação do Decreto n.º 9.759/2019 e pelo aumento do desmatamento na região, os principais doadores do fundo cancelaram seus repasses: a Alemanha cancelou R$ 155 milhões em recursos para projetos de conservação na Floresta Amazônica e a Noruega suspendeu o repasse de 300 milhões de coroas norueguesas, o equivalente a R$ 133 milhões.

No que se refere às mudanças no uso do solo, avanço da fronteira agrícola e conservação da biodiversidade, outras medidas preocupantes foram tomadas nos últimos anos. A Medida Provisória (MP) n.º 867/2018, alterando a Lei n.º 12.651 de 25 de maio de 2012 (Lei de Proteção da Vegetação Nativa - LPVN), estendeu o prazo de adesão do produtor rural ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), e foi transformada no Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 9/2019. Além de propor alterações no PRA, o PLV propõe a dispensa de recomposição de reserva legal nos casos de supressão da vegetação nativa feita de acordo com a lei em vigor, o que representa um retrocesso adicional em relação às mudanças implantadas com a LPVN. A recomposição da reservas legais, somada às áreas já preservadas, contribui para dar escala ao fornecimento de serviços ambientais para toda a sociedade (Metzger, J. P., Bustamante, M. M., Ferreira, J., Fernandes, G. W., Librán-Embid, F., Pillar, V. D., ... Overbeck, G. E. 2019).

Por sua vez, o Decreto Federal n.º 10.084/2019 revogou o Decreto n.º 6.961/2009 e as restrições à expansão das áreas de plantio de cana-de-açúcar na Amazônia, no Pantanal e na Bacia do Alto Paraguai, colocando em risco extensas áreas dos biomas Cerrado e Amazônia, sem que para isso houvesse qualquer justificativa científica. Soma-se a essas iniciativas o Projeto de Lei n.º 191/2020, que autoriza a mineração, o turismo, a pecuária e a exploração de recursos hídricos e de hidrocarbonetos em terras indígenas (Brasil 2020a), que são fundamentais para conter o desmatamento e regular o clima (Instituto Socioambiental, 2018).

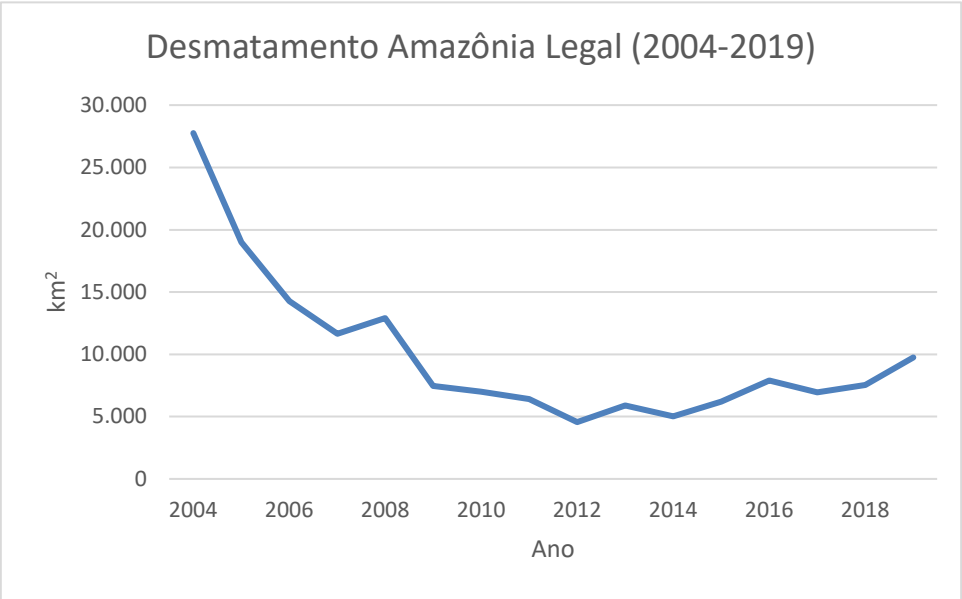
Estas mudanças no arcabouço legal sinalizam que a falsa dicotomia produção-conservação da biodiversidade ainda não foi superada para toda a sociedade, e vem sendo usada como argumento para o desmonte da política ambiental, em detrimento da última. De fato, o orçamento do Ministério do Meio Ambiente (MMA) para importantes ações do Programa de Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade sofreu uma redução considerável de 2019 para 2020 (o orçamento de 2019 é definido no ano anterior). O valor empenhado para a ação de pesquisa, avaliação e monitoramento da flora brasileira passou de R$ 1.613.869,00 (2019) para R$ 292.359,00 (2020), e a ação de apoio à criação, gestão e implementação das unidades de conservação federais teve o valor empe-

nhado reduzido de R$ 163.980.508,00 para R$ 7.118.677,00 (Brasil, 2020b).

Paralelamente, as sinalizações públicas dadas pelo governo federal de aumento da tolerância para com as atividades produtivas de reconhecido impacto sobre a biodiversidade e povos indígenas e tradicionais, como a mineração, são acompanhadas por redução na verba empenhada pelo Ministério do Meio Ambiente para a Fiscalização Ambiental e Prevenção e Combate a Incêndios Florestais, a Prevenção e Controle de Incêndios Florestais nas Áreas Federais Prioritárias, e o Controle e Fiscalização Ambiental (Brasil, 2020b). Na mesma linha, a ação de Monitoramento da Cobertura da Terra e do Risco de Queimadas e Incêndios Florestais realizada pelo INPE, com verba do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, viu sua verba empenhada ser reduzida de R$ 3.207.570,00 para R$ 18.712,00, de 2019 para 2020 (Brasil, 2020b).

O afrouxamento no controle do desmatamento também gera implicações para as metas brasileiras acordadas no Acordo Climático de Paris. A redução alcançada pelo país nas taxas de desmatamento entre 2008-2012 (Gráfico 1) pode ser atribuída ao impacto positivo de políticas públicas como a Política Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC), o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e do Fundo Amazônia ("Bustamante, 2020", Seixas et al. neste volume). Embora não seja possível estabelecer uma relação causal direta entre a atual tendência de aumento do desmatamento e os retrocessos nesta agenda (Seixas et al. neste volume), o orçamento empenhado em três ações do Programa Mudança do Clima do MMA (Fomento a Estudos, Projetos e Empreendimentos que Visem à Mitigação e à Adaptação à Mudança do Clima, Iniciativas para Implementação e Monitoramento da Política Nacional sobre Mudança do Clima e da Contribuição Nacionalmente Determinada, Redução da Vulnerabilidade aos Efeitos da Desertificação) foi reduzido de R$ 2.224.303,00 (2019), para R$ 21.183,00 (2020) (Brasil,, 2020b).

Gráfico 1 – Desmatamento na Amazônia Legal entre 2004-2019, em km2



Fonte: PRODES, INPE (Recuperado de http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes"http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes,

No que diz respeito ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), sua transferência do MMA para o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) dificultou a integração com o setor ambiental, sendo ainda uma incógnita as condições de operação do SINGREH no MDR. A paralisia do Conselho Nacional dos Recursos Hídricos (CNRH), ao longo de 2019, culminou com a redução de seus componentes de 57 para 37 (Decreto n.º 10.000/2019) e a supressão da garantia de custeio de diárias e passagens para os representantes da sociedade civil.

Os instrumentos do licenciamento ambiental e da avaliação de impacto ambiental também fazem parte da agenda de desconstrução das políticas ambientais brasileiras. Com quase 40 anos de existência no plano nacional, é certo que estes instrumentos carecem de aperfeiçoamentos para que sejam efetivos na garantia da proteção ambiental adequada e das condições para o desenvolvimento da sociedade. Porém, esta necessidade é diametralmente oposta à simplificação irracional que algumas iniciativas tentaram impor nos últimos anos. Um dos exemplos foi o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) no 65 de 2012, que condicionava a concessão da Licença Ambiental Prévia apenas à apresentação do Estudo de Impacto Ambiental, independentemente do conteúdo técnico-científico apresentado pelo estudo ou da análise posterior do órgão ambiental competente. Outra foi o Projeto de Lei n.º 654/2015 do Senado Federal, que propunha um rito especial de licenciamento para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional, com prazos específicos que, uma vez descumpridos, resultariam na obtenção automática das licenças ambientais. Tais propostas legislativas não prosperaram, mas suas motivações e intenções permaneceram em iniciativas posteriores, como na Lei Geral

do Licenciamento em trâmite no Congresso Nacional, analisada no artigo de Seixas et al. (neste volume).

Assim como ocorreu para outras políticas ambientais, os recursos para o licenciamento ambiental sofreram grande contingenciamento no orçamento do governo federal no ano de 2019. Da dotação orçamentária de R$ 7.828.117,00 provisionada para a ação "6925 – Licenciamento Ambiental" do programa 2083 – Qualidade Ambiental", houve o empenho de R$ 3.996.836,41 e o uso efetivo de apenas R$ 2.835.937,03 no ano de 2019 (Brasil, 2020b). Ou seja, o licenciamento ambiental federal recebeu menos da metade dos recursos orçamentários previstos para 2019, ano da ocorrência do rompimento da barragem de rejeitos de minério de Brumadinho (MG) que, juntamente com o caso anterior do rompimento da barragem de Fundão (MG), demonstraram claramente a necessidade do fortalecimento da etapa de acompanhamento de empreendimentos e atividades após a obtenção das licenças ambientais.

O licenciamento ambiental e a avaliação de impacto ambiental são instrumentos que carecem de grande aperfeiçoamento em seus arranjos de governança ambiental, já que, por exemplo, não têm grandes espaços de participação dos diversos setores da sociedade nos momentos decisórios. Ainda assim, há expressões importantes que surgiram nos últimos anos e que demonstram caminhos importantes para o aperfeiçoamento dos instrumentos. É o caso dos painéis de especialistas que emergiram nos processos de licenciamento das usinas hidrelétricas de Belo Monte (Santos & Hernandes, 2019) e de São Luiz do Tapajós (Fearnside, 2015), os quais permitiram que a sociedade se apropriasse muito mais intensamente do processo de avaliação de impacto ambiental do que em casos anteriores, como foi no licenciamento das usinas hidrelétricas de Jirau e de Santo Antônio, por exemplo.

Outro espaço de indução de governança ambiental no licenciamento e na avaliação de impacto ambiental, também comentado por Seixas et al. (neste volume), foi a criação e consolidação da Associação Brasileira de Avaliação de Impacto (ABAI), como uma plataforma multiagente de análise e proposição de caminhos para o aperfeiçoamento desses e de outros instrumentos de política ambiental, da qual participam sociedade civil, órgãos ambientais, empresas de consultoria, empreendedores públicos e privados, Ministério Público e pesquisadores.

Diversas das ações que elencamos acima têm, ainda, impacto direto na agricultura, tanto no que se refere ao aumento de riscos para extensas áreas de biomas, como em relação à produção de alimentos e segurança alimentar. Além delas, desde a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em maio de 2016, as políticas públicas voltadas à agricultura familiar, estruturadas entre 2003-2016, sofreram um processo crescente de esvaziamento, e os investimentos em direção a uma agricultura de base ecológica e produção orgânica de alimentos têm sido marginalizados na agenda da política agrícola.

É o caso da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) instituída pelo Decreto n.º 7.794/2012, que foi resultado de um longo processo de construção

entre governo, movimentos sociais e sociedade civil organizada. A Pnapo recebeu da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) o 2º lugar no prêmio Políticas para o Futuro (Future Policy Award) de 2018, que destaca as melhores leis e políticas de promoção da agroecologia do mundo.

Em direção oposta, as estruturas de governo e o orçamento destinado a essa política têm sofrido crescente fragilização e progressivas reduções, especialmente nos últimos três anos. Com o Decreto n.º 9.759 de 11/04/2019, do governo federal, foram extintas a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Ciapo), responsável pela gestão da Pnapo, e a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo), responsável pelo controle social da política. Junto à redução orçamentária, a extinção dessas instâncias estruturantes da execução da Pnapo compromete o funcionamento de ações diretamente vinculadas à promoção da segurança alimentar e nutricional para as famílias mais pobres e apoio aos agricultores familiares, como a modalidade de doação simultânea, diretamente vinculada à produção agroecológica, dentro do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003.

Somando-se a todas essas medidas, em 2019 o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) atingiu o maior patamar de liberação de agrotóxicos no período da série histórica do ministério, iniciada em 2005. Com um número crescente desde 2016, fechou o ano de 2019 com aprovação recorde de 503 registros, finalizadas com os últimos atos publicados no Diário Oficial da União de 26/12/2019. Ampliando os riscos tanto para a saúde humana quanto para a ”saúde ambiental”, a classificação dos agrotóxicos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) também sofreu alterações, recategorizando muitos agrotóxicos como de menor toxidade, entre outras medidas de flexibilização (Brasil, 2020c). Com isso, enfraquecem as iniciativas tanto de transição de modelos conservadores de agricultura para outros de menores impactos sociais e ambientais, como a garantia ao fornecimento de alimentos saudáveis para a população.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E NOVAS INSTITUCIONALIDADES

Os mecanismos de participação social desenvolvidos no período de redemocratização no Brasil representaram avanços significativos, chegando a ser utilizados como princípio político-administrativo e forma de gestão pública progressista. Muitas experiências incluíram a participação popular em diversos âmbitos de governo e fomentaram a aprendizagem da sociedade civil em coproduzir políticas públicas (ver Yamamoto et al. neste volume), possibilitando, dessa maneira, a criação de novas institucionalidades socialmente mais inclusivas. Desde o fim do governo militar (1964-1985), a democracia brasileira caracterizou-se pela presença marcante de movimentos sociais em um padrão de funcionamento inovador de mobilização popular e, ao mesmo tempo, pela conquista de espaços de participação social em conselhos, comitês, órgãos públicos e espaços de consultas e deliberação. Além disto, foram criados Mecanismos de Democracia Direta (MDD) como o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular e outras formas de construção coletiva como as conferências nacionais, para que a população pudesse se manifestar

sobre temas que lhes afetassem e projetos que envolviam conflitos e diversos públicos de interesse (Avritzer, 2016).

Todo esse processo gerou um estímulo crescente à participação da sociedade civil em várias instâncias de tomada de decisão, que se consolidou mais fortemente a partir dos anos 2000, com políticas públicas que fortaleceram também o poder de ação nos municípios. Assim, o reconhecimento da capacidade do fazer político e de intervir na ação pública pode ser experimentado pela população, tanto em lutas organizadas por movimentos sociais, como pela experiência de participação social. Isto levou a processos de aprendizagem valiosos e trouxe o envolvimento de uma multiplicidade de atores na formulação, implementação, avaliação e no controle social de políticas públicas. Decorrente desse processo, foram criados, por exemplo, mais de 20 mil conselhos no país, em âmbito federal, estadual e municipal, e foram realizadas, a partir de 2003, mais de cem Conferências Nacionais (Avritzer & Souza, 2013).

Considerando todo o processo acima descrito, torna-se imprescindível rever as experiências e aprendizagens geradas com a participação cidadã para lidar com a desconstrução do aparato democrático que vivemos atualmente, a partir de ações do governo federal. Além do desmonte da estrutura participativa formalmente instituída, este quadro é marcado também pelo direcionamento do papel do Estado para a criminalização das ações de movimentos sociais, com diversas medidas restritivas e de controle, em contraposição à criação de espaços de diálogo aos quais nos referimos acima.

Uma das consequências desse caminho que está sendo tomado é a desvinculação entre a participação institucional e as ações que emergem da sociedade organizada, por meio dos movimentos sociais, associações, coletivos e outros grupos de base popular. Esta separação, junto com o enfraquecimento das instâncias e dos mecanismos de participação social, é parte das (des)construções que vêm sendo gestadas no atual campo político do país. Além disso, no processo de desmonte da estrutura participativa, há também uma tentativa de desvalorização das contribuições e das dinâmicas que envolvem a participação, a partir da utilização de narrativas que afetam seu significado e sua importância para a sociedade, o que leva a uma des(construção) também de cunho simbólico (Ipea, 2020; Peduzzi, Campos & Verdélio, 2019).

Um dos fatos marcantes decorrentes desse processo foi a extinção, pelo governo federal, de uma quantidade significativa de conselhos através do Decreto n.º 9.759 de abril de 2019 (mencionado anteriormente). Entre eles está, por exemplo, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que existia, desde 1993, como órgão de assessoramento para a formulação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Além das extinções de conselhos, outra medida adotada pelo governo atual, e que pode gerar um esvaziamento da participação popular, é a retirada de entidades ambientalistas, de representantes de povos indígenas e de movimentos sociais da composição dos conselhos que permaneceram. Um exemplo é o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão colegiado que existe desde 1981 com poucas alterações,

que teve sua composição diminuída de 96 para 23 membros titulares em maio de 2019 (Decreto n.º 9.806/2019), privilegiando o setor privado, que possui assentos permanentes. As quatro cadeiras reservadas para a sociedade civil passaram a ser ocupadas em sistema de revezamento por meio de sorteio, sem a definição de critérios, impedindo que nomes sejam escolhidos por representatividade.

Porém, cumpre dizer que esta desconstrução não ocorre em um vácuo. Existem reações dos movimentos sociais, das associações e dos fóruns vinculados à questão das águas, ao campesinato, à agricultura familiar, às populações tradicionais, ao controle dos agrotóxicos, à conservação ambiental e da floresta, entre outros, além do Ministério Público. Estes coletivos possuem propostas construídas a partir de tecidos sociais articulados em redes, saberes, técnicas e lógicas de manejo e uso dos recursos naturais que permitem o cruzamento de temas e problemas públicos, articulando propostas que não se restringem a lógicas setoriais.

Pode-se reconhecer, portanto, que a partir das experiências cidadãs de autonomia, de apropriação de espaços políticos e de participação social das últimas décadas, diferentes formas de ação pública foram vivenciadas no país. Muito aprendizado foi gerado, tanto para o governo, como para as organizações sociais e do terceiro setor, que cresceu significativamente no período tratado. Emergiram, nos últimos 30 anos, diversos modelos de governança (p.ex., compartilhada, participativa, colaborativa), os quais envolvem vários atores da sociedade para lidarem com os sistemas socioambientais complexos (Seixas, C. S., Kalikoski, D. C., Almudi, T., Batista, V. S., Costa, A. L., Diogo, H. L., Ferreira, B. P., Futemma, ... Thé, A.P.G. 2011; Vieira, Berkes & Seixas, 2005). Essas governanças ampliadas exigem novas respostas de gestão e de formas de inter-relações sociais e políticas, as quais envolvem um processo contínuo incremental, de aprendizagens e de aperfeiçoamentos. Essas inovações podem ser vistas em diversos exemplos de metodologias de gestão social e de transformação na gestão pública em direção à articulação entre governo e sociedade civil.

CONCLUSÃO

Enquanto este número especial dos Cadernos Gestão Pública e Cidadania era preparado, a Presidência da República sancionou a Lei nº 13.971 de 27 de dezembro de 2019, instituindo o Plano Plurianual (PPA) da União para o período de 2020 a 2023. O PPA define as prioridades de aplicação de recursos públicos para os próximos quatro anos e o único veto presidencial ao plano suprimiu os mecanismos de monitoramento e avaliação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), necessários para internalizar a Agenda 2030 (Turra, 2020). Esta ação representa um contrassenso em um cenário de enfrentamento das crescentes mudanças climáticas globais e uma afronta às demandas da sociedade brasileira pela redução da fome, da pobreza e das desigualdades sociais, e da garantia de água limpa e saneamento, energia limpa e conservação da biodiversidade (Turra 2020). Ao retirar recursos dos instrumentos de monitoramento e avaliação, o governo enfraquece as capacidades de compreensão e de reorientação das trajetórias para atingir a qualidade ambiental e de vida da sociedade brasileira. Esta é uma

ação simbólica da agenda de desconstrução socioambiental em curso nos últimos três anos que, indiretamente, ameaça a perspectiva incremental que os arranjos de governança imprimem ao aperfeiçoamento das políticas ambientais brasileiras.

Nos últimos 30 anos, como discutimos, foram construídas institucionalidades a partir de abordagens participativas, conferindo uma inovação social significativa no período de redemocratização do país, seja através dos arranjos formais (conselhos, comitês) ou informais (redes, fóruns), como bem argumenta Seixas et al. (neste volume). Um tecido social começou a ser construído em todos os setores da sociedade, mas, principalmente, nas bases onde estão os atores locais, na tentativa de dar-lhes voz e visibilidade. Esse tecido social mais inclusivo e múltiplo contribui para uma governança ambiental mais sustentável no sentido de ser capaz de lidar com as complexidades, imprevisibilidades e vulnerabilidades dos sistemas socioambientais. Entretanto, o desmantelamento dessas ”novas” institucionalidades com a exclusão dos vários setores da sociedade dos processos de governança ambiental no país comprometem e ameaçam todo o tecido social construído, nos últimos anos, com consequências gravíssimas de vulnerabilidade social e destruição ambiental. Há, com certeza, reações da sociedade – organizações de base, acadêmicos, financiadores internacionais, sociedades civis – a essa desconstrução das estruturas de governança ambiental no Brasil, justamente, pela formação desse tecido e dessa mobilização social, porém se esse processo de rupturas e cortes orçamentários persistir, as respostas futuras ao desmonte serão mais fracas.

A crise planetária trazida pela pandemia do coronavírus (COVID-19) demonstra claramente a complexidade, a imprevisibilidade e as vulnerabilidades dos sistemas socioambientais e reafirma a importância dos ODS da ONU e dos arranjos interescalares de governança na mitigação de seus efeitos. Ao potencializar os efeitos das desigualdades sociais de renda, das restrições no acesso à água, aos alimentos saudáveis, ao atendimento à saúde e educação, a pandemia tem um potencial transformador de promover uma reavaliação das prioridades socioambientais no país e do papel da ciência e das universidades públicas na construção da Agenda 2030. Para além da crise planetária, a pandemia atual ratifica a importância da manutenção de uma trajetória permanente de aperfeiçoamentos incrementais nos arranjos de governança ambiental, como sendo um caminho irrenunciável para que a sociedade possa compreender as complexidades, tratar as incertezas e pactuar um futuro seguro e comum.

REFERÊNCIAS CITADAS

Avritzer, L. & Souza, C. H. (Org.). (2013). *Conferências nacionais: Atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: IPEA.

Avritzer, L. (2016). *Impasses da democracia no Brasil.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Brasil. Agência Senado. (2020a). *Chega ao Congresso projeto que permite mineração em terras indígenas.* In https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/02/06/chega-ao-congresso-projeto-que-permite-mineracao-em-terras-indigenas

Brasil. Secretaria de Orçamento Federal, Ministério da Economia. (2020b). *Painel do Orçamento Federal. Série Histórica da Execução Orçamentária - Orçamentos Fiscais e da Seguridade. Anos 2019-2020*. Recuperado de https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true

Brasil. (2020c). Agência Nacional de Vigilância Sanitária. (2020). *Agrotóxicos-Anvisa*. Recuperado de http://portal.anvisa.gov.br/agrotoxicos

Bustamante, M. (2020). *Florestas tropicais e a mitigação da mudança climática: O papel decisivo da governança ambiental.* Recuperado de http://cienciasociedade.org/florestas-tropicais-e-a-mitigacao-da-mudanca-climatica-o-papel-decisivo-da-governanca-ambiental/

Camargo, A., Capobianco, J. P. & Puppim, J. A (Orgs). (2004). *Meio Ambiente no Brasil: Avanços e obstáculos pós-Rio-92.* 2.ed. ver. São Paulo, SP: Estação Liberdade/Instituto Socioambiental/Fundação Getúlio Vargas. 471p.

Castro, F.& Futemma, C. (Orgs.). (2015). *Governança Ambiental no Brasil: Entre o socioambientalismo e a economia verde*. Jundiaí: Paco Editorial/FAPESP. 293p.

Fearnside, P. M. (2015). Brazil's São Luiz do Tapajós Dam: The art of cosmetic environmental impact assessments. *Water Alternatives* 8(3), 373-396. Recuperado de https://pdfs.semanticscholar.org/18d3/907edab5f21e7a593fffba4003733fe3f11c.pdf?_ga=2.76510741.1050773830.1586182670-1163026557.1586182670

Instituto Socioambiental. (2018, janeiro). *Demarcação de Terras Indígenas é decisiva para conter o desmatamento e regular o clima.* Recuperado de https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-monitoramento/a-demarcacao-das-terras-indigenas-e-decisiva-para-conter-o-desmatamento-e-manter-funcoes-climaticas-essenciais

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2019, abril) *Extinção dos conselhos afeta participação social nas políticas públicas.* Participação em foco. Recuperado de https://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/163-noticias-destaques-pequeno/1816-extincao-conselhos-politicas-publicas

Little, P. E. (Org). (2003). *Políticas Ambientais no Brasil: Análises, instrumentos e experiências.* São Paulo, SP: Ed. Peirópolis/Instituto Internacional de Educação no Brasil. 463p.

Metzger, J. P., Bustamante, M. M., Ferreira, J., Fernandes, G. W., Librán-Embid, F., Pillar, V. D., ... Overbeck, G. E. (2019). Why Brazil needs its legal reserves. *Perspectives in Ecology and Conservation*, 17(3), 91-103. doi https://doi.org/10.1016/j.pecon.2019.07.002

Moura, A. M. M. (Org.). (2016). *Governança ambiental no Brasil: Instituições, atores e políticas públicas.* Brasília, DF: IPEA.

Peduzzi, P., Campos A. C. & Verdélio, A. (2019). *Conselhos Sociais têm 60 dias para justificarem existência.* Agência Brasil-Brasília. Recuperado de https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-04/conselhos-

-sociais-tem-60-dias-para-justificarem-existencia

Santos, S. B. M. & Hernandez, F.M. (Orgs.). (2009). *Painel de Especialistas: Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte.* Painel de Especialistas sobre a Hidrelétrica de Belo Monte, Belém, Pará. Recuperado de http://www.xinguvivo.org.br/wpcontent/uploads/2010/10/Belo_Monte_Painel_especialistas_EIA.pdf

Seixas, C. S., Kalikoski, D. C., Almudi, T., Batista, V. S., Costa, A. L., Diogo, H. L., Ferreira, B. P., Futemma, ... Thé, A.P.G. (2011). Gestão Compartilhada do Uso de Recursos Pesqueiros no Brasil: Elementos para um Programa Nacional. *Sociedade & Ambiente*, XIV(1), 23-44. doi: 10.1590/S1414-753X2011000100003

Turra, A. (2020). *Brasil diz não à Agenda 2030.* Recuperado de http://cienciasociedade.org/brasil-diz-nao-a-agenda-2030/

Vieira, P. F., Berkes, F. & Seixas, C. S. (2005). *Gestão integrada e Participativa de Recursos Naturais: Conceitos, Métodos e Experiências*. Florianopolis, SC: APED. 415p.

World Resources Institute. (2003). *World resources 2002-2004. Decisions for the Earth: Balance, voice and power.* Washington, DC: WRI.

GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL: RUMO AOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)?

Environmental Governance in Brazil: towards the Sustainable Development Goals (SDGs)?

Gobernanza Ambiental en Brasil: ¿Hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)?

RESUMO

A governança ambiental é peça-chave para atingir a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Este artigo explora o potencial do Brasil de aproximar-se dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030. Para tanto, apresenta seus avanços e retrocessos, em particular após a Constituição Federal de 1988 enfocando: licenciamento ambiental; vegetação nativa; recursos pesqueiros; recursos hídricos; unidades de conservação; e mudanças climáticas. Concluímos o artigo apontando que os retrocessos impostos ao sistema de governança ambiental na última década, e principalmente no último ano, indicam que o país caminha em direção oposta ao futuro almejado pela Agenda 2030.

PALAVRAS-CHAVE: licenciamento ambiental, código florestal, recursos hídricos, recursos pesqueiros, unidades de conservação, mudanças climáticas

Cristiana Simão Seixas[1]
csseixas@unicamp.br
https://orcid.org/0000-0002-4464-2094

Deborah Santos Prado[2]
deborah.stprado@yahoo.com.br
https://orcid.org/0000-0002-4671-8507

Carlos Alfredo Joly[3]
cjoly@unicamp.br
https://orcid.org/0000-0002-7945-2805

Peter Herman May[4]
peterhmay@gmail.com
https://orcid.org/0000-0003-3535-8363

Estela M. Souza Costa Neves[5]
estela.neves@terra.com.br
https://orcid.org/0000-0002-5053-3193

Leonardo Ribeiro Teixeira[6]
leoibama@hotmail.com
http://orcid.org/0000-0001-5336-9109

1. Universidade Estadual de Campinas, Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais, SP, Brasil.
2. Universidade Estadual de Campinas, Grupo de Pesquisa e Extensão em Conservação e Gestão de Recursos Comuns, SP, Brasil.
3. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Biologia, SP, Brasil.
4. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, RJ, Brasil.
5. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento - PPED/ Instituto de Economia, RJ, Brasil
6. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais (IBAMA), SP, Brasil.

Artigo convidado

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v25n81.81404

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

Environmental governance is key to achieving the United Nations 2030 Agenda. This article explores Brazil's potential to address the 2030 Agenda Sustainable Development Goals. To do so, it presents Brazil's advances and setbacks, particularly after the 1988 Federal Constitution, focusing on: environmental licensing, native vegetation, fishing resources, water resources, protected areas and climate change. We conclude the article by pointing out that the setbacks imposed on the environmental governance system over the last decade, and especially in the last year, indicate that the country is moving in a direction opposite to that of the future envisaged by Agenda 2030.

KEY-WORDS: *environmental licensing, forest code, water resources, fishing resources, protected areas, climate change*

RESUMEN

La gobernanza ambiental es clave para lograr la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Este artículo explora el potencial de Brasil para acercarse a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Para esto, presenta sus avances y retrocesos, particularmente después de la Constitución Federal de 1988, centrándose en: licencias ambientales, vegetación nativa, recursos pesqueros, recursos hídricos, áreas protegidas y cambio climático. Concluimos el artículo señalando que los reveses impuestos al sistema de gobernanza ambiental en la última década, y especialmente el último año, indican que el país se está moviendo en dirección opuesta al futuro previsto por la Agenda 2030.

PALABRAS CLAVE: *licencia ambiental, código forestal, recursos hídricos, recursos pesqueros, áreas protegidas, cambio climático*

INTRODUÇÃO

A governança ambiental pode ser entendida como um processo envolvendo múltiplos atores sociais e seus respectivos valores e interesses na elaboração, tomada de decisão e implementação de ações que visam à conservação ambiental (Folke, Hahn, Olsson, & Norberg, 2005; Kooiman & Bavinck, 2005; Lemos & Agrawal, 2006). É composta tanto pela estrutura institucional formal (ex., políticas públicas, conselhos gestores, áreas protegidas), como por arranjos institucionais informais (ex. pactos, coalizões, movimentos sociais) envolvendo, além de organizações governamentais, a sociedade civil organizada e o setor privado, atuando em diversos níveis de organização sociopolítica – do local ao global. Portanto, é um termo amplo que pode englobar processos de gestão, gerenciamento e manejo (Seixas, Vieira, Medeiros, Quevedo & Zerafini, 2020) Os valores, princípios e objetivos da governança ambiental são negociados e, portanto, não são estáveis – como no caso da gestão, do gerenciamento e do manejo –, mas variam de acordo com a participação relativa dos atores que entram e saem do processo (Chuenpagdee & Jentoft, 2009). A governança ambiental pode enfocar tanto as ações de conservação e uso sustentável da biodiversidade e serviços ecossistêmicos (tais como água e regulação climática), como as de remediação dos impactos das atividades humanas sobre a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos. Em nível global, os esforços de governança ambiental na atualidade têm como foco os 17 ODS e suas 169 metas que compõem a Agenda 2030 da ONU. A construção desta agenda, que se iniciou durante a Rio +20, teve forte protagonismo do Brasil, e foi adotada por 193 países na Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, em 2015.

Neste sentido, este artigo busca apresentar os avanços e retrocessos, em particular após a Constituição Federal de 1988, da go-

vernança ambiental no Brasil, explorando os potenciais do país de aproximar-se dos ODS (ONU 2015). Para tanto, enfocaremos aspectos relacionados a: licenciamento ambiental; vegetação nativa; recursos pesqueiros; recursos hídricos; unidades de conservação; e questão climática. Nosso foco será nas instituições formais (leis, decretos, planos, programas etc.) e instituições informais (coalizões, movimentos sociais etc.) que atuam na governança ambiental no Brasil. Concluímos o artigo apontando os desafios mais recentes para aproximar o país da Agenda 2030.

LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Entre os instrumentos criados para a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/1981) estão a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e o Licenciamento Ambiental para as atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras. Por meio destes, o Estado exerce controle sobre as atividades humanas com efeitos significativos nas condições ambientais, tendo (teoricamente) como princípio a conciliação do desenvolvimento econômico com o uso dos recursos naturais, assegurando o uso não depredatório dos ecossistemas em suas dimensões física, biótica e socioeconômica. Ainda na década de 1980, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) publicou a Resolução CONAMA 01/1986, com os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da AIA, conforme recomendavam as convenções internacionais.

O artigo 225 da Constituição Federal de 1988 destaca o estudo prévio de impacto ambiental como exigência para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental. Além disso, determina em seu artigo 23 que a proteção do meio ambiente, o controle da poluição, a preservação das florestas, da fauna e da flora são de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Entretanto, somente em 2011, com a edição da Lei Complementar n.º 140/2011, é que a distribuição de competências de licenciamento ambiental foi claramente estabelecida. A edição dessa lei replicou, com alguns ajustes, parte das definições anteriormente presentes na Resolução CONAMA 237/97. De forma genérica, a combinação desses regramentos (CONAMA 01/1986, CONAMA 237/1997 e Lei Complementar n.º 140/2011) com algumas regulamentações específicas funciona como base legal para o desenvolvimento do processo de licenciamento e para a AIA no Brasil. Considerando o poder de grandes empreendimentos de infraestrutura na transformação (ambiental e socioeconômica) de territórios, os efeitos indiretos de eventuais alterações nesse compilado normativo alcançam cada cidadão brasileiro, afetando, em muitos casos, outros países.

Avanços

Desde o início dos anos 2000, quando um grupo de instituições financeiras responsáveis por 70% do total de investimentos no mundo lançou os “Princípios do Equador” (Dias & Machado, 2007), o mercado tem tido um importante papel regulatório para a agenda do licenciamento ambiental. Ressalvados os limites para essa regulação em uma Sociedade de Risco (Beck, Lash & Wynne, 1992), a postura do mercado pode ser um elemento-chave em um momento de

discussão sobre o aperfeiçoamento do processo de licenciamento.

A consolidação da Associação Brasileira de Avaliação de Impacto Ambiental (ABAI), criada em 2011, como entidade coordenadora de iniciativas e difusora de informações qualificadas sobre o tema, tem contribuído para a elevação do nível do debate no país. A entidade possui estreito relacionamento com seus pares internacionais, como a International Association for Impact Assessment (IAIA), promovendo a troca de experiências entre diferentes realidades onde a AIA é aplicada. A ABAI mantém uma forte relação com as universidades protagonistas nas análises das falhas, dos avanços, dos indicadores e das recomendações para o aprimoramento do processo de licenciamento.

Entre as medidas inovadoras e replicáveis, destaca-se o desenvolvimento do Projeto de Avaliação de Impactos Cumulativos (PAIC) no litoral paulista e fluminense. Como condicionante das licenças ambientais dos projetos integrados do pré-sal, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA) elaborou, em conjunto com a Petrobras, um projeto com o objetivo de aferir e mitigar os efeitos da sobreposição das atividades licenciadas com outros estressores, de origem natural e antrópica (https://www.comunicabaciadesantos.com.br/programa-ambiental/projeto-de-avaliacao-de-impactos-cumulativos-paic.html).

Limitações e retrocessos

Entre as principais dificuldades de aplicação do dueto AIA – Licenciamento, no Brasil, estão: falta de clareza na definição do escopo da análise e padronização dos termos de referência; subjetividade na tomada de decisão; construção de protocolos de participação pública mais justos e eficazes; articulação com outros instrumentos de gestão territorial (zoneamento econômico-ecológico, planos de bacia hidrográficas, planos diretores municipais); desconsideração dos efeitos cumulativos; ausência de instrumentos complementares de avaliação (como a Avaliação Ambiental Estratégica (AEE) ou a Avaliação de Impactos Cumulativos); falta de recursos dos órgãos licenciadores; e baixa qualidade dos estudos apresentados pelos empreendedores (CEBDS, 2019; Fonseca, Sánchez, Montano, Souza & Almeida, 2019; Hofmann, 2015). Contudo, estas limitações precisam ser colocadas em contexto para evitar a disseminação de críticas generalistas que comprometem inclusive a opinião pública.

Há necessidade de uma série de aprimoramentos nos instrumentos de licenciamento e AIA (Fonseca, Sánchez & Ribeiro, 2017). Desde 2004, tramita no Congresso Nacional uma proposta de "Lei Geral do Licenciamento Ambiental", que tem como objetivo regulamentar o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, modificando e consolidando as principais regras do licenciamento em um único regramento, buscando a redução de prazos de concessão de licenças e flexibilizações para algumas atividades, atualmente, sujeitas ao rito completo de avaliação de impactos. Os debates públicos têm sido acalorados e, muitas vezes, seguem um padrão simplista e binário, colocando "ambientalistas" e "desenvolvimentistas" em lados opostos. Assim, tratando-se de um tema singular, que carece de conhecimento técnico e de tradução para os debatedores, a comunidade científica tem se posicionado

assertivamente, buscando a construção de consensos e subsidiando os tomadores de decisão com o conhecimento acumulado ao longo de 50 anos de pesquisas sobre o tema (Fonseca et al., 2019; Sánchez, Fonseca & Montano, 2019).

Segundo Sánchez et al. (2019), a análise da terceira versão do Projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental evidencia uma tendência de simplificação do tema, cujo texto-base carrega uma série de fragilidades, que vão desde a desconsideração dos impactos indiretos na AIA, até a indiferença em relação à capacidade técnica e material dos órgãos licenciadores para implementação da própria lei. Essa simplificação tende a gerar mais dificuldades, judicializações e atrasos nos processos de licenciamento.

A modernização dos instrumentos de AIA e licenciamento é necessária para garantir a disponibilidade e o manejo sustentável da água, a ampliação da infraestrutura de saneamento (ODS 6), a geração e a distribuição de energia limpa e barata (ODS 7), bem como para prover o país com um sistema energético e de transportes resiliente e inteligente (ODS 9). Nesse caso, a inserção da variável ambiental em níveis introdutórios à tomada de decisão, como nas políticas, planos e programas, por meio da adoção da AAE, possibilitaria leituras integradoras dos impactos dos projetos, aumentando a compreensão de seus efeitos socioambientais, simplificando as AIAs e, consequentemente, o tempo de análise.

VEGETAÇÃO NATIVA: RESERVA LEGAL E ÁREAS DE PROTEÇÃO PERMANENTE

O Código Florestal de 1934 criou a Reserva Legal, ao exigir que os proprietários rurais mantivessem 25% da área de seus imóveis com a cobertura de mata original. Criou também a figura das florestas protetoras, para garantir a saúde de rios e lagos e áreas de risco. Mais tarde, esse conceito deu origem às Áreas de Preservação Permanente (Drummond, 1999). Entretanto, como outras tantas, esta legislação "não pegou", não sendo de fato implantada.

O Código Florestal de 1965 tutelava, além das florestas, as demais formas de vegetação. Esta lei consolidou os conceitos de Reserva Legal (RL) e de Áreas de Preservação Permanente (APP): "RL é a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos e à conservação da biodiversidade. APP é uma área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas".

Esse Código estabeleceu ainda que nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste a RL seria de 20% da propriedade, e nas áreas de floresta da Região Norte e parte da Centro-Oeste o percentual seria de 50%.

Mas, infelizmente, o Código de 1965 também não trouxe instrumentos que o fizessem sair, de fato, do papel. A criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), em 1967, foi tida como sua única ação realmente eficaz (Pasqualetto, 2011).

Avanços

O Código Florestal de 1965 foi alterado por algumas leis, sempre no sentido de ampliar a proteção ambiental das RLs e APPs. O "Pacote Verde" do governo Sarney ampliou as APPs estabelecendo a largura mínima de 30 metros para os cursos d'água de menos de 10 metros de largura, e pela primeira vez menciona, explicitamente, que a legislação se refere a todas as formas de vegetação nativa, não só à florestal (Lei n.º 7.803 de 1989). Frente às altas taxas de desmatamento da Amazônia, que atingiram a marca de 29 mil Km2 em 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso, através de Medida Provisória (MP n.º 1.511 de 1996), ampliou a RL para 80% nas propriedades constituídas por fitofisionomias florestais da Região Norte, norte da Região Centro-Oeste e oeste do Estado do Maranhão. Nesta mesma região, a RL em propriedades constituídas por fisionomias de Cerrado passou a ser de 35%.

Durante os 16 anos de vigência desta MP, várias iniciativas não governamentais começaram a reverter o quadro de degradação da vegetação nativa. Dentre estas, destacamos o Pacto pela Restauração da Mata Atlântica, a Aliança pela Restauração da Amazônia e a Rede de Sementes do Xingu. Organizações como o Instituto Socioambiental, a Rede Cerrado e as redes de sementes crioulas, mobilizadas pelos movimentos em torno da agroecologia em diversos biomas, também estimularam a circulação de sementes, visando a manter a variabilidade genética de espécies nativas cultivadas.

Além disso, houve avanços no monitoramento de alterações da cobertura vegetal nativa. O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), com os Programas Deter e Prodes, possui papel importantíssimo neste quesito. Entretanto, a mais completa ferramenta de acesso público e gratuito, o Mapbioma, não é governamental, mas sim continuamente desenvolvido e aperfeiçoado por uma rede colaborativa que envolve ONGs, universidades e empresas de tecnologia. Há também o Observatório do Código Florestal – uma rede de 30 instituições não governamentais –, que gera dados e massa crítica sobre a implementação da Lei n.º 12.651/2012 de Proteção da Vegetação Nativa (LPVN).

A discussão sobre a atualização do Código Florestal de 1965 começou em 1999, e diversas iniciativas foram apresentadas pelos parlamentares. Em 2009, uma Comissão Especial da Câmara dos Deputados analisou as 12 propostas que tramitavam sobre o tema, mas ignorou todas as recomendações feitas pelo Grupo de Trabalho Código Florestal da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência & Academia Brasileira de Ciências (GT SBPC & ABC) (SPBC 2012). Em 2011, o Senado aprovou um texto substitutivo (PLC 30/2011), incorporando diversas recomendações feitas pelo grupo, mas, no retorno à Câmara dos Deputados, todas foram descartadas e o texto final foi aprovado em 25/04/2012. Finalmente, às vésperas da Rio + 20, a presidente Dilma Roussef sancionou a LPVN sem nenhum veto e, em 28/02/2018, o Supremo Tribunal Federal julgou constitucionais praticamente todos os dispositivos aprovados pela Câmara.

Limitações e retrocessos

A LPVN é, atualmente, o principal instrumento legal para proteção da vegetação nativa

em áreas privadas, através da obrigatoriedade de preservar ou restaurar as áreas de RL e APPs nas propriedades. Entretanto, seu Artigo 68 elimina a obrigação de recomposição ou restauração da vegetação nativa convertida em área agro-silvo-pastoril sem violação da lei vigente à época da conversão, desde que o proprietário se registre no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e adira ao Programa de Regularização Fundiária (PRA). O inciso IV do artigo 3º da LPVN define 22/06/2008 como a data para reconhecer a consolidação da ocupação de uma área rural, ou seja, garantiu a impunidade de crimes cometidos ao longo de décadas. Esta, e outras brechas, têm permitido um gradativo afrouxamento da obrigatoriedade de restauração da vegetação nativa em propriedades agrícolas.

Os mecanismos de anistia da LPVN reduziram o passivo de APPs e RLs em, respectivamente, 4,5 milhões ha e 36,5 milhões ha de vegetação nativa que deveriam ser restaurados (Guidotti, Freitas, Sparovek, Pinto, Hamamura, Carvalho & Cerignoni, 2017). Apesar de a área total de restauração de RL e APP anistiada ter sido maior na Região Amazônica, em termos relativos a Mata Atlântica foi o bioma mais impactado pelos mecanismos de anistia (Brancalion, Garcia, Loyola, Rodrigues, Pillar & Lewinsohn, 2016).

Em 17/10/2012, foi editado o Decreto n.º 7.830/2012 para regulamentar o CAR e o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), e criar normas de caráter geral do PRA. O registro da propriedade no CAR passou a ser requisito indispensável para adesão ao PRA, que permite não só a obtenção de crédito agrícola, mas também converter eventuais multas de desmatamento da APP e da RL em serviços ambientais; computar a APP no cálculo da RL do imóvel (confundindo dois instrumentos com funções ecológicas completamente distintas) (Metzger et al. 2019); fazer a restauração da RL em outra propriedade dentro do mesmo bioma (ignorando que o serviço ecossistêmico é necessário na sub-bacia e bacia onde a remoção ilegal da vegetação nativa ocorreu); e recompor até 50% da RL com espécies exóticas. Aderindo ao PRA, pequenas propriedades de até quatro módulos fiscais (medida que varia de 20 ha a 400 ha de acordo com a região) estão isentas de recuperar a RL e têm a faixa de APP reduzida de 30 m para 15 m em cada margem, no caso de rios com menos de 10 m de largura.

O prazo para registro no CAR, primeira e fundamental etapa para o PRA, foi sendo sistematicamente adiado até que, pela Lei n.º 13.887 de 2019, sancionada pelo presidente Bolsonaro, deixou de existir um prazo limite para a obtenção do cadastro. Obviamente, esta decisão afasta ainda mais o país de cumprir as 12 metas do ODS 15 (Vida Terrestre), mas também nos afasta de assegurar padrões de produção e consumo sustentáveis (ODS 12), e de mitigar as causas das mudanças climáticas (ODS 13). Indiretamente, pelo assoreamento e pela poluição dos rios, impactam também na conservação dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos (ODS 14).

RECURSOS PESQUEIROS

A governança da pesca passou por vários avanços e retrocessos desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, que estipula competir “à União, aos Estados e ao

Distrito Federal legislar concorrentemente sobre a pesca". Nas últimas duas décadas, a responsabilidade pela gestão da pesca na arena federal transitou por diversas agências deixando clara a tensão entre esforços de conservação dos recursos pesqueiros e de crescimento da economia pesqueira (Seixas, Davidson-Hunt, Kalikoski, Davy, Berkes, de Castro et al., 2019).

O IBAMA foi responsável, desde sua criação até 1998, pela regulamentação da pesca, tanto industrial como artesanal e amadora. Embora herdando uma postura centralizadora e de comando-e-controle da SUDEPE, a gestão da pesca pelo IBAMA passou a ser guiada por comitês técnico-científicos. Em 1998, foi criado o Departamento de Pesca e Aquicultura (DPA) do Ministério da Agricultura. Desde então, o IBAMA passou a regulamentar, principalmente, as espécies sobre-exploradas (i.e., com foco na conservação) enquanto o DPA, transformado em 2003 na Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP) da Presidência da República, e posteriormente (2009-2015) no Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), passou a regulamentar as espécies sub-exploradas com potencial econômico.

Desde a extinção do MPA em 2015, a gestão da pesca passou por diversas instâncias: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) (2015-2017), Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) (2017-2018), SEAP/PR (2018), e novamente ao MAPA (desde o início de 2019), indicando a vulnerabilidade do setor, que, segundo o Boletim do Registro Geral da Pesca (Brasil, 2012), contava com mais de 1 milhão de pescadores profissionais (sendo menos de 1% atuante na pesca industrial), contribuindo para a renda de cerca de 3 milhões de brasileiros.

Em 2009, na tentativa de alinhar melhor os esforços de conservação e desenvolvimento da atividade pesqueira, foi emitido o Decreto n.º 6.981/2009, sobre a atuação conjunta do MPA com o Ministério do Meio Ambiente (MMA) nos aspectos relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros. E neste contexto foi promulgada a nova Política Nacional para o Desenvolvimento da Aquicultura e da Pesca (Lei n.º 11.959/2011) – revogando o Código da Pesca (Decreto n.º 221/1967) criado pela SUDEPE. Uma análise da política pesqueira federal do período (2003-2011) por Azevedo & Pierri (2014: pág.61), indica que o governo federal "favoreceu mais a aquicultura que a pesca extrativa e, dentro desta, mais a pesca industrial que a artesanal".

O setor pesqueiro é composto por diversas organizações da sociedade civil e empresariais, além de Colônias de Pescadores (Lei n.º 11.699/2008), que é a entidade de classe reconhecida pelo Estado. Desde a década de 1970, tem ocorrido um fortalecimento das bases comunitárias da pesca artesanal, através da atuação da Pastoral da Pesca, do Movimento Nacional dos Pescadores (Monape), e mais recentemente do Movimento de Pescadores e Pescadoras Artesanais (MPP), Comissão Nacional para o fortalecimento das Reservas Extrativistas e dos povos extrativistas costeiros e marinhos (Confrem), entre outros.

Avanços

Desde a década de 1990, o Brasil apresentou avanços no reconhecimento dos usu-

ários como importantes atores na gestão pesqueira e na legitimação das práticas tradicionais de manejo dos recursos (Vieira, dos Santos & Seixas, 2015). A legalização pelo Estado dos Acordos de Pesca (IN IBAMA 29/2002) ocorridos entre pescadores de lagos da Amazônia é um exemplo deste reconhecimento. Os avanços também aconteceram em arenas diretamente relacionadas aos recursos pesqueiros, como o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, a Política Nacional para os Recursos do Mar e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Kalikoski, Seixas & Almudi, 2009).

Com base na Política Nacional para o Desenvolvimento da Aquicultura e da Pesca, foram criados, através de portarias interministeriais (MPA/MMA), grupos de trabalho técnicos e comitês de gestão para o ordenamento do uso de recursos específicos (ex., sardinha-verdadeira, lagosta, peixes demersais). Estes grupos contavam com representantes do governo, do setor pesqueiro e cientistas.

Entre início dos anos 1990 e meados da década de 2010, vários instrumentos criados para melhor gestão da pesca e conservação dos recursos pesqueiros possuem relação direta com os ODS 1 (Erradicação da Pobreza), ODS 2 (Fome Zero) e ODS 14 (Vida na Água). Entre eles, podemos citar: o seguro-defeso (Lei n.º 8.287/1991) para pescadores em épocas de proibição da pesca de certas espécies; o Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca, criado em 2003; o Registro Geral da Pesca (IN MPA 3/2004) -- primeiro esforço nacional de contabilizar os pescadores e emitir licença de pesca para todas as categorias do setor; o Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite (PREPS) (IN Interministerial 2/2006 SEAP/PR, MMA e Marinha do Brasil), e a lista vermelha de 475 espécies de peixes e invertebrados marinhos e de água-doce ameaçados de extinção (Portaria MMA 445/2014).

Em termos de avanços na governança da pesca artesanal (ou de pequena escala), encontramos diversas iniciativas de gestão comunitária e/ou compartilhada da pesca em todas as regiões do Brasil (Kalikoski et al., 2009, Seixas et al., 2019).

Limitações e retrocessos

Desde a criação do MPA, o Brasil deixou de monitorar o desembarque pesqueiro de forma sistemática, sendo os últimos dados de censo pesqueiro nacional referentes a 2008. Sem monitoramento, é impossível estabelecer um ordenamento pesqueiro que seja sustentável e contribua para a Agenda 2030. Uma das primeiras medidas do atual governo foi transferir para o MAPA todas as atribuições do ordenamento pesqueiro. Em abril de 2019, o MAPA pediu ao MMA para suspender a lista de espécies ameaçadas de extinção. No mesmo mês, o Decreto n.º 9.759/2019 extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, comprometendo diretamente os grupos de trabalho e comitês de gestão da pesca, sendo os Comitês Permanentes de Gestão da Pesca (CPGs) extintos em junho do mesmo ano. Neste mote, a governança da pesca do Brasil atual, na contramão da governança ambiental com vistas à Agenda 2030, tem colocado seu foco no crescimento da pesca industrial, aquicultura e pesca esportiva, em detrimento do uso sustentável de espécies e

da pesca artesanal.

ÁGUA E RECURSOS HÍDRICOS

No Brasil, a governança das águas enfrenta uma responsabilidade excepcional: gerir cerca de 12% do total de água doce superficial do planeta. A governança da água está enquadrada em um conjunto de disposições constitucionais distribuídas de forma esparsa ao longo do texto da Constituição Federal de 1988. A água é bem de domínio público e objeto de competências explícitas relacionadas a diversos aspectos: alocação para atividades e serviços; abastecimento para fins de consumo humano; exploração de recursos hídricos; água enquanto integrante do meio ambiente; e como objeto de direitos individuais e coletivos. Cabe à União a competência para instituir o sistema de gerenciamento de recursos hídricos.

Sobre estas disposições constitucionais, foram instituídas políticas e regulações setoriais sobre a água nas áreas de meio ambiente, gerenciamento de recursos hídricos, saneamento, saúde, defesa civil e desastres e, mais recentemente, a área de segurança hídrica. Além destas regulações setoriais, a governança da água é diretamente influenciada por políticas setoriais da agricultura, energia, mineração e uso do solo. A atual ordem constitucional desenha, pois, um complexo arranjo de políticas públicas, organizações e atores, envolvendo diretamente os diversos setores da sociedade civil, o setor privado, o Ministério Público e as três esferas governamentais. Para fins desta seção, será considerado o recorte referido à alocação da água para atividades e serviços e ao gerenciamento de recursos hídricos.

O Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos (SINGREH) e a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), fortemente influenciados pelo sistema francês de gestão hídrica, foram instituídos quase uma década após a promulgação do texto constitucional, regulamentando as competências constitucionais sobre o domínio e a gestão das águas e estruturando o sistema de gerenciamento de recursos hídricos (Lei n.º 9.433/1997).

Avanços

Ao longo de duas décadas, a implementação da PNRH e do SINGREH conquistou importantes avanços, apoiados em sólido arcabouço constitucional, regulações e arranjos institucionais. A Agência Nacional das Águas (ANA) publica relatórios de acompanhamento sistemático sobre a situação dos recursos hídricos no país e indicadores sobre sua gestão (ANA, 2018).

Vale ressaltar a participação da sociedade civil nos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH) que possuem, entre outras atribuições, a obrigação de articular os diversos agentes e atuar em primeira instância em caso de conflitos. A descentralização da gestão para o nível local gerou uma mudança de paradigma de gestão deste recurso de uso comum.

Em resposta às crises hídricas, vividas nas diversas regiões do país na segunda metade da década passada, foram dados passos importantes para a estruturação de uma política de segurança hídrica, entre os quais estão o Monitor das Secas, ferramenta de integração de dados e informações geradas por diversas organizações estaduais e federais; a instituição de termos de alocação negociada da

água (35 consolidados em 2017); o Projeto Reuso; e o lançamento, em 2019, do Plano Nacional de Segurança Hídrica (ANA, 2019). Finalmente, merecem destaque dois trabalhos da ANA. O primeiro refere-se à articulação entre a regulação do uso da água e a regulação do saneamento, buscando inserir nas outorgas para esgotamento sanitário as metas de cobertura de rede e de eficiência de tratamento assumidas nos contratos e nos planos de saneamento básico municipais. O segundo diz respeito à contribuição ao processo de monitoramento das oito metas do ODS 6, com base em informações produzidas e sistematizadas para cálculo dos indicadores, em parceria com diversas instituições.

Limitações e retrocessos

No que diz respeito às limitações do sistema de gerenciamento de recursos hídricos *stricto sensu*, segundo especialistas da área (Pagnocheschi, 2016; World Bank Group, 2018; ANA, 2019), os principais desafios referem a: posição desprestigiada da gestão de recursos hídricos na agenda política nacional; dificuldades de coordenação federativa, especialmente em situações de crise; frágil integração da gestão de recursos hídricos com as demais políticas setoriais, com destaque para as políticas ambiental, de saneamento e prevenção de desastres – predominando até o momento a precariedade nas regras de compartilhamento e cooperação (em especial, falta de clareza nas atribuições em situações de duplo domínio dos recursos hídricos); melhoria de eficácia dos órgãos gestores estaduais, do CNRH, dos CBHs e das Agências de Águas; e necessidade de reconhecimento de outras unidades territoriais mais adequadas às singularidades da gestão dos recursos hídricos, além da bacia hidrográfica.

No que diz respeito aos poderes locais, há um contraste flagrante entre a ausência dos municípios nos sistemas de gerenciamento de recursos hídricos *stricto sensu* e seu papel protagonista na provisão de serviços de saneamento. Nos tempos atuais, promover o debate sobre segurança hídrica – com vistas ao ODS 6 e ODS 3.9 (referentes à redução de mortes por poluição da água) -- pressupõe o enfrentamento dos vários desafios acima postos.

Retrocessos, intencionalmente promovidos desde o início de 2019, como a transferência do SINGREH do MMA para o Ministério do Desenvolvimento Regional, vêm dificultando a integração com o setor ambiental, ameaçando o sistema de governança das águas construído ao longo das últimas duas décadas, destruindo capacidades técnicas e institucionais que são patrimônio coletivo e agravando os processos de deterioração do patrimônio hídrico e de seu sistema de gestão.

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

No conjunto dos objetivos da Agenda 2030, a conservação e o uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável (ODS 14) e a proteção, recuperação e promoção do uso sustentável dos ecossistemas terrestres (ODS 15) perpassam necessariamente pela governança das Unidades de Conservação (UCs).

As discussões em torno da necessidade de um sistema brasileiro único de áreas prote-

gidas foram sendo tratadas a partir da década de 1970, mas consolidadas em um Projeto de Lei apenas em 1992 (PL n.º 2.892/92) (Medeiros, 2006). Nos oito anos seguintes, o arranjo institucional mais importante das UCs foi disputado, especialmente, entre interesses de preservacionistas, socioambientalistas e ruralistas (Medeiros, 2006; Ramos, 2014). Entre as principais polêmicas, destacava-se o conceito de população tradicional e sua presença nas UCs, a necessidade de envolvimento da sociedade na sua criação, a pertinência de determinadas categorias, e a sobreposição com terras indígenas (Ranieri et al., 2011).

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC - Lei n.º 9.985/2000) e seu decreto complementar (Decreto n.º 4.340/2002) nascem, portanto, do embate entre múltiplos atores e paradigmas inerentes à compreensão sobre conservação, a relação entre sociedade e natureza, e sobre desenvolvimento econômico nacional (Barreto-Filho, 2006). Parte da disputa entre paradigmas de conservação e desenvolvimento é observada nas 12 diferentes categorias de unidades, divididas entre Proteção Integral ou Uso Sustentável (Pecatiello, 2011).

Após o SNUC, inúmeros outros arranjos formais também passaram a regulamentar temas associados às UCs. Entre eles, podemos mencionar a Política Nacional da Biodiversidade (Decreto n.º 4.339/2002); o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (Decreto n.º 5.758/2006); a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto n.º 6.040/2007), a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (Decreto n.º 7.747/2012), além de inúmeras instruções normativas e portarias que regulamentam ou já regulamentaram procedimentos relativos às UCs.

Uma alteração substancial na governança das áreas protegidas, na década de 2000, deu-se com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), em 2007. O ICMBio é a autarquia que passou a gerir as UCs federais, fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade. O IBAMA, que tinha até então essa atribuição, passou a concentrar sua atuação no licenciamento ambiental, controle da qualidade ambiental, autorizações de uso de recursos naturais e fiscalizações. É importante mencionar que, para alguns, a divisão do IBAMA e a criação do ICMBio foram medidas polêmicas (Ramos, 2014).

Avanços

Além das grandes políticas ou dos programas nacionais que tangenciam a temática das UCs, outros arranjos formais trouxeram avanços consideráveis no detalhamento de procedimentos e instrumentos de gestão, como instruções normativas e portarias nas três esferas governamentais. Talbot (2016) destaca avanços relacionados ao fomento à maior participação social na criação e gestão das áreas e o reconhecimento de situações de conflitos territoriais entre as diversas categorias de UCs.

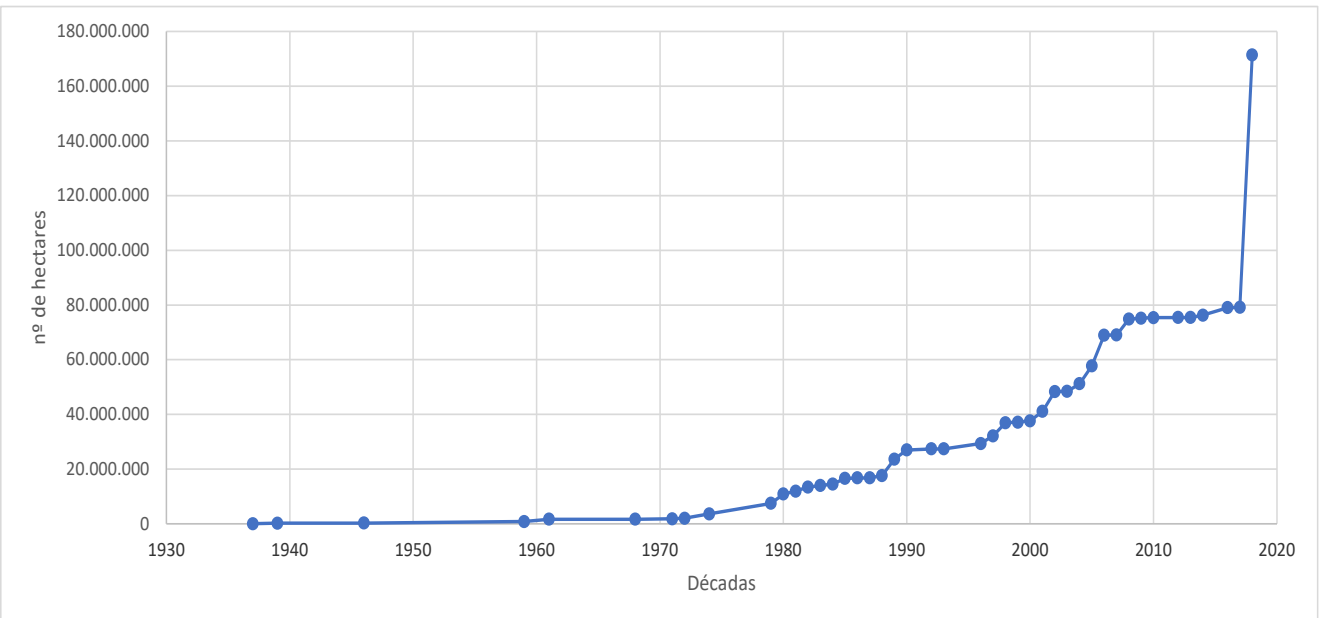
Os conselhos gestores, por exemplo, representam, hoje, o principal arranjo institucional para a participação social nas UCs. São reconhecidos como instrumentos importantes de fortalecimento democrático e aproximação da sociedade na gestão ambiental pública e

em pautas como conservação da biodiversidade. Em 2017, das 322 UCs federais, 281 tinham conselho instituído (Painel Dinâmico do ICMBio, 2019).

Os termos de compromisso também são instrumentos formais previstos no SNUC, destinados a regular o uso dos recursos naturais e as condições de permanência de comunidades tradicionais em UCs de proteção integral. Embora seja um instrumento de caráter transitório, é possível observar suas potencialidades na gestão de conflitos históricos, proporcionados pelo estabelecimento unilateral de UCs em territórios tradicionais (Talbot, 2016). Sua implementação ainda é controversa e rodeada por longas disputas internas nos órgãos ambientais. No entanto, trata-se de um instrumento relevante, que vai ao encontro da meta nacional de biodiversidade de, até 2030, respeitar "os conhecimentos tradicionais, inovações e práticas de povos indígenas, agricultores familiares e comunidades tradicionais relevantes à conservação e uso sustentável da biodiversidade, e a utilização consuetudinária de recursos biológicos" (IPEA, 2018: pág. 393).

A criação de novas UCs (Figura 1) também vem sendo vislumbrada como meta no conjunto de políticas e acordos internacionais. Nessa perspectiva, em 2018 o Brasil cumpriu a Meta de Aichi estabelecida pela Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) para proteger 10% das áreas marinhas e costeiras até 2020, bem como o ODS 14.5. Com isso, o Brasil passou de 1,5% de áreas marinhas protegidas para 25%.

Figura 1. Número de hectares protegidos com a criação de UCs Federais desde a década de 1930



Fonte: Painel Dinâmico do ICMBio (2019).

É importante salientar ainda que grande parte dos avanços em arranjos formais é derivada de pressões políticas, de movimentos sociais de base, ambientalistas, servidores públicos e outros *stakeholders*. Todavia, embora tenhamos um avanço considerável, a eficiência e efetividade dos instrumentos formais rumo aos ODS relacionam-se com as dinâmicas de poder de cada região do país.

Limitações e retrocessos

A conjuntura política brasileira atual é desfavorável para a governança de UCs rumo aos ODS. Observam-se retrocessos claros no reforço à dicotomia entre conservação e desenvolvimento, e na diminuição dos espaços de participação social. O país retrocede ao considerar as UCs como vilãs do crescimento econômico. Acentuam-se, assim, as dificuldades em promover a regularização fundiária, a consolidação territorial e a fiscalização efetiva em inúmeras UCs.

Enquanto o ODS 15.2 nos coloca o desafio de, até 2020, "promover a implementação da gestão sustentável de todos os tipos de florestas, deter o desmatamento, restaurar florestas degradadas e aumentar substancialmente o florestamento e o reflorestamento globalmente", nós respondemos com o alarmante aumento do desmatamento na Floresta Amazônica em 29,54% no ano de 2019 (PRODES, 2019).

Ainda que o financiamento internacional tenha impulsionado o orçamento de muitas UCs, o sucateamento estrutural dos órgãos ambientais compromete, consideravelmente, o desempenho das áreas. O ICMBio, por exemplo, apresenta sérias limitações estruturais e de recursos humanos. O órgão declara possuir, em 2020, um total de 1.463 servidores (Painel Dinâmico do ICMBio, 2020). Em 2008, quando havia quase 100 milhões ha a menos de UCs do que em 2020, o número de servidores da autarquia era de 1.786 (Maretti, 2018). A escassez de recursos financeiros e humanos é um gargalo que percorre os 20 anos de história do SNUC. O mero incremento numérico de UCs não cumprirá os objetivos das áreas protegidas, se elas não forem de fato implementadas em todas as suas dimensões.

Além disso, os processos de redução de tamanho, recategorização ou desafetação de UCs (conhecido por PADD - *Protected Areas downgrading, downsizing, and degazettement*) vêm sendo intensificados e representam ameaças concretas às áreas protegidas. No bioma Amazônia, por exemplo, ocorreram 46 eventos de PADD entre 1988 e 2018, totalizando 14 exclusões, cinco mudanças de categoria e 27 reduções de áreas, que afetaram 37 UCs (WWF, 2019).

O caminho rumo aos ODS requer uma rápida e definitiva mudança de paradigma no campo da governança ambiental de UCs, que supere a dicotomia entre conservação e desenvolvimento ou sociedade *versus* natureza, e que considere a complexidade socioambiental e as metas de longo prazo.

MUDANÇAS CLIMÁTICAS

A política nacional brasileira de mudanças climáticas surgiu com a ratificação pelo país da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) em 1994, que estabeleceu o marco para os países signatários cooperarem para alcançar

a redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE) e acessarem recursos e assistência técnica.

Em 2007, quando foi entregue o primeiro relatório setorial de emissões de GEE à UNFCCC, ficou claro que as principais emissões do Brasil – em contraste com os países do Norte -- eram causadas mais por mudanças no uso da terra e das florestas através do desmatamento, do que por energia, indústria e transporte. Mesmo assim, as emissões do setor energético cresceram ao longo de 1990-2017, apesar de. haver uma redução nestas emissões a partir de 2015 com a ampliação do mercado de energia eólica e solar, incentivados pela criação do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica.

Quanto ao uso da terra, as pressões principais advêm da agropecuária (SEEG, 2019), fazendo o Brasil um dos países com a maior emissão de GEE no planeta. Controlar o uso da terra exige a aplicação efetiva da LPVN e do SNUC, instrumentos essenciais na manutenção dos estoques de carbono existentes nas florestas remanescentes. O Plano de Prevenção e Controle de Desmatamento na Amazônia (PPCDAm), implantado em 2005, e coordenado pela Casa Civil e pelo MMA resultou num êxito inicial em reduzir as emissões, que declinaram rapidamente até 2012.

Avanços

O Plano Nacional sobre Mudanças Climáticas, apresentado em 2008 (PNMC, Decreto n.º 6.263/2008) e a Política Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC) adotada por lei no ano seguinte (Lei n.º 12.187/2009), e regulamentada por decreto em 2010 (Decreto n.º 7.390/2010) regulamentam a resposta brasileira às mudanças climáticas. A PNMC definiu a elaboração e implementação de planos de prevenção e controle do desmatamento por bioma, e mitigação de emissões setoriais, assim como um plano nacional de adaptação climática. O Fundo Nacional de Mudanças Climáticas (FNMC) aporta recursos necessários para cumprir com os planos definidos.

A PNMC é composta de um conjunto de programas e planos, incluindo os planos setoriais e por bioma, o Plano Nacional de Adaptação e a Estratégia Nacional de Redução de Emissões do Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+), sob a coordenação de um Grupo Executivo sobre Mudança do Clima (GEx) e do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM). A complexidade das ações transversais e multiníveis para seu alcance levou ao reconhecimento da necessidade de envolver e articular as ações dos ministérios com os níveis subnacionais, para ajudar a alcançar os resultados previstos pelo PNMC. Em 2009, o Brasil apresentou sua intenção de reduzir as emissões em até 38,9% da linha de base ("business-as-usual"), na 15.ª Conferência das Partes (COP) da UNFCCC.

Apesar do afrouxamento regulatório da LPVN em 2012, as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) do Brasil apresentadas para compor o Acordo de Paris de 2015 implicaram no compromisso de reduzir 37% das emissões de todas as fontes até 2025, com referência à linha de base de 2005 (Brasil, 2015). Os compromissos brasileiros incluíram a restauração líquida de 12 milhões ha de terras degradadas e a ado-

ção de uma meta de "desmatamento ilegal zero" até 2030. Estas metas foram formalizadas na Política de Restauração de Vegetação Nativa (Proveg) através do Decreto n.º 8.972/2017 e respectivo plano (Planaveg) que visa a estruturar cadeias de serviços para restauração de vegetação nativa.

Os mecanismos de compensação por manutenção de carbono na paisagem surgiram, muitas vezes, através de projetos-piloto estruturados por ONGs em parceria com produtores rurais, governos municipais e outras entidades (Pagiola, Von Glehn, & Taffarello, 2013). Alguns esforços bem-sucedidos de restauração florestal foram estimulados por meio de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA), adotados cada vez mais no Brasil como forma de incentivar a maior participação de proprietários privados. Além disso, constatam-se esforços para precificar o carbono, bem como compromissos corporativos e setoriais para reduzir voluntariamente suas emissões (Serôa da Motta, 2016).

O Programa Nacional de Agricultura de Baixo Carbono (Plano ABC), desde 2011 fornece empréstimos a uma baixa taxa de juros aos agricultores para reformar pastagens e adotar sistemas integrados de uso da terra, marcando alguns avanços. Desses créditos, houve maior contratação nos Estados do Sul/Sudeste e do Centro-Oeste (MAPA, 2018). Atualmente, estima-se que sistemas integrados de produção agropecuária-florestal tenham sido estabelecidos em mais de 11,5 milhões ha em todo o país, a maioria no bioma Cerrado (Embrapa, 2018).

A sociedade civil desempenhou um papel fundamental na implementação da agenda de mudanças climáticas no Brasil, com crescente envolvimento através de redes como o Observatório do Clima e o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, criado no bojo do PNMC para assessorar a presidência. Além de aglutinar forças de diversos segmentos na sociedade, tais redes lançaram importantes iniciativas e bancos de dados de acesso aberto, tais como o Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SEEG), criado em 2018 pelo Observatório do Clima para produzir suas próprias estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil. Também tem surgido coalizões empresariais junto às ONGs, como a Coalizão Clima, Florestas e Agricultura, fortalecendo a pluralidade dos processos democráticos e participativos na tomada de decisão.

Limitações e retrocessos

A atual tendência da política governamental, porém, tem revertido os avanços descritos, reduzindo drasticamente a representação da sociedade civil nas instâncias consultivas e ameaçando a saída do Brasil do Acordo de Paris em resposta às críticas que o país tem recebido em fóruns internacionais devido ao recrudescimento do desmatamento e das queimadas na Amazônia. As tentativas de alertar para as vantagens do comércio com a Comunidade Europeia, e de evidenciar o apoio às práticas produtivas sustentáveis como chave para o acordo com Mercosul têm sido sufocadas por argumentos sobre a necessidade de proteção da soberania e autodeterminação no uso dos recursos naturais. E mesmo com os avanços observados, o esforço de redução de emissões através de medidas de comando e controle vem diminuindo devido às flexibilizações ocorridas pela adoção da LPVN em 2012 (Brancalion

et al., 2016), representando um "tiro no pé" do próprio agronegócio (May et al., 2019). A perda do papel de vanguarda e proatividade do Brasil nos fóruns globais deixa nebuloso o potencial de reversão deste quadro no regime atual.

RUMO À AGENDA 2030?

Desde a Constituição Federal de 1988, o Brasil produziu várias políticas públicas e instrumentos de gestão na área ambiental e movimentos sociais emergiram em diversos setores – ampliando a participação da sociedade nas tomadas de decisão. Grande parte das políticas e instrumentos aqui apresentados, mesmo que imperfeitos e implementados dentro de uma lógica setorizada, demonstraram avanços na governança ambiental do país em direção à Agenda 2030. A grande maioria desses avanços deu-se devido à participação da sociedade civil e de representantes da ciência brasileira nos fóruns de discussão para a construção – e em muitos casos implementação – destas políticas e destes instrumentos.

A influência internacional (incluindo acordos e demandas de mercados externos) e as conjunturas políticas e econômicas internas (incluindo o fortalecimento do setor privado com propostas pragmáticas) também explicam avanços e retrocessos na governança ambiental do país (Castro & Futemma, 2015). As disputas inerentes entre conservação e crescimento mostram que os avanços normativos construídos a duras penas são ainda muito frágeis.

Segundo o III Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 (2019), páginas no *site* do MMA foram retiradas do ar (incluindo as áreas prioritárias para conservação da natureza) e o presidente Bolsonaro efetivou o "revogaço", anulando decretos por serem considerados "desnecessários". A Política Nacional de Participação Social, criada em 2014, foi revogada pelo Decreto n.º 9.759/2019, que também prevê a extinção de inúmeros colegiados. O CONAMA sofreu forte golpe com a alteração de sua composição, excluindo as sociedades científicas e restando apenas quatro cadeiras à sociedade civil (Decreto n.º 9.806/2019). Essas medidas, entre outras apresentadas neste trabalho, exemplificam uma iniciativa de esvaziamento do controle social, institucionalizado a partir de disputas e conquistas dos movimentos sociais desde a década de 1990. Além disto, expõem a desvalorização do saber científico, como relatado em diversos artigos da Coalização Ciência & Sociedade (http://cienciasociedade.org/).

Outros destaques do "revogaço" incluem: a extinção no MMA dos setores de mudanças climáticas, recursos hídricos e florestas públicas; a paralisação do Fundo Amazônia e de criação de UCs (além do PADD); e o estímulo ao desmatamento, às queimadas, à extração ilegal de madeira, ao garimpo clandestino e à ocupação ilegal de terras indígenas e UCs. Observa-se, ainda, o esvaziamento das equipes de fiscalização do IBAMA e do ICMBio, os ataques aos acordos sobre mudança do clima, as iniciativas de desmonte do sistema de licenciamento ambiental e, finalmente, o veto ao monitoramento dos ODS no Plano Plurianual 2020-2023.

Os retrocessos impostos ao sistema de governança ambiental na última década, e principalmente no último ano, indicam que

o país caminha na direção oposta ao futuro almejado pela Agenda 2030. Vale ressaltar que os pactos e acordos internacionais contribuem para os arranjos de governança das nações, mas não têm sido suficientes para protagonizar as transformações urgentes e necessárias frente à crise ambiental planetária.

REFERÊNCIAS

ANA - Agência Nacional das Águas (2018). *Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2018: informe anual*. Recuperado de http://arquivos.ana.gov.br/portal/publicacao/Conjuntura2018.pdf

ANA - Agência Nacional de Águas (2019). *Plano Nacional de Segurança Hídrica*. Brasília: ANA. Recuperado de http://arquivos.ana.gov.br/pnsh/pnsh.pdf.

Azevedo, N. T. & Pierri, N. (2014). A política pesqueira no Brasil (2003-2011): A escolha pelo crescimento produtivo e o lugar da pesca artesanal. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 32. http://dx.doi.org/10.5380/dma.v32i0.35547

Barreto Filho, H. T. (2006). Populações tradicionais: Introdução à crítica da ecologia política de uma noção. In C. Adams, R.S.S. Murrieta; W.A. Neves (eds.). *Sociedades caboclas amazônicas: Modernidade e invisibilidade*. São Paulo: Annablume, pp. 109-144

Beck, U., Lash, S., & Wynne, B. (1992). *Risk society: Towards a new modernity.* Sage.

BPBES 2018, *Diagnóstico brasileiro sobre biodiversidade e serviços ecossistêmicos: Sumário para tomadores de decisão*. In https://www.bpbes.net.br/produto/diagnostico-brasileiro/.

Brancalion, P. H., Garcia, L. C., Loyola, R., Rodrigues, R. R., Pillar, V. D., & Lewinsohn, T. M. (2016). Análise crítica da Lei de Proteção da Vegetação Nativa (2012), que substituiu o antigo Código Florestal: Atualizações e ações em curso. *Natureza & Conservação*, 14, e1-e16. https://doi.org/10.1016/j.ncon.2016.03.004

Brasil (2012). Ministério da Pesca e Aquicultura. *Boletim de Registro Geral da Atividade Pesqueira*, 50p.

Brasil. (2015). *Intended Nationally Determined Contribution Towards Achieving the Objective of the United Nations Framework* Convention on Climate Change. Recuperado de https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/BRAZIL%20iNDC%20english%20FINAL.pdf.

Castro, F. & Futemma, C. 2015 Introdução. In F. Castro & C. Futemma. *Governança Ambiental no Brasil - entre o socioambientalismo e a economia verde.* Editora Paco/FAPESP.

CEBDS (2019). *Contribuições para o debate sobre a melhoria da gestão do Licenciamento Ambiental Federal.* Rio de Janeiro: Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS).

Chuenpagdee, R., & Jentoft, S. (2009). Governability assessment for fisheries and coastal systems: A reality check. *Human Ecology*, 37(1), 109-120. https://doi.org/10.1007/s10745-008-9212-3

Dias, M. A., & Machado, E. L. (2007). *Prin-*

cípios do Equador: Sustentabilidade e Impactos na conduta ambiental dos bancos signatários brasileiros. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo.

Drummond, J. A. (1999). A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1988: Comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo. *Ambiente & sociedade*, 3(4), 127-149.

Embrapa. (2018). *ILPF em números.* Recuperado de https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/158636/1/2016-cpamt--ilpf-em-numeros.pdf

Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., & Norberg, J. (2005). Adaptive governance of social-ecological systems. *Annu. Rev. Environ. Resour.,* 30, 441-473. https://doi.org/10.1146/annurev.energy.30.050504.144511

Fonseca, A., Sánchez, L. E., & Ribeiro, J. C. J. (2017). Reforming EIA systems: A critical review of proposals in Brazil. *Environmental Impact Assessment Review*, 62, 90-97. https://doi.org/10.1016/j.eiar.2016.10.002

Fonseca, A., Sánchez, L. E., Montano, M., Souza, M. M. P. D., & Almeida, M. R. R. (2019). *Proposta de lei geral do Licenciamento Ambiental: Análise crítica e propositiva do projeto de lei à luz das boas práticas internacionais e da literatura científica*. Waterloo, CA: School of Environment, Resources and Sustainability, University of Waterloo.

Guidotti, V., Freitas, F. L., Sparovek, G., Pinto, L. F. G., Hamamura, C., Carvalho, T., & Cerignoni, F. (2017). Números detalhados do novo código florestal e suas implicações para os PRAs. *Sustentabilidade em debate,* 5, 1-11.

Hofmann, R. M. (2015). *Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil*. Consultoria Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados.

ICMBIO. *Painel dinâmico do ICMBio*. Recuperado de http://qv.icmbio.gov.br/index.htm.

IPEA. (2018). *Agenda 2030: ODS–Metas Nacionais dos objetivos de desenvolvimento sustentável.* Recuperado de http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33895&Itemid=433.

Kalikoski, D. C., Seixas, C. S., & Almudi, T. (2009). Gestão compartilhada e comunitária da pesca no Brasil: Avanços e desafios. *Ambiente & Sociedade*, 12(1), 151-172. https://doi.org/10.1590/S1414--753X2009000100011

Kooiman, J., & Bavinck, M. (2005). The governance perspective. *Fish for life: Interactive governance for fisheries,* 3, 11. Amsterdam University Press.

Lemos, M. C., & Agrawal, A. (2006). Environmental governance. *Annu. Rev. Environ. Resour.*, 31, 297-325. https://doi.org/10.1146/annurev.energy.31.042605.135621

MAPA. (2018) *Plano ABC em números*. Recuperado de http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/plano-abc/plano--abc-em-numeros/plano-abc-em-numeros

Maretti, C. Sistemas de Unidades de Conservação: Desafios para sua consolidação. *Encontro das Unidades de Conservação*

Paulistas. Apresentação Oral. 2018.

May, P., Barbosa, A., Azeredo, E., Costa, F., Ramos, F., Speranza, J., & Lanza, T. (2019). Políticas de crédito podem incentivar boas práticas na Amazônia Legal. *AgroANALYSIS*, 39(9), 25-26.

Medeiros, R. (2006). Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. *Ambiente & Sociedade,* 9(1), 41-64. https://doi.org/10.1590/S1414-753X2006000100003

Metzger, J. P., Bustamante, M. M., Ferreira, J., Fernandes, G. W., Librán-Embid, F., Pillar, V. D., ... & Overbeck, G. E. (2019). Why Brazil needs its legal reserves. *Perspectives in Ecology and Conservation*, 17(3), 91-103. https://doi.org/10.1016/j.pecon.2019.07.002

OCDE. Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2012). *Aplicação da Avaliação Ambiental Estratégica: Guia de Boas Práticas na Cooperação para o Desenvolvimento.* OCDE Publishing. Recuperado de http://www.oecd-ilibrary.org.

Pagiola, S., Von Glehn, H. C., & Taffarello, D. (2013). *Experiências de pagamentos por serviços ambientais no Brasil*. São Paulo: SMA/CBRN, 274.

Pagnoccheschi, B. (2016). Governabilidade e governança das águas no Brasil. In Moura, A. M. M. (org). *Governança ambiental no Brasil: Instituições, atores e políticas públicas*. Capítulo 7. Brasília: IPEA, 2016, p. 175-199.

Pasqualetto, A. (2011). O 'Novo' Código Florestal Brasileiro. *Revista Ecológica 3.* Recuperado de http://www.revistaecologica.com.

Peccatiello, A. F. O. (2011). Políticas públicas ambientais no Brasil: Da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 24. DOI: http://dx.doi.org/10.5380/dma.v24i0.21542

PRODES (2019). *Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite.* Recuperado de http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates.

Ramos, A. (2014). Políticas públicas para áreas protegidas no Brasil. Bensusan, N. & Prates, A.P. *A diversidade cabe na Unidade? Áreas protegidas no Brasil*. IEB Mil Folhas.

Ranieri, V. E. L., Medeiros, R., Valverde, Y., D'Avignon, A., Pereira, G. S., Barbosa, J. H. C., & Sousa, N. O. D. M. (2011). Passado, presente e futuro do sistema nacional de unidades de conservação: Uma síntese dos resultados do seminário nacional. In Medeiros,R.; Araujo, F.F.S. *Dez anos do sistema nacional de unidades de conservação da natureza: Lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro.* Brasília: MMA.

Sánchez, L. E., Fonseca, A., & Montano, M. (2019). *Proposta de lei geral do Licenciamento Ambiental: Análise crítica e propositiva da terceira versão do projeto de lei à luz das boas práticas internacionais e da literatura científica.* Waterloo,CA: School of Environment, Resources and Sustainability, University of Waterloo. doi 10.13140/RG.2.2.10309.81121

SBPC, A. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, Academia Brasileira de Ciências, 2012. *O Código florestal e a Ciência: Contribuições para o Diálogo.* São Paulo. In http://portal.sbpcnet.org.br/publicacoes/codigo-florestal/

SEEG. *Sistema de Estimativa de Emissão e Remoção de Gases de Efeito Estufa (2019) Estimativa de emissões por setor: 1990-2018.* In http://plataforma.seeg.eco.br/total_emission#

Seixas, C. S., Davidson-Hunt, I., Kalikoski, D. C., Davy, B., Berkes, F., de Castro, F., ...& Araujo, L. G. (2019). Collaborative coastal management in Brazil: Advancements, challenges, and opportunities. In *Viability and sustainability of small-scale fisheries in Latin America and the Caribbean* (pp. 425-451). Springer, Cham.

Seixas, C. S., Vieira, P. F., Medeiros, R.P., Quevedo, P., Zerafini, T.Z. (2020). Introdução. In Seixas & Vieira e Medeiros (Eds). *Governança, conservação e desenvolvimento em territórios marinhos-costeiros no Brasil*. RiMA Editora. São Carlos.

Serôa da Motta, R. (2016) *Precificação do carbono na indústria brasileira: Uma iniciativa estratégica*. Rio de Janeiro: CEBDS e CPLC.

Talbot, V. (2016). *Termos de Compromisso: Histórico e perspectivas como estratégia para a gestão de conflitos em unidades de conservação federais.* (Dissertação de Mestrado).

Vieira, M. A. R., dos Santos, C. R., & Seixas, C. S. (2018). Oportunidades na legislação brasileira para sistemas de gestão compartilhada da pesca costeira. *Boletim do Instituto de Pesca*, 41(4), 995-1012.

WORLD BANK GROUP. *Diálogos para o aperfeiçoamento da política e do sistema de recursos hídricos no Brasil.* Sumário Executivo. Banco Mundial: Brasília, junho 2018.

WWF. *PADDD em unidades de conservação na Amazônia. Mapeamento e análise das tendências de redução, recategorização e extinção de unidades de conservação no bioma.* 2019.

REMUNICIPALIZAÇÃO E COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO: PERSPECTIVAS DE GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E SANEAMENTO

Remunicipalization and Co-Production of Public Goods: Prospects for Water and Sanitation Services Management

Remunicipalización y Coproducción de Bienes Públicos: Perspectivas para la Gestión de Servicios de Agua y Saneamiento

RESUMO

A população mundial ainda enfrenta grandes desafios para que os serviços de água e saneamento atendam a todos, principalmente nas áreas rurais. Frente a uma tendência mundial, esses serviços encontram-se em um marco histórico de remunicipalização. Nesse contexto, calha bem a discussão do tema sob a ótica da coprodução do bem público. O objetivo é analisar como o processo de remunicipalização de serviços de água e saneamento pode representar uma possibilidade para o desenvolvimento da coprodução do bem público. Para tanto, optou-se por uma investigação teórica a partir da literatura nacional e internacional sobre o tema. Ao final, apresentamos uma agenda de estudos e hipóteses de pesquisa para as relações entre os processos de remunicipalização dos serviços de água e saneamento e o desenvolvimento da coprodução do bem público.

PALAVRAS-CHAVE: gestão das águas, privatização, transparência, governança pública, participação social.

Érica Aline Ferreira Silva Yamamoto[1]
ferreiraerica@estudante.ufla.br
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1294-3087

José Roberto Pereira[1]
jrobertopereira2013@gmail.com
ORCID: http://orcid.org/0000-0003-1570-2016

Valderí de Castro Alcântara[2]
valderidecastroalcantara@gmail.com
ORCID: http://orcid.org/0000-0002-6698-0609

1. Universidade Federal de Lavras
2. Universidade do Estado de Minas Gerais - Unidade Cláudio

Submetido 02-09-2019. Aprovado 02-03-2020

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v25n81.80080

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

The world's population still faces major challenges regarding water and sanitation services to serve everyone, especially in rural areas. Faced with a worldwide trend, these services are presented in a historical framework of remunicipalization. In this context, the discussion of the topic is well suited from the perspective of the co-production of the public good. The objective is to analyze how the processes of remunicipalization of water and sanitation services can represent a possibility for the development of co-production of the public good. Therefore, we opted for a theoretical investigation based on the national and international literature on the subject. Finally, we present an agenda of studies and research hypotheses for the relations between the remunicipalization processes of water and sanitation services and the development of the co-production of the public good.

KEYWORDS: *water management, privatization, transparency, public governance, social participation.*

RESUMEN

La población mundial todavía enfrenta grandes desafíos para que los servicios de agua y saneamiento sirvan a todos, especialmente en las zonas rurales. Ante una tendencia mundial, estos servicios están en un hito histórico de remunicipalización. En este contexto, la discusión del tema está muy bajo la óptica de la coproducción del bien público. El objetivo es analizar cómo el proceso de remunicipalización de los servicios de agua y saneamiento puede representar una posibilidad para el desarrollo de la coproducción del bien público. Por lo tanto, se eligió una investigación teórica de la literatura nacional e internacional sobre los temas. Al final, presentamos una agenda de futuros estudios e hipótesis de investigación para las relaciones entre los procesos de remunicipalización de los servicios de agua y saneamiento y el desarrollo de la coproducción del bien público.

PALABRAS CLAVE: *gestión del agua, privatización, transparencia, gobierno público, participación social.*

INTRODUÇÃO

Água potável de qualidade, saneamento básico, saúde pública e boas condições de moradia são essenciais para a vida. A população mundial, equivalente a mais de 7,3 bilhões de pessoas, ainda enfrenta grandes desafios para que os serviços de água e saneamento atendam a todos, principalmente nas áreas rurais (World Health Organization & The United Nations Children's Fund, 2017). Em relação à gestão, atualmente, os serviços de água e saneamento no mundo se encontram em um marco histórico de remunicipalização. O processo é caracterizado por serviços que há anos estiveram sob domínio de empresas privadas e retornam para o setor público (Lobina, 2015; Hachfeld, 2008). Este retorno ocorre por diferentes fatores que vão desde o encerramento de contratos, apenas, até a busca por menores tarifas, qualidade e transparência.

O fortalecimento do setor público e a representação social da água contribuem para a discussão da temática coprodução do bem público. Dessa forma, é preciso considerar que nenhum setor, seja ele público, privado ou público não governamental consegue gerir com eficiência e eficácia os recursos naturais. Segundo Age e Schommer (2017) "a coprodução é uma abordagem que potencialmente aumenta a qualidade, a eficiência e a legitimidade dos serviços públicos, podendo ser aplicada do planejamento à entrega do serviço" (p. 426). Para Salm (2014) "esses bens e serviços compreendem desde a formulação de políticas públicas e a articulação de movimentos que buscam o bem da comunidade, até a realização de serviços rotineiros de segurança, saúde, educação, entre outros" (p. 43).

De forma complementar, Lobina (2015) apresenta a remunicipalização como uma alter-

nativa para melhorar os serviços públicos de água no âmbito da sua gestão e no melhor atendimento à sociedade. No entanto, do ponto de vista teórico ainda não foi discutido como a remunicipalização contribui para o desenvolvimento de arranjos de coprodução do bem público, em especial nos serviços de abastecimento de água. Diante disso, levanta-se o seguinte problema de pesquisa: Como o processo de remunicipalização dos serviços de água e saneamento pode representar uma possibilidade para o desenvolvimento da coprodução do bem público? Para contextualizar a temática, este artigo traz relatos de remunicipalização em casos brasileiros: os Estados de São Paulo e Tocantins apresentam registros de serviços de água que retornaram para o domínio público. Entretanto, o cenário atual da política nacional não está favorável à tendência e sinaliza para um processo de privatização, indo na contramão das perspectivas de vários outros países.

O objetivo é analisar como o processo de remunicipalização de serviços de água e saneamento pode representar uma possibilidade para o desenvolvimento da coprodução do bem público. Para tanto, optou-se por uma investigação teórica a partir da literatura nacional e internacional sobre os temas. Ao final, apresentamos uma agenda de estudos e hipóteses de pesquisa para as relações entre os processos de remunicipalização dos serviços de água e saneamento e o desenvolvimento da coprodução do bem público.

CENÁRIO GLOBAL DO ACESSO À ÁGUA POTÁVEL E AO SANEAMENTO

O Programa de Monitorização Conjunta da World Health Organization (WHO) e United Nations Children's Fund (UNICEF) para o abastecimento de água, saneamento e higiene divulgou o resultado de um amplo trabalho de estimativas regulares abrangendo os níveis nacional, regional e global sob a ótica de três pilares: água potável, saneamento e higiene desde 1990. O relatório *Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene* publicado em 2017 apresenta o progresso do saneamento, da água e da higiene e estabelece novos desafios para que sejam, de fato, serviços universais (WHO & UNICEF, 2017). Trata-se do instrumento mais abrangente – até o presente momento de publicação – com uma análise global que visa a atender, também, a agenda 2030.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável foi divulgada em 2015 pela Organização das Nações Unidas (ONU), englobando os direitos humanos à água e ao saneamento seguro. São 17 objetivos de desenvolvimento sustentável e 169 metas que contemplam a Agenda 2030. Os objetivos e as metas são integrados e equilibram-se nas dimensões econômica, social e ambiental (ONU, 2015).

Especificamente o objetivo 6 trata de água potável e saneamento, a fim de assegurar uma gestão sustentável e acessível para todas e todos. Este objetivo é constituído por seis metas (Quadro 1).

Quadro 1. Metas do Objetivo 6	
6.1	Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável, segura e acessível para todos;
6.2	Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade;
6.3	Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas, e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente;
6.4	Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água;
6.5	Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado;
6.6	Até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos;
6.a	Até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio ao desenvolvimento de capacidades para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados à água e ao saneamento, incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de efluentes, a reciclagem e as tecnologias de reuso;
6.b	Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento.

Fonte: ONU (2015, p. 25-26).

Essas metas buscam ações para que, de fato, os serviços de água e saneamento sejam disponibilizados a toda a população mundial. Para o alcance, é necessário melhorar a qualidade da água, uma vez que, embora muitas populações tenham acesso a ela, este não é de forma adequada; acabar com o despejo incorreto; e promover ações para eliminar a escassez desse bem. As metas articulam-se em prol de uma gestão integrada entre sociedade, Estado e mercado como forma de ampliar a cooperação e o apoio internacional aos programas relacionados à água e ao saneamento.

Esta gestão compartilhada promove o fortalecimento da participação social, a qual deve ser atuante na prestação de serviços de interesse público (ONU, 2015). Os objetivos globais contemplam o reconhecimento de cada população, respeitando suas origens, seus potenciais e, principalmente, suas limitações. O direito humano à água e aos serviços de saneamento deve ser de conhecimento amplo, bem como priorizado nas metas dos governos.

Segundo Connor, Uhlenbrook e Koncagül

(2019), a água potável e os serviços de saneamento de forma segura são reconhecidos como direitos humanos básicos e indispensáveis para que o meio de subsistência seja saudável e digno a todos. Este reconhecimento ocorreu por meio da Assembleia Geral das Nações Unidas em 28 de julho de 2010, Resolução n.º 64/292, que declarou água potável e saneamento básico como direitos humanos essenciais à vida (ONU, 2010).

Ao tratar a água enquanto um direito humano, compreende-se que deve ser um bem de atendimento universal, o que complementa o questionamento apresentado pelo *The United Nations World Water Development Report*, um relatório produzido pelo *World Water Assessment Programme* em nome da UN-Water em 2019: Quem está sendo deixado para trás? A pergunta emerge de um cenário global deficiente em muitos aspectos no que tange ao saneamento básico seguro e à água potável de qualidade.

Para Connor et al. (2019), essa discriminação tem uma série de motivos, mas a pobreza é um fator de destaque. Fatores sociais e culturais também contribuem para exclusão e discriminação. Picolli, Kligerman, Cohen, e Assumpção (2016) reforçam esta ideia ao dizer que os seres humanos situados em diferentes realidades influenciadas por diversas culturas possuem os mesmos direitos. Segundo as autoras, "observa-se que não há direito à água, se ela não for segura para consumo, o que só pode ser atingido com medidas sanitárias básicas" (Picolli et al., 2016, p. 798).

As condições de inúmeras regiões e a discriminação em populações menos favorecidas não permitem que lei, regulamentos, políticas e práticas sejam universais em seu atendimento. Para que a população tenha acesso a serviços de qualidade, é necessário o oferecimento de instalações básicas de água potável e saneamento a fim de assegurar a saúde pública, a produtividade no trabalho, na escola, e o bem-estar social.

> A realização dos direitos humanos à água e ao saneamento exige que os serviços sejam disponíveis, física e financeiramente acessíveis, seguros e culturalmente aceitáveis. "Não deixar ninguém para trás" está no coração do compromisso da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que visa a permitir que todas as pessoas em todos os países se beneficiem do desenvolvimento socioeconômico e atinjam a plena realização dos direitos humanos (Connor et al., 2019, p. 2).

Este direito atribui obrigações legais aos Estados e aos órgãos responsáveis em relação à regulamentação de pagamentos pelos serviços, além de garantir o atendimento universal (Connor et al., 2019). Deste modo, Connor et al. (2019) afirmam que aspectos como a "inovação e disseminação tecnológica, o aperfeiçoamento da gestão por meio da boa governança, o aumento das práticas de transparência e a implementação de ações custo-efetivas podem melhorar a eficiência da produção e, com isso, reduzir os custos dos serviços" (p. 6). No entanto, água, saneamento e higiene são considerados um direito básico e, em tese, devem ser fornecidos independentemente de seu custo e/ou da capacidade de pagamento das pessoas (Connor et al., 2019).

É importante conhecer os deveres e as res-

ponsabilidades que cabem a cada ator, seja ele representante do Estado, de Organizações Não Governamentais (ONGs), participantes ativos da sociedade, dentre outros. Segundo Connor et al. (2019), "os direitos humanos definem os indivíduos como titulares de direitos à água e ao saneamento e, da mesma forma, estabelecem responsáveis que têm o dever de garantir o acesso de todos à água, ao saneamento e à higiene, com o uso do máximo de seus recursos disponíveis" (p. 12). Para Picolli et al. (2016), ao pensar em maior participação da população na arena político-administrativa, há a necessidade de pensar também na descentralização deste espaço por meio de políticas públicas que reflitam preocupações que transformem o território local.

> O primeiro passo para construir uma relação perene entre a Água e a humanidade é a superação da alienação da sociedade em relação à Água. A percepção de que para utilizar a Água basta abrir a torneira e pagar a conta posteriormente deve ser rompida. A sociedade civil necessita conscientizar que a captura, transporte e riscos envolvidos na governança hídrica formam o processo responsável pela disponibilidade hídrica da população e buscar corresponsabilidade das decisões estratégicas (Dowbor & Rodrigues, 2017, p. 156).

O trabalho em prol da superação dessa alienação mencionada pelos autores reflete uma mudança de comportamento, concepções e paradigmas. Há aqueles que compartilham de uma visão da água enquanto "mercadoria" e consideram, segundo Dowbor e Rodrigues (2017), que a natureza é insumo do processo produtivo, fazendo deste bem um gerador de riquezas para as organizações até que o recurso seja esgotado e alcance o máximo de retorno investido possível. Entretanto, este estudo reconhece a água enquanto direito e não uma *commodity*.

Ressalta-se que 2,1 bilhões de pessoas não têm água potável em casa e, no que tange aos serviços de saneamento de forma segura, mais do dobro dessas pessoas também não dispõe (WHO & UNICEF, 2017). Estes números são equivalentes a cerca de 3 em cada 10 pessoas sem água potável em suas casas, e 6 em cada 10 que carecem de saneamento seguro. Na África Subsaariana está localizada quase a metade das pessoas que consomem água de fontes desprotegidas (WHO & UNICEF, 2017; Connor et al., 2019).

Na população mundial, apenas 39% utilizam os serviços de saneamento de forma segura; 27% dispõem de instalações de saneamento privadas que estão conectadas a esgotos tratados; 13% utilizam vasos sanitários ou latrinas para os excrementos; enquanto 892 milhões de pessoas em todo o mundo ainda praticam esta ação a céu aberto, dentre outros dados preocupantes que afetam diretamente a qualidade de vida das populações (WHO & UNICEF, 2017).

Em relação à higiene, 70 países tiveram seus dados disponíveis em 2015 no quesito lavar as mãos com sabão, o que representa 30% do total da população. Na África Subsaariana, 15% possuem instalações para a lavagem das mãos com sabão comparado a 76% da Ásia Ocidental e África do Norte. No entanto, os dados disponíveis são insuficientes para produzir uma estimativa global.

Em geral, tem-se que, entre 2000 e 2015, o número de pessoas que praticaram defecação ao ar livre teve uma redução média de 22 milhões de pessoas por ano (WHO & UNICEF, 2017).

Diante dessa breve discussão do cenário global, a gestão de recursos hídricos apresenta mudanças em relação à origem dos serviços. Durante muitos anos, grandes empresas dominaram o setor de saneamento no mundo. No entanto, por razões econômicas, políticas, sociais e ambientais esses serviços estão retornando para o controle público. A remunicipalização pode contribuir para o fortalecimento das relações entre a gestão local e a população, promovendo melhorias no atendimento.

REMUNICIPALIZAÇÃO

Ao analisar tendências mundiais nos serviços de água, Lobina (2015) destaca que cidades, regiões e países em todo o mundo optam por cada vez mais fecharem as relações à privatização, tomando de volta a prestação dos serviços de água em um processo denominado remunicipalização. Para Lobina (2015), falar de remunicipalização é tratar de algo recente, emergente e que não poderia ser previsto. Mas trata-se de um fator marcante capaz de redesenhar o setor de água e saneamento mundialmente.

Busca-se, então, definir e esclarecer alguns pontos envolvendo a compreensão do processo de remunicipalização.

> Remunicipalisation refers to the return of previously privatised water supply and sanitation services to public service delivery. More precisely, remunicipalisation is the passage of water services from privatisation in any of its various forms – including private ownership of assets, outsourcing of services, and public-private partnerships (PPPs) – to full public ownership, management and democratic control. Indeed, concessions, lease contracts, other PPPs, and water privatisation are one and the same thing: all these terms refer to the transfer of management control to the private sector, at various degrees. Water privatisation and PPPs are equally problematic, and their problems are deep-seated. This explains why remunicipalisation typically occurs after local governments terminate unsatisfactory private contracts or do not renew them after expiry (Lobina, 2015, p. 7).

A ressalva feita pelo autor descreve e caracteriza a volta dos serviços para o domínio público. Lobina (2015) esclarece que o processo de remunicipalização não acontece, necessariamente, na esfera municipal, podendo alcançar um contexto mais amplo.

Hachfeld (2008) retrata algumas lutas globais pela apropriação social da água frente a uma tendência de privatização desses serviços. O autor destaca que isso ainda não acabou e que há uma significativa oposição à privatização caracterizada por mobilizações políticas e sociais. Essas mobilizações não só conseguiram parar os planos de privatização, como foram bem-sucedidas em recuperar água privatizada de volta para domínio público em alguns casos.

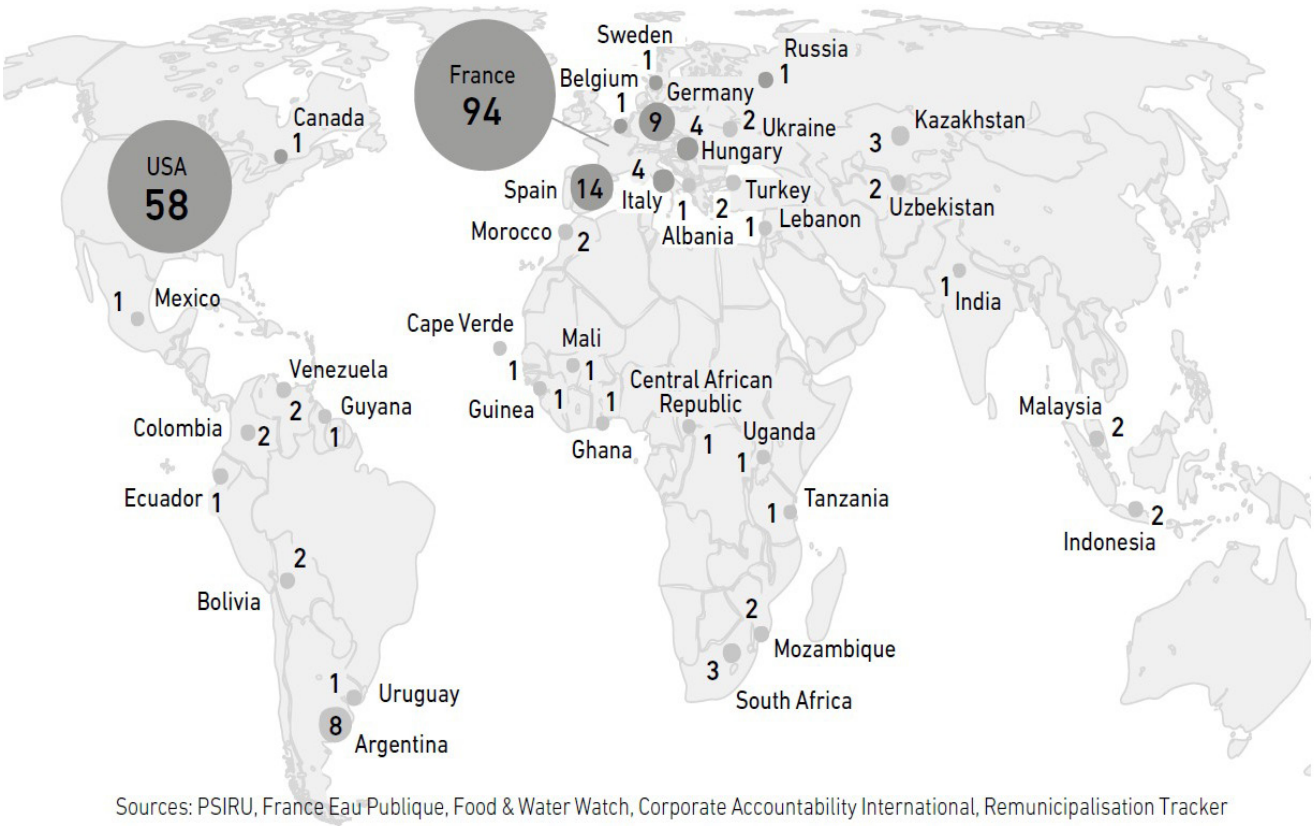
Como panorama dessa temática, Lobina e Hall (2013) desenvolveram um estudo que apresenta uma lista de remunicipalizações no mundo. O intuito principal dos autores é

mostrar que os casos ocorridos nos últimos 15 anos em países desenvolvidos e em transição aconteceram a partir de três razões: problemas gerais que afetam a privatização da água, independentemente do país e/ou do regime regulatório; eficiência igual ou maior dos serviços públicos de água, juntamente com preços mais baixos resultantes da eliminação de lucros excessivos; e vantagem comparativa do setor público tanto ao creditar o direito humano à água e ao saneamento, como em alcançar outros objetivos sociais e ambientais (Lobina & Hall, 2013).

Kishimoto, Lobina, e Petitjean (2015) relatam acerca de 235 casos de remunicipalização no período de 2000 e 2015, incluindo experiências em países-chave, como França, Estados Unidos e Alemanha, e em grandes capitais globais, como Paris, Berlim e Jacarta. O processo de remunicipalização apresentou um crescimento significativo, tornando-se uma prática, principalmente nos países desenvolvidos.

Observa-se que o país mais representativo é a França, com 94 casos de remunicipalização, seguido dos Estados Unidos, com 58, e Espanha, com 14. Além desses países, tem-se Alemanha, com 9 casos, Argentina, com 8, dentre outros espalhados pelo mundo (Figura 1).

Figura 1. Remunicipalização no mundo



Fonte: Kishimoto et al. (2015, p. 17).

Kishimoto et al. (2015) ressaltam que foram considerados apenas casos efetivos de remunicipalização, ou seja, situações as quais os serviços de água já haviam retomado para o domínio público. Apesar do mapeamento de Kishimoto et al. (2015) não incluir casos brasileiros, o *Water Remunicipalisation Tracker* destacou iniciativas de remunicipalização da água no Brasil (Bonecini-Almeida, 2019). Segundo dados do rastreador, no Brasil apenas dois estados apresentam casos de remunicipalização: São Paulo e Tocantins – que serão comentados posteriormente.

Mesmo com uma grande insatisfação nos serviços que são prestados pelas empresas privadas, nem sempre é por este motivo que o processo de remunicipalização é iniciado. Independentemente da diversidade dos casos, temos, acima de qualquer natureza do serviço, um bem que é destinado à população e que deve ser gerido com responsabilidade para garantir condições básicas de sobrevivência e qualidade de vida.

Em cidades da Espanha, por exemplo, March, Grau-Satorras, Saurí, e Swyngedouw (2019) destacam que o retorno dos serviços de água para domínio público ocorreu mediante justificativa de que a água, enquanto um recurso indispensável para a vida, deve ser administrada pelo setor público, resultando em melhores condições para os cidadãos, dentre elas a redução de tarifas (March et al., 2019).

McDonald (2015) chama a atenção aos desafios de adequar esses serviços para a realidade local, visto que, antes do domínio público, estiveram sob os moldes privados. Conforme apresentado pelo autor, eventualmente os moldes de uma empresa privada permanecerão no domínio público dos serviços por muito tempo. Não se trata, exclusivamente, de uma mudança de propriedade (McDonald, 2015). Compreender o processo de gestão pública ou privada da prestação dos serviços para a sociedade é avaliar o desempenho, os impactos, os resultados e, sobretudo, o papel social.

Para Connor et al. (2019), "a existência de estruturas institucionais inclusivas designadas para o diálogo e a cooperação entre as múltiplas partes interessadas é essencial para garantir o acesso equitativo a serviços sustentáveis de abastecimento de água e saneamento" (p. 4). A administração pública tem hoje uma estrutura defasada, e as responsabilidades de fornecer serviços são de todos, não cabendo somente ao governo.

A água é um bem público, de interesse público e, no cenário da remunicipalização dos serviços, permeia uma nova possibilidade para o desenvolvimento de ideias coletivas (Lobina, 2015). Deste modo, as práticas entre a coprodução e os serviços no domínio público podem fortalecer as inter-relações entre a sociedade e o Estado, gerando responsabilidades compartilhadas.

COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO

Há uma gama de perspectivas e tipologias de coprodução do bem público como: quem coproduz; quantas pessoas e em que estágio a coprodução ocorre; o que é coproduzido; e como a coprodução se relaciona com outras formas de participação cidadã (Durose, Needham, Mangan, & Rees, 2017). Para compreender o contexto dessa temática, o artigo apresenta como o campo epistemoló-

gico da coprodução do bem público tem se constituído e quais mecanismos contribuem para o seu fortalecimento na contemporaneidade.

Segundo O'Brien, Offenhuber, Baldwin-Philippi, Sands, e Gordon (2017), as discussões sobre coprodução surgiram nos anos 1970 no *Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, na Universidade de Indiana, com a apresentação do conceito pela autora Elinor Ostrom e seu grupo de trabalho como uma alternativa ao sistema burocrático e centralizador da administração pública. Nos anos de 1980, O'Brien et al. (2017) ressalta que a incorporação do público na prestação de serviços era pauta das discussões entre os autores da época, uma vez que reconheceram as possíveis melhorias que os cidadãos, enquanto parte do processo, proporcionariam aos serviços do governo (Whitaker, 1980; Parks et al., 1981).

Parks et al. (1981) apresentam a definição para o conceito de coprodução: "coproduction involves a mixing of the productive efforts of regular and consumer producers. This mixing may occur directly, involving coordinated efforts in the same production process, or indirectly through independent, yet related efforts of regular producers and consumer producers" (p. 1002). Para os autores, coprodução é um conjunto de atividades que conta com a colaboração tanto de servidores públicos como de cidadãos que, em uma junção de esforços, buscam melhorar a prestação de serviços. Esse *mix*, assim denominado por Parks et al. (1981), é apropriado apenas em situações em que a coprodução é tecnicamente viável e economicamente eficiente.

Segundo Parks et al. (1981), a coprodução também se direciona a um potencial de aumentar a eficiência e a eficácia de um governo local. Este propósito de eficiência e de eficácia veio em resposta às pressões fiscais da época e, em parte, devido à sensação de ineficácia das atividades no setor público. O papel do cidadão na produção dos serviços recebeu atenção particular e, à medida que a sociedade se torna mais complexa, é comum a prática de indivíduos ou grupos produzirem bens e serviços em prol de um retorno, uma melhoria (Parks et al., 1981).

Na perspectiva de Ostrom (1996), a coprodução implica cidadãos que desempenham um papel ativo na produção de bens e serviços públicos. Este papel ativo é uma forma de sinergia entre ações praticadas pelos governos e ações desempenhadas pelos cidadãos. A partir de esforços complementares entre cidadão e setor público, a coprodução pode tornar os serviços mais eficientes e eficazes, assim como já havia afirmado no trabalho em parceria com Roger Parks e outros autores (Parks, et al., 1981; Ostrom, 1996).

Essas definições clássicas deram início ao debate de coprodução. Nos últimos anos, a compreensão do conceito evoluiu e assumiu um caráter multidisciplinar nas discussões práticas e acadêmicas (Brandsen & Honingh, 2015). Paralelamente, os autores destacam que a coprodução cada vez mais é inserida na agenda de políticas visando ao interesse pela participação cidadã. Neste sentido, emerge o papel e a importância do cidadão, seja individual ou em grupo, na prestação de serviços (Brandsen & Honingh, 2015).

O exercício da coprodução na formulação e implementação de políticas públicas é discu-

tido por Bovaird (2007), Osborne, Radnor, e Strokosch (2016), dentre outros pesquisadores. Bovaird (2007) parte de uma reflexão a respeito do papel da formulação de políticas e da prestação de serviços no setor público. Essa visão, segundo o autor, contribui para um processo mais dinâmico e participativo de políticas públicas, no qual a formulação nem sempre ocorre de cima para baixo. Complementa-se, ainda, que os produtos não devem ser entregues "prontos" para os cidadãos, mas sim coproduzidos pelos usuários (Whitaker, 1980; Bovaird, 2007).

Na fase de implementação, Osborne e Strokosch (2013) afirmam que a coprodução na prática é moldada pela experiência de cada cidadão em uma determinada prestação de serviços, envolvendo as expectativas do indivíduo, seu papel ativo no processo e sua subsequente experiência no campo de atuação (Osborne & Strokosch, 2013). Osborne et al. (2016) complementam que a coprodução é uma das temáticas centrais para a reforma das políticas públicas no mundo. Perante um cenário marcado pela reforma do serviço público, planejamento e prestação de serviços efetivos, os autores afirmam que a coprodução ainda é pouca trabalhada. É preciso promover discussões e conhecimentos sobre a temática em prol do desenvolvimento de formulação e implementação de políticas públicas.

Para que haja participação é necessário que se tenha também motivação para participar e estudos desenvolvidos por Alford (2002, 2009), Verschuere, Brandsen, e Pestoff (2012), Van Eijk e Steen (2014), O'Brien et al. (2017), dentre outros autores, abordam essa temática para a coprodução. Alford (2002) inicia sua reflexão indagando por que os indivíduos do setor público coproduzem. O autor faz esse questionamento no intuito de descobrir a motivação de cada um em coproduzir bens e serviços. Alford (2009) explora como as organizações governamentais precisam de cidadãos para contribuir com o tempo e o esforço, a fim de coproduzir serviços públicos. Além disso, o autor discorre sobre como as organizações podem alcançar melhor esse trabalho, fornecendo um bom atendimento ao indivíduo e atraindo suas necessidades intrínsecas e valores sociais (Alford, 2009).

Verschuere et al. (2012) compartilham do mesmo questionamento feito por Alford (2002). Os autores buscam compreender o que levam as pessoas a coproduzirem. Eles acreditam que os indivíduos são motivados pelos benefícios e ganhos que determinada ação irá resultar. Esta recompensa pode ser material, monetária ou até mesmo não monetária como um bairro mais seguro em troca de ser um membro da vigilância (Verschuere et al., 2012).

Segundo Verschuere et al. (2012), na coprodução os cidadãos contribuem deliberadamente com tempo e esforço na produção de serviços que antes eram de responsabilidade apenas de organizações e atores profissionais. Essa contribuição é uma escolha que advém da própria pessoa. Mas os autores fazem uma ressalva: quanto maior o esforço necessário para os cidadãos se envolverem, menor a probabilidade de que farão isso. Vale destacar que, além da motivação individual para coproduzir, outras circunstâncias podem facilitar e/ou dificultar a coprodução (Verschuere et al., 2012).

O'Brien et al. (2017) também discutem acer-

ca da motivação que leva os cidadãos a participarem de programas que envolvem a coprodução de serviços governamentais. Para os autores, conhecer os fatores que desencadeiam em participação é relevante tanto para a formulação como para a implementação de programas, uma vez que bons resultados dependem do nível de participação cidadã (O'Brien et al., 2017).

Para Osborne e Strokosch (2013), a coprodução é uma importante vertente da atual agenda de reforma dos serviços públicos em todo o mundo. O'Brien et al. (2017) apresentam que nos últimos anos têm se intensificado os estudos sobre a coprodução, após um declínio de publicações nos anos 90. Os autores reforçam que este renascimento teve forte contribuição da renovada interpretação da governança que busca agora ações voltadas às necessidades do público e não apenas um trabalho eficiente e eficaz. Este contexto contribui para a discussão dos fundamentos da coprodução de bens e serviços públicos no processo de remunicipalização. Becker, Naumann, e Moss (2017), por exemplo, desenvolveram um trabalho em perspectiva semelhante. Com base nos estudos de caso de Berlim e Hamburgo, na Alemanha, os autores analisaram a remunicipalização de serviços públicos com uma forte agenda democrática e ecológica voltada para a infraestrutura energética. Becker et al. (2017) procuraram maneiras de entender os tipos de desenvolvimento que transcendem os binários convencionais, como propriedade pública versus propriedade privada ou consumidor versus produtor.

Segundo Schommer e Moraes (2010), "no âmbito da sociedade civil, observam-se novas formas de ação coletiva, mudanças em características de movimentos sociais, novos tipos de associações e articulações destas com o Estado" (p. 308). Nessa conjuntura, o terceiro setor desempenha importante papel para a intermediação entre os anseios da sociedade e os serviços que são ofertados pelo Estado. Pestoff (2012) busca compreender o papel exercido pelo terceiro setor e a coprodução enquanto promoção do desenvolvimento, da renovação da democracia e do estado de bem-estar social. O autor aborda essa temática enfatizando a maior participação do cidadão na prestação de serviços públicos (Pestoff, 2012).

No contexto de relações mais próximas entre sociedade e Estado, a governança deliberativa depende de espaços públicos para o seu exercício, viabilizando o engajamento cívico do cidadão nos processos de implementação e decisões políticas (Freitas, Freitas, & Dias, 2012). Dryzek (2000) afirma que a deliberação é um processo comunicativo para resolver questões políticas, tendo como finalidade a ação deliberativa que busca o bem comum. Habermas (2003) contribui ao dizer que "o processo da política deliberativa constitui o âmago do processo democrático" (p. 18).

Esses e outros estudos ampliam o conhecimento de coprodução e suas mais diversas áreas e aplicações. A seguir, este artigo aborda as perspectivas de gestão no cenário dos serviços de água e saneamento.

PERSPECTIVAS DE GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E SANEAMENTO

Para ilustrar as relações entre remunicipalização e coprodução do bem público podemos utilizar a descrição dos casos de Itu,

São Paulo, e do Estado do Tocantins, envolvendo 79 municípios. Em Itu, São Paulo, Bonecini-Almeida (2019) relata que há anos o município sofria com fraco desempenho por parte dos operadores privados, incluindo problemas de infraestrutura, atrasos de construções, falta de preparo para lidar com eventuais casos de racionamento de água, aumento de taxa e falta de transparência. Em 2017, o controle dos serviços de água e saneamento foi devolvido para o setor público com a criação de uma nova empresa pública, a Companhia Ituana de Saneamento ou Empresa de Saneamento de Itu.

Neste sentido, Bonecini-Almeida (2019) esclarece que é responsabilidade do setor público o planejamento, a execução, a operação e a recuperação de custos dos serviços de abastecimento de água e esgoto, limpeza urbana, gerenciamento de resíduos sólidos e outras atividades relacionadas. Atualmente, dentre os 5.570 municípios brasileiros, Itu ocupa o 111º lugar em qualidade de serviços de água e sanitários (Bonecini-Almeida, 2019).

Diante das responsabilidades do setor público, a sociedade também tem o seu papel. Linders (2012) reforça essa questão ao afirmar que os cidadãos são reconhecidos como parceiros e não clientes na prestação de serviços públicos. Essa visão é de grande valor social nas relações entre quem oferta o serviço e quem recebe. No âmbito da gestão e dos serviços de abastecimento de água, observa-se que a nova configuração da sociedade e suas relações contribuem para um cenário institucional deliberativo, com exercício pleno do direito e da cidadania. Fato que pode ser fortalecido por meio do processo de remunicipalização.

No Estado do Tocantins, Bonecini-Almeida (2019) ressalta que 79 municípios encerraram a concessão privada devido ao fracasso dos sistemas privatizados de abastecimento de água potável, serviços de esgoto, saneamento e gestão e drenagem de resíduos sólidos. A empresa pública Agência Tocantinense de Saneamento foi criada e, dentre outras responsabilidades, cabe a ela instalar e manter sistemas de abastecimento de água e esgoto para clientes residenciais e comerciais, fornecer instalações, gerenciar contas e pagamentos por todos esses serviços (Bonecini-Almeida, 2019). Atualmente, Bonecini-Almeida (2019) destaca que a empresa pública fornece água para cerca de 400 mil pessoas nas zonas rurais dos 139 municípios do Tocantins e cerca de 250 mil pessoas nas áreas urbanas de 79 municípios.

Com o fortalecimento do governo local, Frey (2004) trata da importância de compreender o campo da coprodução visto que há uma tendência de os próprios governos assumirem papel propulsor na ampliação da participação pública. Assim, este cenário demanda por abordagens capazes de integrar a dimensão governamental e as relações sociopolíticas. Jakobsen (2013) compartilha dessa inquietação ao analisar se as iniciativas do governo podem aumentar a coprodução das pessoas nos serviços públicos. Para o autor, é difícil medir as iniciativas governamentais na coprodução entre os cidadãos diante de um sistema voltado para decisões internas, no qual o indivíduo não tem muita abertura para atuação.

Por outro lado, a coprodução de bens e serviços pode constituir-se como resposta à

escassez de recursos e de legitimidade governamentais (Rocha, Schommer, Debetir, & Pinheiro, 2019).

> Os governos podem ir além das exigências legais, promovendo transparência de atos, omissões, critérios, recursos, resultados, acertos, erros e suas justificativas. Isso proporciona conhecimento por parte da sociedade sobre a atuação do governo. Já a obtenção e o uso de informações e do conhecimento são elementos ativos da cidadania. Dependem do interesse e da ação dos cidadãos para conhecer a atuação e as justificações do governo e gerar consequências a partir disso (Rocha et al., 2019, p. 7).

Salm (2014) esclarece que a coprodução se realiza porque se deseja melhor atuação das organizações públicas, com maior participação de ONGs visando ao bem-estar da comunidade, ao interesse público e à promoção de cidadãos engajados para uma transformação social. O conhecimento de mecanismos e as ações em prol da coprodução contribuem para que a gestão pública faça jus às suas raízes sociais. Com o processo de remunicipalização, novas perspectivas permeiam o cenário para uma atuação conjunta entre governo e sociedade.

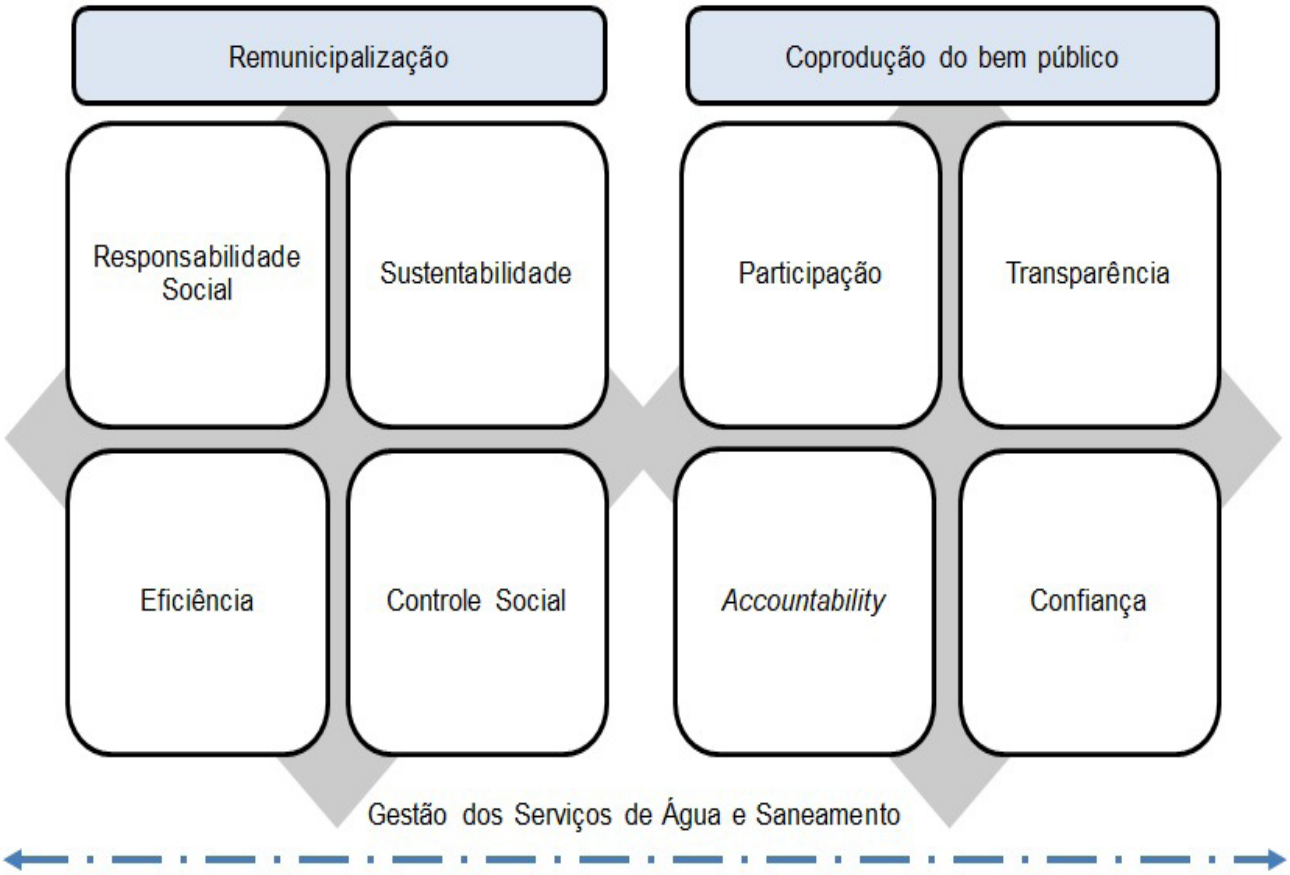
Para compreender melhor a aplicabilidade da temática coprodução, destaca-se que:

> Entre os exemplos de coprodução, pode-se citar a discussão compartilhada ou o diálogo que se estabelece entre o aparato formal público e os integrantes de uma comunidade, visando definir políticas e diretrizes voltadas para o desenvolvimento sustentável de um território. Também são exemplos de coprodução a integração entre uma escola e a associação de pais e mestres dessa escola, na busca em comum de melhorias para a educação dos alunos. Outro exemplo é a conjugação de esforços entre órgãos de segurança pública e comunidades, visando à segurança de um bairro ou área de um território (Salm, 2014, p. 43).

Os relatos apresentados por Salm (2014) sustentam as perspectivas levantadas por esse estudo, criando a possibilidade de analisar os processos de remunicipalização dos serviços de água e saneamento sob a ótica da coprodução do bem público.

Construímos a Figura 2 para ilustrar as aproximações entre a noção de remunicipalização e coprodução do bem público. No que se refere à remunicipalização destacam-se os elementos responsabilidade social, eficiência, sustentabilidade e controle social. Por sua vez, na coprodução do bem público tem-se participação, transparência, *accountability* e confiança, conforme as contribuições de Rocha et al. (2019).

Figura 2. Remunicipalização e Coprodução do Bem Público.



Na Figura 2, indicamos que existem aproximações entre os processos de remunicipalização e o desenvolvimento da coprodução do bem público, em especial, envolvendo a gestão dos serviços de água e saneamento destacados neste artigo. Rocha et al. (2019) relatam a importância de compreender os elementos transparência, *accountability*, confiança e participação que se inter-relacionam nos processos de coprodução. A coprodução requer responsabilização permanente dos gestores públicos, de forma transparente para que os cidadãos tenham ciência dos atos praticados. A reciprocidade entre cidadãos e governo é fundamental para que haja confiança, promovendo também a participação (Rocha et al., 2019). Todo esse processo é um *continuum* de ações e práticas que podem ocorrer no âmbito da gestão dos serviços de água e saneamento.

Schommer e Moraes (2010) complementam que, nas participações, os cidadãos exercitam cada vez mais o controle social e experimentam formas de coprodução do bem público.

> Coprodução exige canais de expressão de diferentes interesses e perspectivas, intermediados pelo diálogo e pela construção de consensos e objetivos comuns, em processos permeados por conflitos, relações de poder e articulações negociadas entre os diferentes sujeitos em cena, os quais investem no processo seus conhecimen-

> tos, recursos e capacidades (Schommer & Moraes, 2010, p. 308).

Esses fatores reforçam a análise da remunicipalização sob as perspectivas de responsabilidade social e eficiência que tanto o município de Itu, como os 79 municípios do Estado do Tocantins buscaram com o processo de remunicipalização visando à sustentabilidade e ao controle social. Esses municípios passaram por mudanças administrativas e organizacionais frente às deficiências na operação das empresas privadas, com falta de transparência e diversos problemas que acarretaram ônus à população.

Ao observar a construção da Figura 2, percebemos que os princípios da remunicipalização são fortalecidos pelos elementos da coprodução do bem público, o que pode representar uma possibilidade para o seu desenvolvimento no âmbito abordado neste estudo. Agora, cidades e cidadãos estão se preparando para proteger e reinventar os serviços públicos (Kishimoto et al., 2015).

A seguir, apresentam-se as considerações finais e os direcionamentos de pesquisas futuras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mais do que uma mera mudança na provisão do serviço, a remunicipalização representa uma nova possibilidade para o desenvolvimento de ideias coletivas, como o direito humano à água e à sustentabilidade (Lobina, 2015). A questão, além de um agente provedor de serviços, envolve mudanças na oferta de oportunidades para a construção de ambientes sociais e sustentáveis. Remunicipalização é um recurso para construir alianças entre diversos atores sociais, incluindo a água pública (Lobina, 2015).

As tendências mundiais refletem um cenário de preocupação com a gestão das águas. No caso do Brasil, a água potável é distribuída e gerenciada por diferentes naturezas jurídicas. Com base em uma pesquisa desenvolvida pelo Instituto Mais Democracia, que investigou o mercado privado dos serviços de saneamento básico, Stiftung (2018) afirma que o setor é controlado por 26 empresas. Em 1996 foi fundada a Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto que reúne tanto as empresas privadas, como outras de ligação direta ou indireta com a cadeia produtiva do setor de saneamento básico. Além disso, são encontradas prestações de serviços no âmbito da administração pública direta, ou seja, ligados diretamente ao governo, e da administração pública indireta com uma estratégia mais descentralizadora.

As metas em cumprimento da agenda 2030 se articulam em prol da gestão integrada entre sociedade, Estado e mercado como forma de ampliar a cooperação e o apoio internacional aos programas relacionados à água e ao saneamento para que ninguém seja deixado para trás. A coprodução está vinculada a uma colaboração entre órgãos públicos e cidadãos, sejam eles individuais ou em grupo (Brandsen & Honingh, 2015). De debate multidisciplinar, a coprodução no gerenciamento dos serviços de água no setor público pode obter êxito ao incorporar os diferentes elementos identificados na Figura 2.

Com a remunicipalização e a gestão da água nos municípios brasileiros, a coprodução sinaliza o elo da administração pública pro-

vedora desse serviço e da população que deve prezar por este bem. Assim os cidadãos têm oportunidades de engajar-se, participar, compartilhar responsabilidades e cobrar do próprio setor melhores serviços. Como eles são os maiores interessados em uma prestação de serviços de qualidade, a prática da coprodução proporciona isso.

A partir dessa discussão, emergem premissas de pesquisa (agenda) que podem ser testadas empiricamente em estudos futuros. Essas premissas foram construídas com base na literatura consultada e são apresentadas na forma de proposições, quais sejam:

1) A remunicipalização de serviços de água e saneamento sinaliza para um novo desenho institucional sob a ótica da coprodução do bem público;
2) A coprodução do bem público pode fortalecer o movimento de remunicipalização;
3) A remunicipalização no Brasil apresenta dificuldades no processo de implementação devido à discrepância de repasses financeiros entre os entes federados;
4) O pacto federativo no Brasil contribuiu negativamente para o processo de remunicipalização;
5) A participação social e a corresponsabilidade presentes na teoria da coprodução do bem público fortalecem o domínio público dos serviços de água e saneamento.

Essas proposições de estudo podem mostrar como a remunicipalização potencializa o desenvolvimento da coprodução do bem público.

REFERÊNCIAS

Age, L. M., & Schommer, P. C. (2017). Coprodução de Serviço de Vigilância Sanitária: Certificação e Classificação de Restaurantes. *Revista de Administração Contemporânea*, 21(3), 413–434. doi: 10.1590/1982-7849rac2017170026.

Alford, J. (2002). Why Do Public-Sector Clients Coproduce? Toward a Contingency Theory. *Administration & Society*, 34(1), 32–56. doi: 10.1177/0095399702034001004.

Alford, J. (2009). *Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-Production.* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 261p. doi: 10.1057/9780230235816.

Batalden, M., Batalden, P., Margolis, P., Seid, M., Armstrong, G., Opipari-Arrigan, L., & Hartung, H. (2016). Coproduction of healthcare servisse. *BMJ Quality & Safety,* 25, 509–517. doi 10.1136/bmjqs-2015-004315.

Becker, S., Naumann, M., & Moss, T. (2017). Between coproduction and commons: Understanding initiatives to reclaim urban energy provision in Berlin and Hamburg. *Urban Research & Practice*, 10(1), 63–85. doi: 10.1080/17535069.2016.1156735.

Bonecini-Almeida, L. (2019). *Water Remunicipalisation Tracker*. Recuperado de http://www.remunicipalisation.org/.

Bovaird, T. (2007) Beyond Engagement and Participation: User and Community Co-Production of Public Services. *Public Administration Review,* 67(5), 846–860. doi: 10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x.

Brandsen, T., & Honingh, M. (2015). Distinguishing Different Types of Coproduction: A

Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. *Public Administration Review*, 76(3), 427–435. doi: 10.1111/puar.12465.

Connor, R., Uhlenbrook, S., & Koncagül, E. (2019). *Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2019: Não deixar ninguém para trás.* Resumo Executivo. Recuperado de World Water Assessment Programme – WWAP, UN-Water: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367303_por.

Dowbor, L., & Rodrigues, A. M. E. (2017). Administração de bens comuns: Governança hídrica em disputa. In CASTRO, J. E. (Orgs.). *Water politics and management: Findings from Africa, Asia, Europe and Latin America*. WATERLAT GOBACIT Working Papers Thematic Area Series – TA3, 4(2). Recuperado de http://waterlat.org/WPapers/WGWPVol4No2.pdf.

Dryzek, J. S. (2000). Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics contestations. Oxford: Oxford University Press.

Durose, C., Needham, C., Mangan, C., & Rees, J. (2017). Generating 'good enough' evidence for coproduction. *Evidence and Policy,* 13(1), 135–151. doi: 10.1332/174426415X14440619792955.

Freitas, A. F., Freitas, A. F., & Dias, M. M. (2012). O colegiado de desenvolvimento territorial no contexto da descentralização da gestão de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 46, 1201–1223. doi: 10.1590/S0034-76122012000500002.

Frey, K. (2004). Governança interativa: Uma concepção para compreender a gestão pública participativa? *Política & Sociedade*, 5, 119–138. Recuperado de https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1982.

Habermas, J. (2003). *Direito e Democracia: Entre facticidade e validade*. (vol II). Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 354p.

Hachfeld, D. (2008). *The Remunicipalisation of Water – Some Reflections on the Cases of Potsdam and Grenoble.* Artigo apresentado no The Public Alternatives to Privatisation, European Summer University of Attac, Saarbrücken. Recuperado de http://www.who-owns-the-world.org/wp/wp-content/uploads/2008/08/attac-summer-school-hachfeld.pdf.

Jakobsen, M. (2013). 'Can Government Initiatives Increase Citizen Coproduction? Results of a Randomized Field Experiment', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1), 27–54. doi: 10.2307/23321083.

Kishimoto, S., Lobina, E., & Petitjean, O. (Eds.). (2015). *Our public water future: The global experience with remunicipalisation*. Recuperado de https://www.tni.org/en/publication/our-public-water-future.

Linders, D. (2012). From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly*, 29(4), 446–454. doi: 10.1016/j.giq.2012.06.003.

Lobina, E. (2015). Calling for progressive water policies. In Kishimoto, S., Lobina, E., & Petitjean, O. (Eds.). *Our public water future: The global experience with remunicipalisation* (pp. 6–17). Recuperado de https://www.tni.org/en/publication/our-public-water-future.

Lobina, E. Hall, D. (2013). *List of water remunicipalisations worldwide – as of november 2013*. Public Services International Research Unit (PSIRU). Recuperado de https://www.psiru.org/sites/default/files/2013-W--Remunicipalisationswater.pdf.

March, H., Grau-Satorras, M., Saurí , D., & Swyngedouw, E. (2019). The deadlock of metropolitan remunicipalisation of water services management in Barcelona. *Water Alternatives,* 12(2), 360–379. Recuperado de http://www.water-alternatives.org/index.php/alldoc/articles/vol12/v12issue3/531--a12-2-14/file.

Mcdonald, D. A. (2015). You are public… now what? News ways of measuring success. In Kishimoto, S., Lobina, E., & Petitjean, O. (Eds.). *Our public water future: The global experience with remunicipalisation* (pp. 86–95). Recuperado de https://www.tni.org/en/publication/our-public-water-future.

O'Brien, D. T., Offenhuber, D., Baldwin-Philippi, J., Sands, M., & Gordon, E. (2017). Uncharted Territoriality in Coproduction: The Motivations for 311 Reporting. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 27(2), 320–335. doi: 10.1093/jopart/muw046.

Organização Das Nações Unidas (ONU). (2010). *Água potável: Direito humano fundamental.* Nova York. Recuperado de https://nacoesunidas.org/agua-potavel-direito-humano-fundamental/.

Organização Das Nações Unidas (ONU). (2015). *Transformando Nosso Mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável.* Nova York. Recuperado de https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/.

Osborne, S. P., Radnor, Z., & Strokosch, K. (2016). Co-Production and the Co--Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? *Public Management Review*, 16, 639–653. doi: 10.1080/14719037.2015.1111927.

Osborne, S., & Strokosch, K. (2013). It Takes Two To Tango? Understanding the Co-Production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives. *British Journal of Management.* doi: 10.1111/1467-8551.12010.

Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, 24(6), 1073–1087. doi: 10.1016/0305-750X(96)00023-X.

Parks, R. B., Baker, P. C., Kiser, L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., … Wilson, R. (1981). Consumers as Coproducers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations. *Policy Studies Journal,* 9(7), 1001–1011. doi: 10.1111/j.1541-0072.1981.tb01208.x.

Pestoff, V. (2012). Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1102-1118. doi: 10.1007/s11266-012-9308-7.

Piccoli, A. De S., Kligerman, D. C., Cohen, S. C., & Assumpção, R. F. (2016). A Educação Ambiental como estratégia de mobilização social para o enfrentamento da escassez de água. *Ciência & Saúde Co-*

letiva, 21(3), 797–808. doi: 10.1590/1413-81232015213.26852015.

Rocha, A. C., Schommer, P. C., Debetir, E., & Pinheiro, D. M. (2019). Transparência como Elemento da Coprodução na Pavimentação de Vias Públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 24(78). doi: 10.12660/cgpc.v24n78.74929.

Salm, J. F. (2014). Coprodução de bens e serviços públicos. In Boullosa, R. F. (Org.). *Dicionário para a formação em gestão social* (pp. 42–44). Salvador, BA: CIAGS/UFBA.

Schommer, P. C., & Moraes, R. L. (2010). Observatórios Sociais como Promotores de Controle Social e Accountability: reflexões a partir da experiência do observatório social de Itajaí. *Gestão.Org Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, 3(8), 298–326. Recuperado de https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaoorg/article/view/21657.

Stiftung, H. B. (2018). *Quem são os proprietários do saneamento no Brasil?* Rio de Janeiro. Recuperado de https://br.boell.org/pt-br/2018/06/25/quem-sao-os-proprietarios-do-saneamento-no-brasil.

Van Eijk, C. J., & Steen, T. P. (2014). Why people co-produce: Analysing citizens' perceptions on co-planning engagement in health care services. *Public Management Review,* 3(16), 358-382. doi: 10.1080/14719037.2013.841458.

Verschuere, B., Brandsen, T., & Pestoff, V. (2012). Co-Production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations,* 4(23), 1083–1101. doi: 10.1007/s11266-012-9307-8.

Whitaker, G. (1980). Co-Production: Citizen Participation in Service Delivery. *Public Administration Review*, 40(3), 240–246. doi: 10.2307/975377.

World Health Organization (WHO), & The United Nations Children's Fund (UNICEF). (2017). *Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene.* Recuperado de https://www.who.int/mediacentre/news/releases/2017/launch-version-report-jmp-water-sanitation-hygiene.pdf.

Agradecemos à FAPEMIG - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais.

A RELAÇÃO ENTRE INCIDÊNCIA POLÍTICA E MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS NA AGROECOLOGIA

The Relationship Between Political Incidence and Resource Mobilization in Agroecology

La Relación entre la Incidencia Política y la Movilización de Recursos en la Agroecología

RESUMO

O trabalho apresenta uma análise sobre a relação entre incidência política e mobilização de recursos para a causa da agroecologia. O foco é a trajetória da organização não governamental Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo (Cepagro), considerando em particular suas relações. São focalizados dois exemplos de sua atuação, articulada a organizações, movimentos e redes, nas temáticas de gestão de resíduos orgânicos e de diversificação em áreas cultivadas com tabaco, no período de 2006 a 2018. A pesquisa, de caráter descritivo-analítico, baseia-se em dados coletados por meio de entrevistas semiestruturadas, documentos e observação participante natural e não sistemática. A partir da Teoria do Processo Político, as categorias de análise mobilizadas foram oportunidades políticas, repertórios de ação e redes sociais, complementadas no decorrer da pesquisa. A mobilização de recursos foi abordada como processo de fortalecimento organizacional, fundamentado na construção de uma base social de apoio técnico, político e monetário. Concluiu-se que, na relação entre a organização e o Estado, predomina uma postura de colaboração em torno das temáticas tratadas e da causa defendida. As ações de incidência política são realizadas com grupos de base, outras organizações e sociedade civil em geral. Ainda que o Estado crie as oportunidades políticas, as ações de incidência política e mobilização social executadas pelo Cepagro as influenciam. O processo de mobilização de recursos, monetários e não monetários, vai além daquela para a própria organização. Com efeito, trata-se de uma mobilização para a causa defendida.

Palavras-chave: agroecologia, incidência política, mobilização de recursos, movimento social, Cepagro.

Rafael Beghini Ruas[1]
rrrbeghini@gmail.com
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0278-0747

Paula Chies Schommer[2]
paulacs3@gmail.com
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9919-0809

1 Cepagro e Universidade do Estado de Santa Catarina, Udesc
2 Universidade do Estado de Santa Catarina, Udesc

Submetido 02-09-2019. Aprovado 02-03-2020

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v24n79.78760

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This paper presents an analysis of the relationship between political incidence and resource mobilization in agroecology. Its focus is the trajectory of the non-governmental organization Center for Studies and Promotion of Group Agriculture (CEPAGRO), particularly its relationships. The study explores two examples of its work, articulated with organizations, movements, and networks, on the subjects of organic waste management and diversification in areas cultivated with tobacco, from 2006 to 2018. The research has a descriptive and analytical approach and is based on data collected through semi-structured interviews, documents and natural and non-systematic participant observation. Based on the Political Process Theory, the initial categories for analysis were political opportunities, repertoires of action and social networks, complemented during the research. Resource mobilization was considered as a process of organizational strengthening, supported on a social base with a technical, political and monetary character. Among the conclusions, there is the predominance of a collaborative approach in the organization-state relationship, on the subjects and the cause of agroecology. Political advocacy actions are carried out with grassroots groups, other organizations, and civil society. Although the State creates political opportunities, the political advocacy and social mobilization actions carried out by CEPAGRO influence them. The process of mobilizing resources, both monetary and nonmonetary, goes beyond mobilization for the organization itself and becomes mobilization for the cause being advocated.

Keywords: *agroecology, political incidence, resource mobilization, social movement, CEPAGRO.*

RESUMEN

El articulo presenta un análisis sobre la relación entre la incidencia política y la movilización de recursos en la causa de la agroecología. El enfoque es la trayectoria de la organización no gubernamental Centro de Estudios y Promoción del Grupo Agrícola (Cepagro), en particular sus relaciones. Dos ejemplos de las acciones articuladas de diversas organizaciones, movimientos y redes se centran en la gestión de residuos orgánicos y la diversificación en áreas cultivadas con tabaco, de 2006 a 2018. La investigación es descriptiva-analítica, basada en datos recopilados a través de entrevistas semiestructuradas, documentos y observación participante natural y no sistemática. Las categorías de análisis iniciales, desde la teoría del proceso político, fueron oportunidades políticas, repertorios de acción y redes sociales, y se complementaron durante la investigación. La movilización de recursos fue abordada como un proceso de fortalecimiento organizacional, basado en la construcción de una base social de carácter técnico, político y monetario. Se concluyó que la relación de Cepagro con el Estado prevalece en una actitud colaborativa y constructiva a favor de los temas y la causa defendida por la organización. Las acciones de promoción política se llevan a cabo con grupos de base, otras organizaciones y la sociedad civil en general. Aunque el estado crea las oportunidades políticas, las acciones de promoción política y movilización social llevadas a cabo por Cepagro les influyen. El proceso de movilización de recursos, monetarios y no monetarios, va más allá de la movilización para la organización misma y se convierte en movilización para la causa defendida.

Palabras clave: *agroecología, incidencia política, movilización de recursos, movimiento social, Cepagro.*

INTRODUÇÃO

A agroecologia constitui-se como campo científico e sociopolítico no Brasil a partir dos anos 1970, com a emergência da agricultura alternativa, marcada pela contestação ao modelo tecnológico da chamada Revolução Verde, à degradação ambiental e à exclusão social. A partir dos anos 1980, gradualmente se constitui como movimento social, associado a um conjunto de práticas agrícolas. Na década de 1990, o debate expande-se na sociedade. A partir de 2003, a temática é fortalecida no Brasil por meio de políticas públicas, a exemplo de legislação nacional para a produção orgânica, resultado da mobilização de redes e organizações. Embora legitimada pelo movimento social, por diferentes políticas públicas e redes científicas e técnicas, a agroecologia mantém forte tensão com a agricultura denominada convencional ou produtivista (Abreu, Bellon, & Torres, 2016).

O atual momento é oportuno para aprofundar a compreensão de processos organizacionais e políticos que permitem mobilizar recursos e gerar incidência política na agroecologia. Avanços construídos em agroecologia e governança ambiental, em geral, estão sob constante ameaça. Um exemplo é a liberação de 290 novos agrotóxicos no mercado brasileiro, entre janeiro e julho de 2019 (Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida, 2019).

A constituição do campo da agroecologia, com suas interfaces com a política pública, podem ser compreendidas por meio da análise da atuação e trajetória de organizações não governamentais (ONGs), em relação a movimentos sociais e redes com as quais se articulam. A incidência política desses atores a partir de sua capacidade de mobilizar recursos para uma causa é tema presente na literatura e na reflexão sobre a dinâmica organizacional.

A incidência política, aqui entendida como capacidade de influência sobre cursos de ação pública, é estudada, de modo direto ou indireto, em diferentes disciplinas e abordagens teóricas. Destacam-se aqui as vertentes de estudos sobre movimentos sociais, em particular sob os enfoques da Teoria do Processo Político (TPP), da Teoria de Redes de Movimento Social (TRMS) e da Advocacy (Gohn, 1997). Para além de aspectos políticos e econômicos abordados por essas teorias, a captação ou mobilização de recursos por ONGs (ou organizações da sociedade civil, OSCs) está presente em publicações, cursos e eventos promovidos pela academia e por organizações de apoio (Armani, 2008; Andion, 2015; Estraviz, 2011).

Nesta pesquisa, mobilização de recursos contempla a obtenção de apoio tanto financeiro como político para o trabalho de promoção dos direitos e do exercício da cidadania (Santos, 2005, Armani, 2008; Andion, 2015). Ao analisar os recursos, consideram-se tanto os monetários como os não monetários (Santos, 2005; França Filho, & Laville, 2004).

No Brasil, a agroecologia constitui-se como um contramovimento, uma via alternativa à política de modernização agrícola. Esta última provocou uma reação de grupos de agricultores familiares, não contemplados por subsídios e apoio governamentais, mas assessorados por ONGs, com perspectivas críticas, visando à construção democrática e à transformação social (Brandenburg, 2002). Nesse cenário, nasce, em 1990, a ONG Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo (Cepagro).

O Cepagro foi fundado por professores universitários, organizações de pequenos agricultores e técnicos da extensão rural oficial do Estado de Santa Catarina, com a finalidade de estudar e propor novas estratégias de desenvolvimento para o meio rural, com ênfase na agricultura familiar e no estímulo ao associativismo (Turnes & Schimidt, 2016). O grau de organização da agricultura familiar era considerado baixo e havia poucos atores dedicados ao seu desenvolvimento. Em 2003, passou a atuar também no meio urbano, em iniciativas de agricultura relacionadas com a gestão comunitária de resíduos orgânicos e hortas comunitárias e com consumidores urbanos agroecológicos. No início dos anos 2000, a agroecologia tornou-se central na sua atuação, com a agricultura familiar sendo vista como sua protagonista.

Atualmente, o Cepagro tem como missão a promoção da agroecologia de maneira articulada em rede em comunidades rurais e urbanas, garantindo a incidência política (Cepagro, 2017).

Em sua trajetória, a organização enfrentou desafios e buscou caminhos para mobilizar recursos necessários a sua atuação e sua sustentabilidade, bem como para fortalecer a causa defendida. A repercussão de seu trabalho pode ser vista por indicadores de legitimidade e efetividade conquistadas, por exemplo, na gestão de resíduos orgânicos e na diversificação em áreas cultivadas com tabaco.

No início da pesquisa, a visão de incidência política, na organização estudada, estava restrita à participação em espaços institucionais de controle social (Isunza & Lavalle, 2018) e a estratégias de *advocacy* (Libardoni, 2000) sobre a agenda de políticas públicas, âmbitos focalizados também por abordagens teóricas que tratam de incidência, ou capacidade de influência sobre cursos de ação pública. A trajetória da organização na causa da agroecologia, entretanto, sinalizava a necessidade de ampliar a compreensão sobre a relação entre as estratégias de ação da organização e seus efeitos na visão sobre o que significa mobilizar recursos e incidir politicamente. Assim, ao longo do trabalho, no diálogo entre perspectivas teóricas e análise dos dados do caso, o significado de incidência política mostrou-se mais amplo, incluindo diversas iniciativas de interação e/ou pressão política com o Estado; articulações coordenadas com grupos de base, com outras organizações, agentes públicos e/ou a sociedade civil em geral; fomento da visibilidade à causa defendida no debate público, ampliando a participação dos segmentos excluídos nos processos de tomada de decisões, com vistas a influenciar políticas e pessoas, de maneira a promover uma nova visão de sociedade e de mundo. Foi tornando-se visível que ações cotidianas da organização, como assessoria técnica aos grupos de base, organização de eventos e produção de materiais de comunicação, acabam constituindo alicerce para a incidência política, pois geram oportunidade de construir relações, confiança, conhecimento e legitimidade, trazendo, inclusive, oportunidades políticas.

O problema de pesquisa situa-se, portanto, na conexão entre um desafio prático e um teórico. O desafio prático é o de mobilizar recursos para a organização e para a causa da agroecologia e incidir politicamente, o que pode ganhar novos contornos ao se ampliar a compreensão sobre elementos da trajetória da organização, sua atuação, suas relações e seus resultados. Ao mesmo tempo, ao explorar a complexidade de um caso, é possível gerar alguma contribuição para o debate teórico, nas interfaces entre referenciais que abordam mobilização de recursos e capacidade de incidência de movimentos sociais sobre políticas públicas.

A pesquisa tem como objetivo, portanto, analisar a relação entre incidência política e mobilização de recursos, com base no caso do Cepagro e sua atuação na defesa da agroecologia. Para tal propósito, identifica-se o significado de incidência política realizada pela organização e suas estratégias nesses processos. Para ilustrar a relação entre incidência política e mobilização de recursos, os exemplos de atuação na gestão de resíduos orgânicos e na diversificação em áreas culti-

vadas com tabaco são detalhados. A pesquisa, de caráter descritivo e interpretativo, foi realizada entre 2017 e 2018. A abordagem do estudo de caso é qualitativa. A coleta de dados foi baseada em entrevistas semiestruturadas com membros e ex-membros da organização, análise de documentos e observação participante natural e não sistemática.

MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS E INCIDÊNCIA POLÍTICA: ORGANIZAÇÃO, MOVIMENTO SOCIAL E CAUSA DEFENDIDA

A mobilização de recursos vai além da captação de recursos monetários por meio de projetos específicos, constituindo esforço permanente, planejado e sistemático de fortalecimento da sustentabilidade da organização, em articulação com educação cidadã e participação social (Armani, 2008). A sustentabilidade assume o sentido de capacidade para tornar duradouro o valor social do projeto político-institucional da organização. Esta perspectiva implica posicionamento político, diálogo com outros atores, execução de parcerias, busca de credibilidade e legitimidade, capacidade de transformação e desenvolvimento institucional (Santos, 2005).

O elemento central da mobilização de recursos, conforme Santos (2009), é a ação educativa dirigida aos setores da sociedade, buscando o reconhecimento do papel de cada ator no enfrentamento dos problemas sociais. Brito & Melo (2007) entendem que a mobilização de recursos consiste em fortalecer as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) por meio da construção de uma base social de apoio político e financeiro, buscando aumentar sua autonomia financeira e política e sua capacidade de realização. A concepção de mobilização de recursos nesta pesquisa contempla, portanto, aspectos monetários, técnicos e políticos, como meio para alcançar a sobrevivência de OSCs e a possibilidade de contribuir para transformações sociais (Armani, 2008; Andion, 2015). Os recursos, por sua vez, são classificados, conforme apresentado por Santos (2005), de acordo com princípios de economia solidária (França Filho & Laville, 2004), na qual a solidariedade é central e a economia não se reduz ao mercado.

Baseados nessas referências e na realidade estudada do Cepagro, com sua defesa da causa agroecológica, os recursos são aqui considerados como: monetários, ou seja, recursos financeiros obtidos pela organização a partir de projetos com empresas, governos, fundações, agências de cooperação internacional, além de prestação de serviços, como também doações em dinheiro de pessoas físicas e jurídicas; não monetários, tais como serviços e apoios técnicos realizados, gratuitamente, por indivíduos, empresas e organizações, além de doações de materiais e equipamentos, parcerias na disponibilização de materiais, equipamentos e espaço para realização de atividades e, enfim, apoio político à organização e às suas causas.

Para compreender o significado da incidência política realizada pelo Cepagro na agroecologia, partiu-se de três categorias de análise da TPP: oportunidades políticas, repertórios de ação e redes sociais.

A TPP foi concebida nos anos 1980 para compreender os movimentos sociais, a partir de debates e análises comparativas entre a Teoria de Redes de Movimento Social

(TRMS), enquanto abordagem americana, e a Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS), sob uma abordagem europeia. A TPP difundiu-se na América, enfatizando o processo político das mobilizações e as bases culturais que as sustentam, em lugar da ênfase nas bases econômicas, focalizadas por abordagens norte-americanas entre as décadas de 1970 e 1980 (Gohn, 1997).

A TPP destaca o desenvolvimento do processo político, o grau de organização dos grupos demandatários, a influência da cultura e a interpretação das ações coletivas. As ideias, a linguagem, os símbolos e as práticas de resistência cultural são vistas como veículos de significados sociais que configuram ações coletivas. Os descontentamentos, os valores e as ideologias foram resgatados a partir de abordagem que enfatiza a identidade coletiva dos grupos e a interação cultural (Gohn, 1997).

Os principais autores dessa abordagem são Charles Tilly, Sidney Tarrow e Doug McAdam, cujas ênfases distintas remetem a novos conceitos (Gohn, 1997), contribuindo para mudanças e reconstituição da teoria à medida que movimentos sociais e sociedade se transformam.

A TPP focaliza a construção e a consolidação da ação coletiva relacionada a um ambiente externo de abertura democrática e oportunidades políticas, no qual os indivíduos são encorajados ou desestimulados a engajar-se em lutas políticas (MacAdam, Tarrow, & Tilly, 2009). Essas oportunidades são criadas pelo Estado, gerando um ambiente favorável por meio de incentivos e oportunidades para mobilizar e difundir ações coletivas para os movimentos ampliados (Gohn, 1997). As mudanças de oportunidades políticas são analisadas por Tarrow (2009) em cinco dimensões: abertura do acesso para novos atores; realinhamento político no interior do sistema; surgimento de aliados influentes; divisões emergentes no interior da elite e; declínio na repressão pelo Estado.

Alonso (2009) destaca que “a mobilização se baseia num conflito entre partes, uma delas momentaneamente ocupando o Estado, enquanto a outra fala em nome da sociedade” (p. 56). Para a ação coletiva consolidar-se, além das oportunidades políticas, é necessário que os desafiantes criem ou se apropriem de estruturas de mobilização preexistentes. Nesse caso, a atuação de ONGs e redes sociais nos processos de mobilização fornecem bases organizacionais para os movimentos (Gohn,1997; Alonso, 2012).

MacAdam, Tarrow, & Tilly (2009) definem confronto político como reinvindicações que as pessoas sem poder encaminham, de maneira coletiva, a pessoas poderosas, visando a superar condições de injustiça. O confronto inicia-se por meio de demonstrações públicas, para evidenciar a validade das demandas do movimento e o comprometimento com a causa defendida (Silva, 2015).

O termo “confronto” não está vinculado necessariamente ao uso da violência e sim à reivindicação de reparação. O uso ou não da violência estará vinculado às ações do movimento e da organização, o que conduz a outro conceito-chave da TPP, aquele de repertórios de confronto (Tilly, 1995). Trata-se de “um conjunto limitado de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e postas em ação por meio de um processo relativamente

deliberado de escolha" (Alonso, 2012, p.26). Segundo Abers, Serafim, & Tatagiba (2014), Tilly empregou o conceito de repertório para analisar as escolhas dos movimentos quanto a sua forma, não ao conteúdo da ação coletiva.

Embora a noção de repertório seja útil para compreender a ação dos movimentos sociais, Abers et all. (2014) apontam seus limites na realidade brasileira. Na abordagem de Tilly, a categoria protesto é componente central do repertório. Entretanto, o caso brasileiro desafia esta concepção pela contínua atuação dos movimentos no interior do Estado, com sua importante interação com agentes públicos. Essa atuação dentro do Estado pode dar-se por meio de arenas participativas ou assumindo posições na burocracia, transformando o próprio Estado em espaço de militância política. Ainda, "[...] no caso brasileiro, a própria criação de movimentos importantes resulta de alianças entre indivíduos dentro e fora do Estado, o que coloca em xeque a visão do Estado como contraponto do movimento" (Abers et all. 2014, p. 331).

A partir desta ótica, Abers et all. (2014) sugerem complementar a noção original de repertório de Tilly com o conceito de "repertório de interação" entre Estado e sociedade civil. Essa visão inclui formas de ação coletiva de base colaborativa, permitindo incorporar a diversidade de estratégias utilizadas por movimentos sociais brasileiros na relação com o Estado.

No mesmo sentido, ao discutir possíveis dilemas entre autonomia e cooptação de movimentos sociais pelo Estado, Gomes & Alves (2017) destacam a relevância dos espaços institucionais para concretizar mudanças sociais almejadas. Embora haja riscos associados à cooptação formal e informal, como dispersão e esvaziamento das lutas sociais, a cooptação também pode representar certo grau de partiha de poder e se configurar como estratégia de atuação dos movimentos sociais para a promoção de mudança institucional.

Outro conceito considerado pela TPP é aquele de redes sociais. A concepção é de que uma população dispersa só se organiza para uma ação comum quando se mobiliza dentro de redes e entendimentos culturais compartilhados. Observa-se como as pessoas estão organizadas, que valores compartilham e como se estabelecem confiança e cooperação (Gohn, 1997).

Na visão de Carlos (2011), mesmo considerando as redes sociais nos estudos de movimentos sociais, a TPP aborda de maneira superficial sua atuação e os processos de construção de solidariedade e identidades entre seus participantes. Para cobrir essa lacuna, Carlos (2011) cita os estudos de movimentos sociais utilizando a análise de redes, que originou a TRMS, abordagem utilizada no Brasil por autores como Diani (2003), Scherer-Warren (2006, 2011) e Lavalle, Castello, & Bichir (2007). Esses autores assumem como premissa que as relações sociais estabelecidas entre indivíduos, atores coletivos, associações e/ou organizações constituem elemento estruturante da vida social.

PERCURSO METODOLÓGICO

Esta seção apresenta a organização em estudo e sua relação com a agroecologia; os

procedimentos metodológicos da pesquisa; e exemplos de articulação entre a organização, os recursos mobilizados e a incidência na gestão dos resíduos orgânicos e na diversificação em áreas cultivadas com tabaco.

Cepagro e agroecologia

Fundado em 1990, o Cepagro contava com uma Junta Administrativa composta por cinco organizações que atuavam com grupos de base (1º grau) no Estado de Santa Catarina. A função da nova organização era a de articular esforços em torno da agricultura familiar no Estado, como organização de 2º grau. Em 1999, houve uma reestruturação do Cepagro e a agroecologia foi incorporada ao seu projeto político, o que se tornaria eixo central de sua prática na década de 2000. A organização passou a atuar diretamente com grupos de base, tornando-se organização de 1º grau, mantendo a articulação com diversas organizações e redes na temática.
A agroecologia é compreendida pelo Cepagro (2017) como ciência, movimento social, sistema produtivo e propósito de vida, abarcando relações de justiça social, preservação ambiental e economia solidária, integrando os meios rural e urbano. Tais relações se traduzem em práticas coletivas, educativas, culturais e políticas visando à promoção da saúde; segurança e soberania alimentar e nutricional; conservação da agrobiodiversidade; ao resgate e à valorização dos saberes das comunidades; ao respeito aos ciclos da natureza; e à incidência política.

Em 2018, a organização atuava em prol da agroecologia em cinco áreas: desenvolvimento rural sustentável; agricultura urbana; gestão de resíduos orgânicos; educação agroecológica; e articulações de redes agroecológicas. Essa atuação ocorre nas seguintes frentes: apoio ao Núcleo Litoral Catarinense da Rede Ecovida de Agroecologia; execução de projetos para diversificação e transição para a agroecologia, em especial famílias produtoras de fumo; articulação de ações na gestão de resíduos orgânicos, com foco na compostagem; hortas em escolas como ferramentas pedagógicas; apoio a centros de saúde e centros de referência em assistência social para implantar hortas medicinais; conexão e troca de experiências entre produtores e consumidores agroecológicos; participação em conselhos e fóruns; organização e participação em eventos relacionados à agroecologia; sistematização de metodologias de trabalho; produção de materiais para divulgação e fortalecimento dos temas trabalhados e da causa defendida.

Método

O artigo apresenta uma análise sobre a relação entre incidência política do Cepagro e sua capacidade de mobilização de recursos. Com este propósito, são identificados o significado de incidência política para a organização e suas estratégias de ação. O recorte temporal do estudo é de 2006 a 2018, considerado pela organização como um “novo” período, pois passa a atuar com grupos de base, tendo a agroecologia como eixo central de suas atividades. Há mudanças na equipe e são desenvolvidos dois projetos estruturantes, com organizações de cooperação internacional, a partir de 2006.

A abordagem é qualitativa. A estratégia de investigação é o estudo de caso intrínseco (Stake, 2008), no qual o interesse está na

compreensão da complexidade do caso em si, como um sistema específico, único e delimitado, por meio do qual se pode aprender, também, sobre o fenômeno mais amplo que tal caso expressa. Embora não haja o propósito de construção de teoria a partir do caso, há a possibilidade de contribuição para proposições teóricas (Stake, 2008).

Foram utilizadas como fontes e técnicas de coleta de dados a observação participante, entrevistas semiestruturadas com membros e ex-membros da equipe e documentos da organização. Estes últimos se referem a atas de reuniões, projetos encaminhados a financiadores, editais de projetos, planejamento estratégico participativo, regimento interno, estatuto e informações do website da organização.

As entrevistas tornam acessíveis apenas os relatos das práticas e não as próprias práticas, que podem ser acessadas por meio da observação (Flick, 2004). O uso de diferentes fontes, dados e técnicas, bem como a triangulação, no sentido de considerar diferentes maneiras pelas quais o fenômenos é visto (Stake, 2008), qualificou a coleta dos dados e a construção dos resultados da pesquisa. O caráter reflexivo de um estudo de caso, no qual o pesquisador se compromete a ponderar as impressões da observação, dos dados e seus significados contextualizados (Stake, 2008), foi essencial durante todo o processo e para seus resultados.

A observação participante assumiu a forma natural, quando o pesquisador pertence à comunidade ou ao grupo que investiga (Gil, 2011), uma vez que um dos pesquisadores integra a equipe da organização, atuando na gestão administrativa financeira desde 2014. Trata-se de uma observação não sistemática, pois não foram elaborados plano de observação e instrumento de registro específico, mas ocorreu como parte da postura do pesquisador, que passou a estar no ambiente de trabalho enquanto membro da equipe e enquanto pesquisador, direcionando o olhar para certos fatos e relacionando-os com o objetivo da pesquisa.

O roteiro das entrevistas contemplou dez perguntas, elaboradas com base nas categorias de análise da TPP – oportunidades políticas, repertórios de ação e redes sociais – e na abordagem de mobilização de recursos adotada. No curso da pesquisa, incluiu-se a categoria relação Cepagro-Estado. As entrevistas foram conduzidas com cinco membros e um ex-membro da organização, selecionados em função de seu conhecimento profundo da organização e de sua causa, além de atuação na coordenação colegiada. As entrevistas foram gravadas com autorização dos entrevistados e transcritas. Uma pré-análise das entrevistas ocorreu durante a transcrição, destacando-se pontos considerados relevantes. Em seguida, o conteúdo foi analisado de modo a identificar exemplos de atuação da organização que evidenciassem como se desenvolve a relação entre mobilização de recursos e incidência política.

Gestão de resíduos orgânicos e diversificação em áreas cultivadas com tabaco

Dois exemplos de atuação do Cepagro revelaram-se propícios para analisar a relação entre essa atuação e as oportunidades políticas, repertórios e redes sociais, permitindo mobilizar recursos e incidir em causas: gestão de resíduos orgânicos e diversificação

em áreas cultivadas com tabaco.

Os resíduos orgânicos são matéria-prima para um insumo básico da agricultura agroecológica, o composto. O método de compostagem utilizado pelo Cepagro consiste na compostagem termofílica em leiras estáticas, com aeração passiva, visando a otimizar o processo de transformação da matéria orgânica em adubo natural. Atuando nessa temática, a organização busca a valorização da fração orgânica, a conscientização sobre o ciclo do alimento, a qualificação dos recicláveis secos e a redução do volume de rejeitos destinados ao aterro sanitário, gerando renda e promovendo o desenvolvimento local sustentável.

Na temática da diversificação em áreas cultivadas com tabaco, o trabalho iniciou a partir da adesão do governo brasileiro, em 2005, à Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT), da Organização Mundial da Saúde (OMS), que inclui o apoio a atividades alternativas economicamente viáveis à cultura do tabaco, além de promoção de saúde e cuidado com o meio ambiente. A partir de 2006, foram criados programas e iniciativas nesse sentido, envolvendo órgãos de governo federal, estadual e municipal, ONGs e outras organizações. O Cepagro executou seu primeiro projeto com agricultores produtores de tabaco em 2007, voltado à diversificação e transição produtiva para a agroecologia. Desde então, desenvolve projetos em vários municípios, com diversos parceiros.

RESULTADOS

Os resultados da análise são apresentados em três tópicos: significado de incidência política realizada pelo Cepagro e suas estratégias de ação; exemplos de oportunidades políticas e a relação entre Cepagro e Estado e; relação entre incidência política e mobilização de recursos para a organização e para a causa defendida.

Significado de incidência política e suas estratégias

A partir da análise das entrevistas, da observação e de informações documentais, considerando a literatura do campo, verifica-se que a incidência política realizada pelo Cepagro se aproxima do conceito de *advocacy* (Libardoni,2000). Este último pode ser associado, nesse caso, com as seguintes iniciativas: interação e/ou pressão política com o Estado; articulações coordenadas com grupos de base, com outras organizações, agentes públicos e/ou a sociedade civil em geral; fomento da visibilidade à causa defendida no debate público, ampliando a participação dos segmentos excluídos nos processos de tomada de decisões, com vistas a influenciar políticas e pessoas, de maneira a promover uma nova visão de sociedade e de mundo.

Foram mapeadas cinco estratégias utilizadas pelo Cepagro. A primeira delas é a atuação em espaços de construção e controle social de políticas públicas, como conselhos, fóruns e audiências públicas. A participação em conselhos é uma estratégia de ação dos movimentos para relacionar-se com o Estado, denominada participação institucionalizada (Abers et all (2014). Além da incidência no conteúdo das políticas e do controle de sua implementação (Isunza & Lavalle, 2018), esses espaços são considerados estratégicos para firmar parcerias e divulgar ações desenvolvidas pela organização.

A segunda estratégia é a sistematização de metodologias de trabalho e a produção de materiais, como cartilhas, folders, boletins técnicos, vídeos e livros. Essa estratégia possibilita estabelecer uma relação entre a prática dos sujeitos e as teorias, contribuindo para transformações individuais e coletivas.

> A sistematização, nesta perspectiva, significa a construção da memória de uma experiência de desenvolvimento local, seguida pela divulgação de saberes relacionados às práticas, com vistas a estimular o intercâmbio e a confrontação de ideias, bem como contribuir na reconstituição de visões integradas dos processos de intervenção social (Santos, 2005, p. 112).

A terceira estratégia mapeada foi a participação em eventos, organizados muitas vezes pelo próprio Cepagro. Os eventos são considerados como oportunidades de diálogo entre membros dos grupos de base, ONGs e representações governamentais, troca de saberes, fortalecimento da causa e da identidade dos grupos. Diferentemente de espaços mais institucionalizados, como os conselhos, nos eventos há mais liberdade para ampliar o diálogo, estreitar relações e conhecer realidades locais, pois alguns acontecem na propriedade do agricultor, na agroindústria de uma cooperativa ou em comunidade da periferia.

A quarta estratégia, conduzida pela equipe de comunicação, compreende a divulgação das ações do Cepagro e de organizações parceiras relativas à agroecologia. A comunicação é um canal de mobilização para a causa, cuja efetivação é entendida pela equipe do Cepagro como um ato político.

> As ações de comunicação devem servir à projeção da organização no espaço público como um interlocutor conhecido e reconhecido, capaz tanto de influenciar visões e opiniões no debate público como de mobilizar solidariedade, engajamento e contribuição material e financeira para causas sociais. [...] O fundamental e verdadeiro ato político da comunicação é fazer com que a sociedade em geral acredite e, consequentemente, apoie a luta cidadã (Armani, 2008, p. 50).

A quinta estratégia mapeada é o trabalho em rede com parceiros, central nas ações do Cepagro, desde sua origem. Atualmente, exemplos de redes das quais o Cepagro participa e articula são a Rede Ecovida de Agroecologia e a Rede Semear Floripa de Agricultura Urbana. O trabalho em rede é entendido pela equipe como ações desenvolvidas em parceria com pessoas e/ou organizações que aportam qualidades e capacidades em torno de um objetivo comum. Com efeito, as redes sociais

> [...] referem-se às comunidades de sentido construídas histórica ou voluntariamente em torno de afinidades/identificações ou objetivos comuns relacionados a uma causa, que serão os fios da rede. Por sua vez, esses fios são conectados entre si através dos elos da rede, que são os indivíduos e/ou organizações participantes dessa relação sociocomunitária (Scherer-Warren, 2011, p. 65-66).

Segundo Scherer-Warren (2011), os valores compartilhados são os fios que ligam os elos da rede e estes últimos são os indivíduos e

as organizações que a integram. Para o Cepagro, os fios da rede seriam a confiança, a cooperação, a solidariedade, a igualdade, a justiça e a transformação social. A causa defendida e o senso de pertencimento à rede constituem elemento de identidade vistos como compartilhados entre seus integrantes.

Oportunidades políticas e a relação entre Cepagro e Estado

A incidência política do Cepagro é influenciada por variados fatores, entre eles as oportunidades políticas e a maneira como a organização busca se relacionar com o Estado.

No que se refere a esse ponto, a eleição do vereador Marcos José de Abreu (Marquito) é reveladora. Marquito atuou no Cepagro entre 2002 e 2016, tendo sido o segundo vereador mais votado em Florianópolis nas eleições em 2016, recebendo 5.448 votos. Sua agenda política inclui a defesa da agroecologia e da agricultura urbana, além da promoção da gestão de resíduos orgânicos, da compostagem e da segurança alimentar e nutricional. Essa eleição contribuiu para evidenciar a incidência e a legitimidade de causas defendidas pelo Cepagro e para fortalecer a temática da agroecologia no município. Sua presença na estrutura estatal sensibiliza pares, envolvendo novos atores nos temas mencionados. Como exemplo, destaca-se a articulação iniciada pelo gabinete do vereador para a estruturação de uma rede de compostagem em Florianópolis, a partir da qual diferentes atores foram estimulados a contribuir.

Durante o 2.º Encontro Municipal de Agricultura Urbana, em 2016, organizado pela Rede Semear Floripa, com apoio do Cepagro, foram realizadas atividades que culminaram no mapeamento de demandas para a agricultura urbana no município e elaboração de uma carta. Essa carta foi apresentada a candidatos do Legislativo e do Executivo, que assinaram compromisso com as demandas, caso eleitos.

Ainda como resultado do encontro, constituiu-se um grupo de trabalho composto por representantes da sociedade civil e servidores públicos para elaboração de minuta de decreto para instituir um programa municipal de agricultura urbana. Como fruto de articulação política e trabalho técnico de representantes da sociedade civil e servidores do Executivo e do Legislativo municipais, esse Decreto (nº 17.688), assinado pelo prefeito em 2017, instituiu o Programa Municipal de Agricultura Urbana em Florianópolis. Com base na minuta desse decreto e na Política Nacional de Agricultura Urbana, o vereador Marquito elaborou o PL 17002/2017 para instituir a PMAPO. Esse PL foi aprovado em 06 de junho de 2018, com apenas um voto contrário, ainda que o vereador proponente integre a pequena bancada da oposição na Câmara. Tanto o Decreto nº 17.688 como o PL nº 17.002 fortalecem a gestão dos resíduos orgânicos e a compostagem, incentivando o reaproveitamento eficiente e sustentável de recursos e insumos locais.

A análise dos dados pesquisados evidencia que a organização se coloca como parceira na relação com o Estado, buscando "somar", "agregar", "dialogar", construir", verbos esses utilizados pelos entrevistados:

> O Cepagro tem posições claras, [...] uma

> base sólida de argumentação, porque tem entendimento do que está falando. Mas nunca é no tom do clássico enfrentamento, perfil destrutivo, que destrói para vir com o novo. [...] O Cepagro é mais o perfil reformista, aceita a estrutura que está posta, que não é ideal e vamos reformando. Nessa perspectiva de uma organização que é reformista, adotamos o perfil de construção com o Estado. Isto está totalmente claro para mim; somos mais de construção do que conflito e embate (Entrevista com diretor-presidente do Cepagro, que atua há dez anos na organização).

Essa relação de diálogo e construção com o Estado ocorre sobretudo em espaços como conselhos, fóruns, eventos e redes. Convém também realçar os termos de cooperação técnica firmados com entes públicos. O Cepagro mantém uma atuação com caráter construtivo, propositivo e dialógico, mesmo quando são necessários enfrentamentos. O caráter apartidário da organização também foi destacado, o que facilitaria o diálogo com variados governos e instâncias. Essa postura amplia o repertório de interação (Abers et all., 2014).

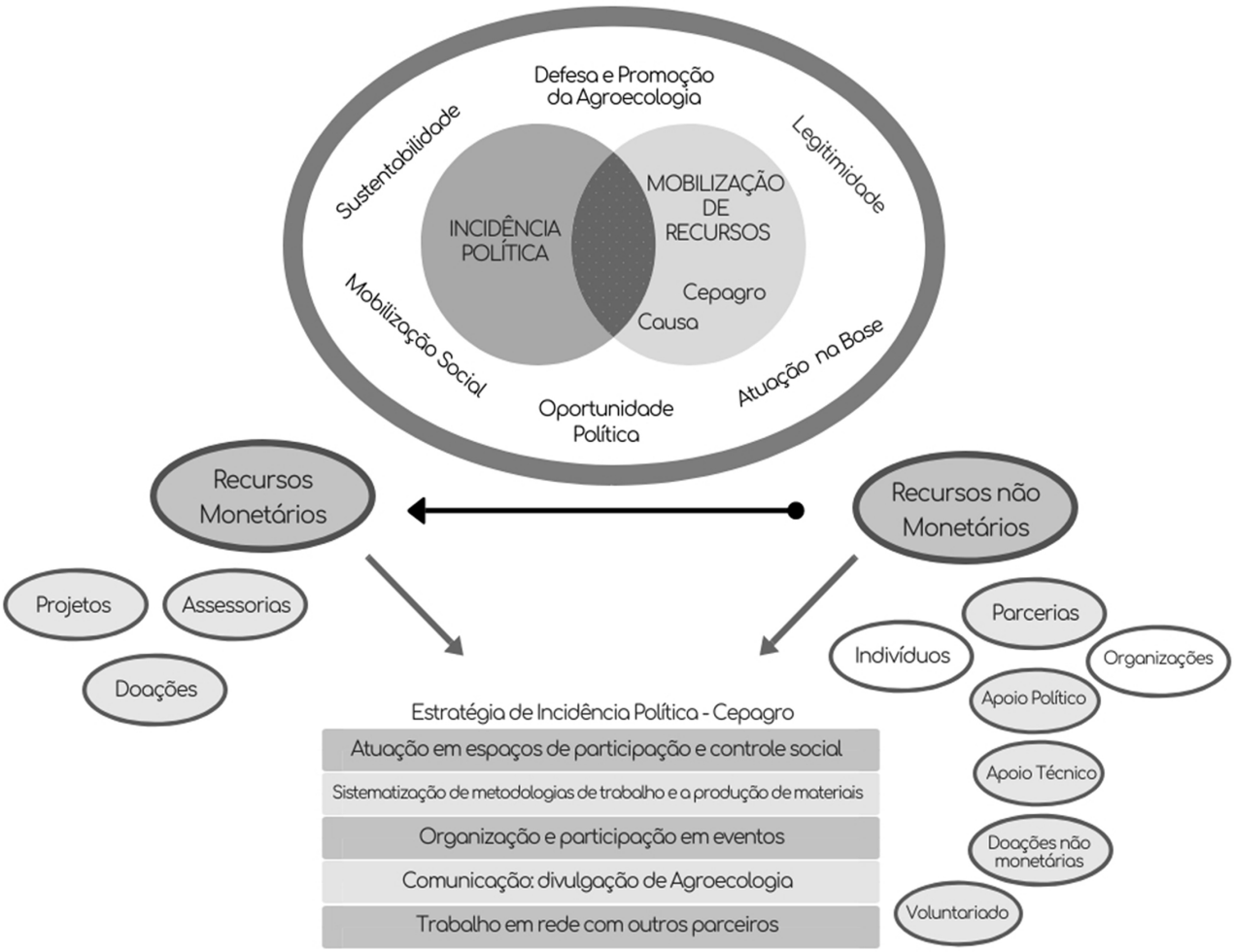
A relação entre incidência política e mobilização de recursos

A mobilização de recursos, conforme explicitado anteriormente, é considerada como processo de fortalecimento organizacional, fundamentado na construção de uma base social de apoio político e financeiro. Trata-se de um processo pelo qual uma organização promove educação cidadã, participação social e mobilização de recursos, monetários e não monetários, para a própria organização e para a causa, visando a contribuir para a transformação social.

Desta maneira, a incidência política é parte do processo de mobilização de recursos do Cepagro, que o legitima e fortalece. Com efeito, a mobilização de recursos qualifica e potencializa a incidência política realizada pela organização. Esta incidência é baseada na articulação e mobilização de grupos de base, de outras organizações, de agentes públicos e da sociedade civil em geral, em torno da causa da agroecologia, não se restringindo a uma relação de pressão ou interação política entre a organização e o Estado. Segundo os entrevistados, a incidência política expande-se no processo de mobilização da sociedade civil, que colabora com a construção de uma base social para a organização, conferindo legitimidade, credibilidade e relevância social para a agroecologia com diferentes atores.

Na Figura 1, procura-se ilustrar essas relações, considerando a complexidade e a multidimensionalidade entre os fenômenos da incidência política e da mobilização de recursos, apontando igualmente as estratégias para tal.

Figura 1. Relação entre incidência política e mobilização de recursos



As estratégias de incidência política da organização são viabilizadas a partir de recursos, monetários e não monetários, mobilizados especialmente por meio de projetos com financiadores, assessorias técnicas e trabalho voluntário. Um exemplo da estratégia da organização de eventos foi o Festival Santa Catarina Agroecológico, em 2017, com o objetivo de promover e valorizar a agroecologia, com destaque para o papel da mulher. Foram mobilizados recursos monetários, via patrocínio da Fundação Banco do Brasil (FBB), para custeio de transporte e hospedagem de participantes, aquisição de alimentos e produção de material de divulgação. Recursos não monetários foram mobilizados na forma de trabalho voluntário para recepção e cadastramento dos participantes, cobertura de comunicação e uso gratuito do auditório da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina, Epagri.

A Figura 1 evidencia que incidência política e mobilização de recursos se inter-relacionam em um macroambiente de promoção da causa, de atuação com grupos de base e ações de participação social para a temática, conferindo legitimidade para a organização e para a causa defendida.

Focalizando a atuação com grupos de base, a análise das estratégias de incidência política, as oportunidades políticas e a mobilização de recursos para a organização e para a causa, foi possível elaborar as Figuras 2 e 3, contemplando linhas do tempo da atuação do Cepagro na gestão de resíduos orgânicos e na diversificação em áreas cultivadas com tabaco.

A representação em uma linha do tempo não significa que se trate de um processo linear. Os elementos inter-relacionam-se e influenciam-se ao longo do tempo. Os itens em azul referem-se a ações desenvolvidas com grupos de base, com apoio de recursos monetários mobilizados a partir de projetos nos quais a organização foi proponente e/ou parceira. Em preto, são elencadas as estratégias de incidência política. Em vermelho, são destacadas as oportunidades políticas mapeadas no período.

A linha do tempo relativa à gestão de resíduos orgânicos (Figura 2) inicia em 2003, com ações em grupos de base, como o Programa Vivendas, que contemplava a reciclagem de materiais e resíduos orgânicos, e finaliza em 2018, com o lançamento do Edital do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) e do Fundo Socioambiental Caixa (FSA) nº 1/2017, que selecionou 11 instituições, incluindo a Prefeitura de Florianópolis, que recebeu cerca de R$ 1 milhão para executar ações de compostagem no município. Entendido como uma oportunidade política, o referido edital foi lançado para apoio a projetos de compostagem no valor de R$ 10 milhões. O objetivo foi a seleção de projetos integrados de separação na fonte e reciclagem da fração orgânica de resíduos sólidos em municípios ou consórcios públicos intermunicipais que atuem na gestão de resíduos sólidos.

No ano de 2008, inicia-se o projeto Revolução dos Baldinhos, a partir de um surto de leptospirose na comunidade Chico Mendes. A solução foi encontrar um destino adequado para os resíduos orgânicos, pois com a ineficiente coleta, ficavam espalhados pelas ruas. Com apoio do Cepagro, organizações locais e moradores, iniciou-se o projeto para realizar a gestão dos resíduos orgânicos, por meio da separação dos resíduos pelos moradores, destinação em pontos de entrega voluntária e coleta por agentes comunitários do projeto para compostagem. Esse trabalho gerou aprendizagem e permitiu sistematizar sua metodologia, premiada como Tecnologia Social pela FBB, tendo sido replicada em outros locais do país.

O Cepagro realizou, ainda, assessorias técnicas para organizações como o SESC/SC e a subprefeitura da Lapa, em São Paulo, responsável por importante pátio de compostagem. Além de elaborar o projeto técnico, assessorou a implantação e o monitoramento de operações, o que permitiu aprimoramento técnico e geração de referências para operacionalizar pátios de compostagem de maior porte.

Ainda como estratégia de incidência política, o Cepagro produziu materiais técnicos, como o Boletim Técnico de Compostagem para Pátios de Pequeno Porte e o manual "Compostagem doméstica, comunitária e institucional de resíduos orgânicos: manual de orientação". Este último foi elaborado em cooperação com o SESC/SC e o Ministério do Meio Ambiente.

A organização realizou eventos e cursos, tais como o Gestão Comunitária de Resíduos Orgânicos e Agricultura Urbana, promovido anualmente desde 2015. Trata-se de um meio para contribuir com a formação de lideranças comunitárias, agentes públicos e outras pessoas interessadas.

Paralelamente, a organização participou de grupo de trabalho de compostagem no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), em 2016. O grupo dedicou-se a elaborar uma resolução estabelecendo critérios e procedimentos para garantir a qualidade do composto e sua utilização segura, além de orientar os procedimentos de licenciamento ambiental das unidades de compostagem de resíduos sólidos orgânicos, visando a benefícios à agricultura, à saúde pública e ao meio ambiente (CONAMA, 2017).

Essas ações contribuíram para ampliar a visibilidade da temática, para qualificar discussões e ações técnicas, gerar diálogo entre diferentes atores e organizações e mobilizar pessoas para a causa. Como evidência, no edital FNMA/FSA nº 1/2017, entre os quatro materiais disponibilizados como referências técnicas, três se relacionam a ações do Cepagro: o manual de operação supracitado, o projeto Revolução dos Baldinhos e o projeto de compostagem da subprefeitura paulistana. Conclui-se que as ações do Cepagro com grupos de base e realizando ações de incidência política (Figura 2), somadas a outras oportunidades políticas do período, contribuíram para o lançamento do edital.

Figura 2. Linha do tempo da atuação do Cepagro na gestão de resíduos orgânicos

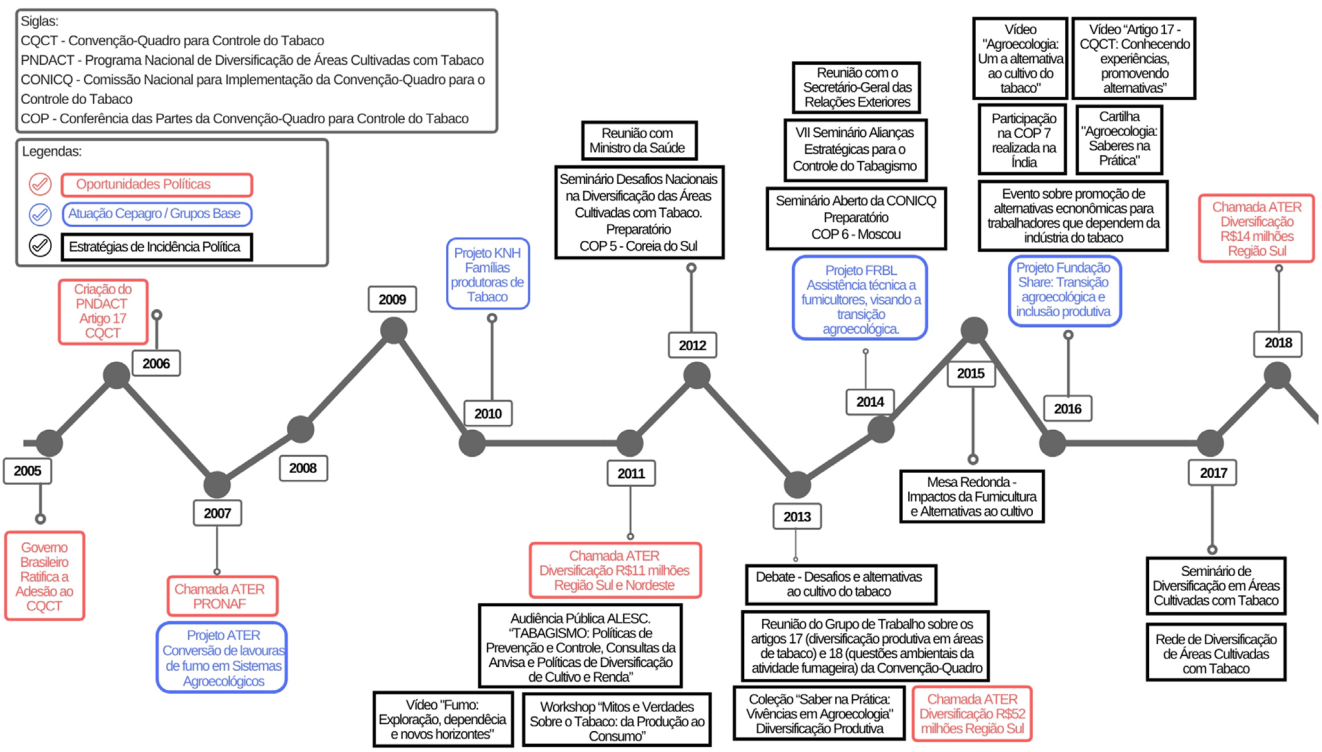
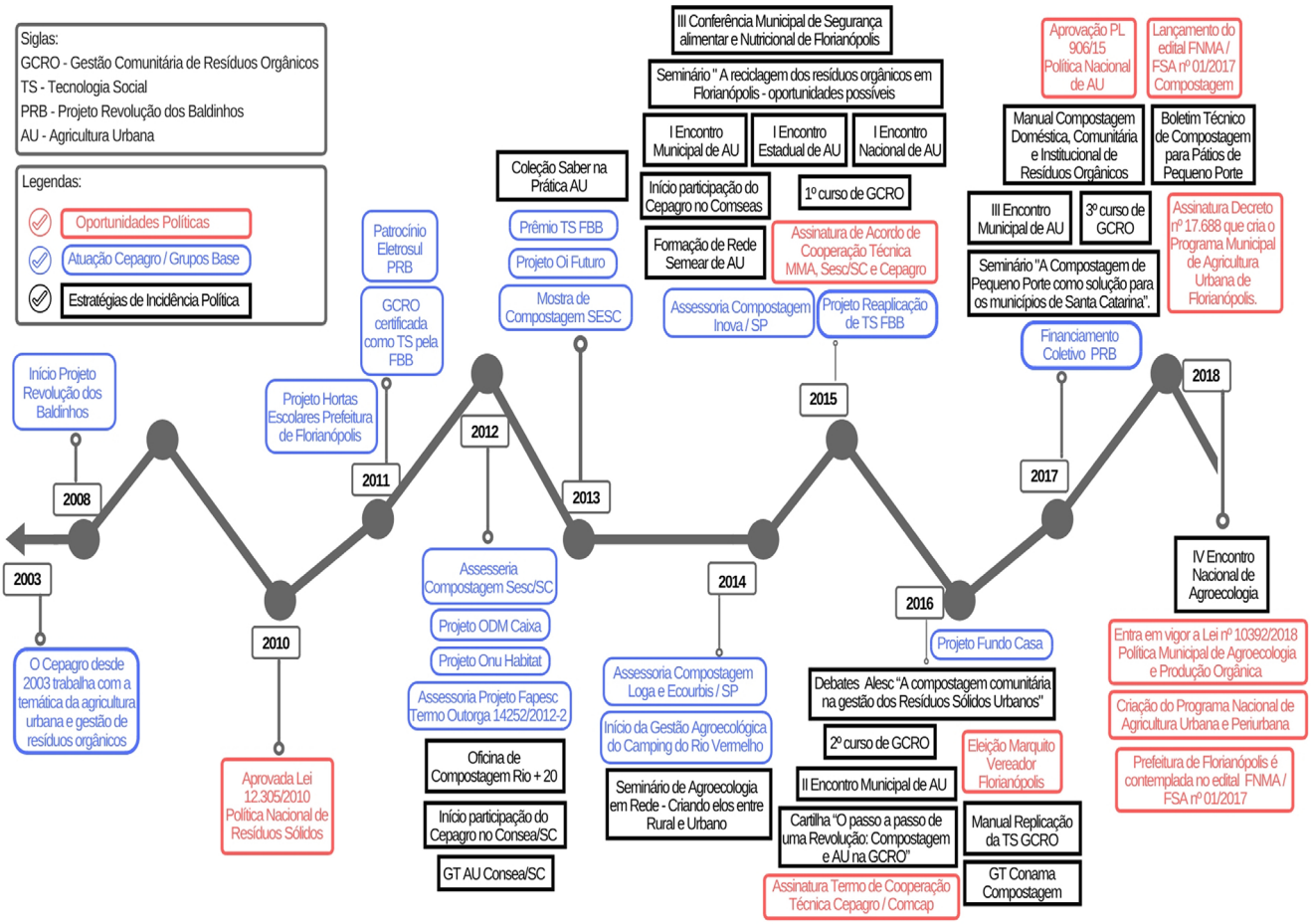


Figura 3. Linha do tempo da atuação do Cepagro na gestão de diversificação em áreas cultivadas com tabaco



Na temática da diversificação em áreas cultivadas com tabaco (Figura 3), a linha do tempo inicia em 2005, com a oportunidade política da ratificação, pelo governo brasileiro, da adesão à convenção da OMS relativa ao controle do tabaco (CQCT/OMS). A linha segue até 2018, quando o governo lança a Chamada Pública n° 04/2018, no valor de R$ 14.237.928,91, para assistência técnica e extensão rural (ATER), que beneficiará 3.840 Unidades Familiares de Produção Agrária (UFPAs).

A CQCT trata, nos artigos 17 e 18, do apoio às atividades alternativas economicamente viáveis à cultura do tabaco e a proteção ao meio ambiente e saúde das pessoas, respectivamente. A Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) é a responsável pela implementação do artigo 17, por meio do Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco (PNDACT), criado em 2006 para gerar alternativas de renda aos agricultores e evitar que aqueles que têm na fumicultura sua principal atividade diminuam sua renda, em função da desejada redução mundial do consumo de tabaco. O Cepagro executou seu primeiro projeto com agricultores produtores de tabaco em 2007, por meio de chamada de ATER/Pronaf, desvinculado do PNDACT, mas com

público mapeado pela organização como prioritário para diversificação e transição produtiva para a agroecologia. Desde então, desenvolve projetos na temática. Um desses projetos foi realizado em 2014 e 2015, em parceira com o Ministério Público de Santa Catarina, com recursos do Fundo para Reconstituição de Bens Lesados (FRBL), visando à transição agroecológica para fumicultores em cem propriedades do Alto Vale do Rio Tijucas.

O Cepagro produziu materiais relacionados à temática, alguns deles em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e com o INCA. De outra parte, a organização participou e organizou eventos, colaborando, em 2017, com a organização do seminário "Diversificação em áreas cultivadas com tabaco". O evento recebeu mais de 30 ONGs, coooperativas e agências governamentais, que debateram potencialidades, desafios e estratégias de diversificação em áreas cultivadas com tabaco, visando a atender as recomendações dos artigos 17 e 18 da CQCT e aperfeiçoar o PNDACT. O encontro contribuiu para o desenho da chamada supracitada (ATER/PNDACT), lançada em 2018, abrangendo 42 municípios produtores de tabaco do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, não incluído o território de atuação do Cepagro.

CONCLUSÕES

A pesquisa evidencia que os resultados da incidência política são verificados no longo prazo. Na temática da gestão de resíduos orgânicos, o Cepagro iniciou suas ações em 2003, quando realizou uma série de ações com grupos de base e ações de incidência no âmbito institucional. Somente a partir de 2015, no município em que está sediado, a temática em questão alcançou evidência pública: as ações foram intensificadas e ampliaram-se as oportunidades políticas. Considerando a diversificação em áreas cultivadas com tabaco, além do longo prazo, evidencia-se que a incidência do trabalho da organização gera efeitos em outros territórios. Não diretamente para a organização, mas sim para a causa.

Na relação entre ONG e Estado, no período analisado, predominou a postura de colaboração e construção em prol das causas defendidas pela organização. Esta colaboração é evidenciada pelas parcerias com entes públicos na elaboração de materiais técnicos, na organização conjunta de eventos e em termos de cooperação técnica firmados. Tal ambiente colaborativo pode alterar-se, tornando-se mais conflituoso, com mudanças de contexto político e de lideranças no governo. De todo modo, conclui-se que, além do Estado como gerador de oportunidades políticas, as ONGs e a sociedade civil são polos de força e dinamismo capazes de influenciar processos de abertura de oportunidades políticas. Por meio do trabalho de incidência política, criando referências, apresentando demandas da base, sensibilizando a sociedade, servidores públicos e outros agentes no governo, as ONGs podem influenciar esse processo.

Quanto aos recursos, monetários e não monetários, a organização estudada mobiliza-os via parcerias com organizações internacionais, editais públicos e privados e prestação de serviços, entre outros. Essa mobilização de recursos permite que as estratégias de incidência política sejam realizadas no sentido de envolvimento social, sistematização

de experiências e metodologias, com o desenvolvimento de referências técnicas. Estas ações contribuem para a ampliação da visibilidade da temática e para a promoção, defesa, legitimidade e o fortalecimento da causa agroecológica.

Desta maneira, evidencia-se que, ao mobilizar recursos para as ONGs, recursos são destinados para a causa. Além disso, uma causa legítima e fortalecida colabora para que organizações tenham projetos aprovados, da mesma forma que colabora para que sejam lançados editais contemplando essas temáticas. As ações de incidência política de uma organização, em alguns casos, geram oferta de recursos que a mesma não acessa necessariamente, mas outras organizações próximas podem acessar. Assim, as ações podem seguir e a visibilidade da causa se amplia.

Entre as limitações da pesquisa, está a incipiente articulação entre abordagens teóricas que poderiam ser utilizadas para a compreensão do fenômeno. Uma das possibilidades é considerar teorias associadas ao conceito de campo (Bourdieu, 2003; 2011), para analisar o compartilhamento de recursos por diversas organizações para uma mesma causa. É possível avançar, também, no diálogo com trabalhos que discutem oportunidades e riscos de cooptação em processos de institucionalização de políticas públicas, a exemplo de Gomes & Alves (2017).

REFERÊNCIAS

Abers, R., Serafim, L., & Tatagiba, L. (2014). Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: A experiência na era Lula. *Dados*, (57)325-357. https://doi.org/10.1590/0011-5258201411

Alonso, A. (2009). As teorias dos movimentos sociais: Um balanço do debate. *Lua Nova*, (76)49-86. https://doi.org/10.1590/S0102-64452009000100003

Alonso, A. (2012). Repertório, segundo Charles Tilly: História de um conceito. *Sociologia & Antropologia,* 2(3)21-41. https://doi.org/10.1590/2238-38752012v232

Andion, C. (2015). *Investimento social privado e mobilização de recursos na grande Florianópolis.* Florianópolis: UDESC.

Armani, D. (2008). *Mobilizar para transformar: A mobilização de recursos nas organizações da sociedade civil*. São Paulo: Peirópolis.

Brito, M., & Melo, M. E. (2007). *Hábitos de doar e captar recursos no Brasil*. São Paulo: Peirópolis.

Bourdieu, P. (2003). *Questões de sociologia.* Lisboa: Fim de Século.

Bourdieu, P. (2011). *Razões práticas: Sobre a teoria da ação.* Campinas: Papirus.

Brandenburg, A. (2002). *Movimento agroecológico: Trajetória, contradições e perspectivas.* Caminhos da agricultura. ANPPAS.

Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e pela Vida. 22 julho 2019. *Quintal de agrotóxicos: governo libera mais 51 venenos.* Disponível em https://contraosagrotoxicos.org/quintal-de-agrotoxicos-governo-libera-mais-51-venenos/.

Carlos, E. (2011). Contribuições da análise de redes sociais às teorias de movimentos sociais. *Sociologia Política*, 19(39)153-166. https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000200011

Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo, Cepagro (2017). *Relatório planejamento estratégico participativo*. Florianópolis: Cepagro.

Conselho Nacional do Meio Ambiente (2017). *Proposta de resolução Conama que define critérios para produção de composto de resíduos sólidos orgânicos: relatório das reuniões do GT Compostagem.* Disponível em <http://www2.mma.gov.br/port/conama/processos/8BF1C37E/Relatorio_GTCompostagem.pdf>.

Diani, M. (2003). Networks and social movements: A research program. In M. Diani, & D. MacAdam (eds). *Social movements and networks: Relational approaches to collective Action.* Oxford: Oxford University.

Estraviz, M. (2011). *Um dia de captador.* São Paulo: Zeppelini.

Flick, U. (2004). *Uma introdução a pesquisa qualitativa.* 2. ed. Porto Alegre: Bookman.

França Filho, G. C., & Laville, J. (2004). *Economia solidária: Uma abordagem internacional*. Porto Alegre: UFRGS.

Gil, A. C. (2011). *Métodos e técnicas de pesquisa social.* 6. ed. São Paulo: Atlas.

Gohn, M. G. (1997). *Teoria dos movimentos sociais: Paradigmas clássicos e contemporâneos.* São Paulo: Edições Loyola.

Gomes, M.V.P., & Alves, M.A. (2017). Como se cria um Ministério? O processo de cooptação como mecanismo de distensão na relação entre movimentos sociais e Estado. *Revista de Administração Pública,* 51(3)388-406. https://doi.org/10.1590/0034-7612154913

Isunza Vera, E.; Lavalle, A. G. (2018). *Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el Sur global: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica.* Bern: Peter Lang.

Lavalle, A. G., Castello, G., & Bichir, R. (2007). Protagonistas na sociedade civil: Redes e centralidades de organizações civis em São Paulo. *Dados*, 50(3)465-498. https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000300002

Libardoni, M. (2000). Fundamentos teóricos e visão estratégica da advocacy. *Estudos Feministas*, 8(2)191-206. https://doi.org/10.1590/%25x

McAdam, D., Tarrow, S., & Tilly, C. (2009). Para mapear o confronto político. *Lua Nova,* (76)11-48. https://doi.org/10.1590/S0102-64452009000100002

Santos, T. C. S. S. (2005). *As diferentes dimensões de sustentabilidade em uma organização da sociedade civil brasileira: o caso da Gapa-Bahia.* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração.

Santos, T. C. S. S. (2009). Organizações da sociedade civil e as contribuições teóricas contemporâneas acerca da sustentabilidade. *Cadernos Gestão Social*, 2(1)105-120.

Scherer-Warren, I. (2006). Das mobilizações às redes de movimentos sociais. *Sociedade e Estado*, 21(1)109-130. https://doi.org/10.1590/S0102-69922006000100007

Scherer-Warren, I. (2011). Redes da sociedade civil: Advocacy e incidências possíveis. In C. Martinho, & C. Félix. (eds). *Vida em rede: Conexões, relacionamentos e caminhos para uma nova sociedade.* Barueri, SP: Instituto C&A.

Silva, A. C. M. (2015). *Os bastidores da sociedade civil: Oportunidades políticas e estruturas de mobilização na construção de redes de defesa dos direitos humanos.* (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Sergipe, Pós-Graduação em Sociologia.

Stake, R. E. (2008). Case studies. In N. K. Denzin, & Y. S. Lincoln. (Eds). *Strategies of qualitative inquiry.* 3rd ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, p. 134-164.

Tarrow, S. (2009). *Poder em movimento: Movimentos sociais e confronto político.* Petrópolis, Vozes.

Tilly, C. (1995). Contentious repertoires in Great Britain. In T. MARK. (ed.). *Repertoires and cycles of collective action.* Durham: Duke University Press.

Turnes, V. A., & Schimidt, V. D. B. (2016). A agroindustrialização nas encostas da Serra Geral e o papel do CEPAGRO. In W. SCHMIDT. (ed.). *Agroecologia sem agricultores locais? Uma reflexão sobre implicações da agroindustrialização em projetos de desenvolvimento sustentável de territórios rurais.* Florianópolis: NEA EduCampo/UFSC, p. 99-121.