



Perspectivas em Políticas Públicas

JANEIRO/JUNHO | ENERO/JUNIO | 2014

VOL. VII; Nº 13; ISSN 1983-3733

Periodicidade: Semestral | Periodicidad: Semestral

Revista | Periódico - "**P**erspectivas em **P**olíticas **P**úblicas",
Faculdade de Políticas Públicas "Tancredo Neves",
Campus de Belo Horizonte,
Universidade do Estado de Minas Gerais, Brasil

EdUEMG - Barbacena 2014

Cadastrada em "Sumários Org-Sumários de Revistas Brasileiras"- Fundação de Pesquisa Científica de Ribeirão Preto (FUNPEC- RP) - www.sumarios.org/periodicos.asp
Cadastrada em "Banco de Dados Bibliográficos da USP" - DEDALUS-USP/Brasil
Indexada pelo Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX) www.latindex.unam.mx
Indexada por DIALNET - Fundación Dialnet de La Universidad de La Rioja/ Espanha - <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=14513>
Capes B5

EdUEMG - EDITORA DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS |
EdUEMG - EDITORA DE LA UNIVERSIDAD DEL ESTADO DE MINAS GERAIS
Av. Coronel José Máximo, 200 - Bairro São Sebastião - CEP 36202-284 - Barbacena - Minas Gerais - Brasil
Tel.: (55) 32 3362-7385 - eduemg.uemg@gmail.com

PROJETO DA CAPA | PROYECTO DE LA TAPA
Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos de Design - Escola Design/CBH/UEMG/ Brasil

VERSÃO ELETRÔNICA | VERSIÓN ELECTRÓNICA
revistappp.uemg.br

DIAGRAMAÇÃO | DIAGRAMACIÓN
Felipe Miquéias Vilaça

EDITORA GERAL | EDITORA GENERAL
Vanda Arantes de Araújo

COMITÊ EDITORIAL | COMITÉ EDITORIAL
Admardo Bonifácio Gomes
Carmem Lúcia Freitas de Castro
Cynthia Rúbia Braga Gontijo
Darli de Souza Dias
Izabela Soares (Secretária - Secretaria)

REVISORA PARA PORTUGUÊS E INGLÊS | REVISORA PARA PORTUGUÉS Y INGLÉS
Vanda Rosignoli

P 467 Perspectivas em Políticas Públicas; Vol.VII; Nº. 13 (janeiro - junho, 2014);
Barbacena: EdUEMG; Belo Horizonte : Faculdade de Políticas
Públicas "Tancredo Neves", Universidade do Estado de Minas
Gerais, Brasil, 2014.
V.VII
Semestral
Textos em português e espanhol.
ISSN 1983-3733
1. Administração Pública - Periódicos 2. Políticas Públicas - Periódicos.
CDU 351

REVISOR PARA ESPANHOL | REVISOR PARA ESPAÑOL

Jorge Carlos Serrallach

CONSELHO EDITORIAL INTERNACIONAL | CONSEJO EDITORIAL INTERNACIONAL

Alejandra Faúndez - Consultora Inclusión y Equidad (Chile)

Elisabete de Carvalho - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

Universidade de Lisboa (Portugal)

Enrique Martinez Larrechea - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Uruguay)

Geyser Margel - Universidad de la República (UDELAR/Uruguay)

Marco Aurélio Navarro Leal - Sociedad Mexicana de Educación Comparada (México)

Marta Eugenia Picado Mesen - Universidad de Costa Rica (UCR/Costa Rica)

Myriam Cardozo Brum - Universidad Autónoma Metropolitana de México (UAM/México)

Norberto Fernández Lamarra - Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF/Argentina)

Ursula Zurita Rivera - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/México)

CONSELHO EDITORIAL NACIONAL | CONSEJO EDITORIAL NACIONAL

Álvaro Ramalho Júnior - Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG)

Antônio de Pádua Nunes Tomasi - Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET/MG)

Bruno Lazzarotti Diniz Costa - Fundação João Pinheiro (FJP/MG)

Dijon Moraes Júnior - Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG)

Domingos Antonio Giroletti - Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo (FIPL/MG)

Eniel do Espírito Santo - Paidós Educação e Consultoria Ltda (Brasil)

Francisca Cândida Candeias de Moraes - Fundação de Desenvolvimento e Administração Pública (FUNDAP/SP)

Frederico José Lustosa da Costa - Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ)

Janete Gomes Barreto Paiva - Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG)

Júlio César Machado Pinto - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Lígia Gomes Elliot - Fundação Cesgranrio (RJ)

Márcia Soares de Alvarenga - Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ/RJ)

Marco Antônio Machado - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MINAS)

Maria Cecília Loschiavo dos Santos - Universidade de São Paulo (USP/SP)

Maria Celeste Moraes Guimarães - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Maria Coeli Simões Pires - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Maria de Lourdes Melo Praes - Universidade Federal de Uberlândia (UFU/MG)

Nelson Colossi - Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC/SC)

Otávio Soares Dulci - Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG)

Pedro Antônio de Melo - Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária (INPEAU/UFSC)

Rogério Delamare Ruas - Consultor Independente (Brasil)

Salomão Antônio Mufarrej Hage - Universidade Federal do Pará (UFPA)

AVALIADORES | EVALUADORES

Álvaro Ramalho Júnior - Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG)
Carmen Déa Moraes Pataro - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
Domingos Antonio Giroletti - Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo (FIPL/MG)
Elisabete de Carvalho - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
Universidade de Lisboa (Portugal)
Eniel do Espírito Santo - Paidós Educação e Consultoria Ltda (Brasil)
Enrique Martinez Larrechea - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO- Uruguay)
Fátima Marília Andrade de Carvalho - Universidade Federal de Viçosa (UFV/MG)
Fernanda Tarabal Lopes - Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG)
Francisca Cândida Candeias de Moraes - Fundação de Desenvolvimento e
Administração Pública (FUNDAP/SP)
Frederico José Lustosa da Costa - Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ)
Geyser Margel - Universidad de la República (UDELAR/Uruguay)
Márcia Soares de Alvarenga - Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ/RJ)
Marco Aurélio Navarro Leal - Sociedad Mexicana de Educación Comparada (México)
Maria Coeli Simões Pires - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
Maria de Fátima de Paula - Universidade Federal Fluminense (UFF/RJ)
Maria de Lourdes Melo Praes - Universidade Federal de Uberlândia (UFU/MG)
Myriam Cardozo Brum - Universidad Autónoma Metropolitana de México (UAM/
México)
Nelson Colossi - Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC/SC)
Norberto Fernández Lamarra - Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF -
Argentina)
Pedro Antônio de Melo - Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração
Universitária (INPEAU/UFSC)
Rogério Cunha Campos - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
Rogério Delamare Ruas - Consultor Independente (Brasil)
Salomão Antônio Mufarrej Hage - Universidade Federal do Pará (UFPA)
Tania Hogla Rodríguez Mora - Universidad Nacional Autónoma de la Ciudad de
México (UNAM - México)
Ursula Zurita Rivera - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO -
México).

**GESTÃO SUPERIOR DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS
(UEMG) | GESTIÓN SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DEL ESTADO DE
MINAS GERAIS (UEMG)**

REITOR | RECTOR

Dijon de Moraes Júnior

VICE-REITORA | VICERRECTORA

Santuza Abras

PRÓ-REITORA DE GRADUAÇÃO | PRORRECTORA DE GRADUACIÓN

Renata Nunes Vasconcelos

PRÓ-REITORA DE EXTENSÃO | PRORRECTORA DE EXTENSIÓN

Vânia Aparecida Costa

**PRÓ-REITORA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO | PRORRECTORA DE
PESQUISA Y POSTGRADO**

Terezinha Abreu Gontijo

**PRÓ-REITOR DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E FINANÇAS | PRORRECTOR DE
PLANEAMIENTO, GESTIÓN Y FINANZAS**

Thiago Henrique Barouch Bregunci

CHEFE DE GABINETE | JEFE DE GABINETE

Eduardo Andrade Santa Cecília

**DIRETOR GERAL DO CAMPUS DE BELO HORIZONTE (CBH) | DIRECTOR
GENERAL DEL CAMPUS DE BELO HORIZONTE (CBH)**

Roberto Werneck Resende Alves

**DIRETORA DA FACULDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS "TANCREDO NEVES"
(FaPP/CBH/UEMG) | DIRECTORA DE LA FaPP/CBH/UEMG/BRASIL**

Carmem Lúcia Freitas de Castro

**VICE-DIRETORA DA FaPP/CBH/UEMG/BRASIL | VICEDIRECTORA DE LA
FaPP/CBH/UEMG/BRASIL**

Cynthia Rúbia Braga Gontijo

EdUEMG | EdUEMG

Coordenação: Daniele Alves Ribeiro

CORRESPONDÊNCIA | CORRESPONDENCIA

Revista "Perspectivas em Políticas Públicas"

Faculdade de Políticas Públicas "Tancredo Neves"/CBH/UEMG

Rua Major Lopes, 574 - Bairro São Pedro

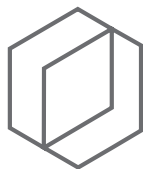
Belo Horizonte - Minas Gerais - Brasil CEP: 30330 050

E-mail: pppfapp@uemg.br

PPP "on line": revistappp.uemg.br

Site: www.uemg.br

Tel.: 55 31 3194-2508



LINHA EDITORIAL **EDITORIAL LÍNEA**

A Revista “**Perspectivas em Políticas Públicas**”, bilíngue (português e espanhol), editada semestralmente pela FaPP/CBH/UEMG, dedica-se a publicar textos inéditos (artigos científicos, artigos de atualização, artigos de revisão, resenhas, relatos de experiências, depoimentos e entrevistas) relacionados a temáticas de políticas públicas nas diferentes dimensões sociais. Constitui-se em canal para veiculação de novos conhecimentos e experiências sobre a temática, promovendo o intercâmbio nacional e internacional, especialmente no contexto da América Latina, e, ainda, em canal para a qualificação das diversas vozes e discursos produzidos no âmbito dessas políticas.

Os textos publicados são de inteira responsabilidade de seus autores. As opiniões neles emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da FaPP/CBH/UEMG.

É permitida a reprodução total ou parcial desta Revista, desde que a fonte seja citada.

El La Revista “**Perspectivas em Políticas Públicas**”, es una publicación bilingüe (portugués y español) editada semestralmente, por la FaPP/CBH/UEMG, que se dedica a divulgar textos inéditos (artículos científicos, artículos de actualización, artículos de revisión, reseñas, relatos de experiencias, declaraciones y entrevistas) relacionados con la temática de políticas públicas en distintas dimensiones sociales. Constituye un canal para difundir nuevos conocimientos y experiencias sobre el tema, promoviendo el intercambio nacional e internacional, especialmente en el contexto de América Latina, además de ser un vehículo para la calificación de diversas voces y discursos producidos en el ámbito de estas políticas.

Los autores de los textos publicados en la referida Revista se responsabilizan por entero de sus producciones. Las opiniones que en ellos se emiten, no coinciden siempre con el punto de vista de la FaPP/CBH/UEMG.

Se permite reproducir total o parcialmente esta Revista, siempre que se cite la fuente.



SUMÁRIO

EDITORIAL	11
-----------------	----

ARTIGOS

A SELEÇÃO DE PROJETOS COMO FATOR ESTRATÉGICO DE COMPETITIVIDADE: o caso EPAMIG Adelaide Maria Coelho Baeta e Aline Márcia Carraro Borges ...	19
OS FATOS HISTÓRICOS DE 1964 E A SITUAÇÃO INTERNACIONAL Bonifácio Andrada	55
AVALIAÇÃO DE UMA POLÍTICA DO MERCOSUL: o caso do credenciamento universitário e sua implementação na Argentina Facundo Solanas	93
CICLO DE POLÍTICAS: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas Savio Raeder	121

PONTO DE VISTA

INTERFERÊNCIAS DE GOVERNO E DO TERCEIRO SETOR NO CONTEXTO DE MUNICÍPIOS DO VALE DO JEQUITINHONHA Glaucia Margaret dos Santos Penêdo e Paiva, Heloisa Helena Loiola e Carmem Lúcia Freitas de Castro	149
---	-----

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO	171
--------------------------------	-----



SUMARIO

EDITORIAL	11
-----------------	----

ARTIGOS

LA SELECCIÓN DE PROYECTOS COMO FACTOR ESTRATÉGICO DE COMPETITIVIDAD: el caso EPAMIG	
---	--

Adelaide Maria Coelho Baeta e Aline Márcia Carraro Borges	19
---	----

LOS HECHOS HISTÓRICOS DE 1964 Y LA SITUACIÓN INTERNACIONAL	
--	--

Bonifácio Andrada	55
-------------------------	----

EVALUAR UNA POLÍTICA MERCOSUREÑA: el caso de la acreditación universitaria y su implementación en Argentina	
---	--

Facundo Solanas	93
-----------------------	----

CICLO DE POLÍTICAS: un enfoque integral de los modelos de análisis de políticas públicas	
--	--

Savio Raeder	121
--------------------	-----

PONTO DE VISTA

INTERFERÊNCIAS DE GOVERNO E DO TERCEIRO SETOR NO CONTEXTO DE MUNICÍPIOS DO VALE DO JEQUITINHONHA	
--	--

Glaucia Margaret dos Santos Penêdo e Paiva, Heloisa Helena Loiola e Carmem Lúcia Freitas de Castro	149
---	-----

NORMAS PARA PRESENTACIÓN	171
--------------------------------	-----



EDITORIAL EDITORIAL

Dijon Moraes Júnior

É sempre um privilégio escrever o editorial de uma publicação científica. Tornar público fatos, análises e ideias é enriquecer o debate e o próprio trabalho. É compartilhar visões novas e abordagens inéditas.

Disseminar o resultado de uma pesquisa, a descrição de um fato, a adoção de uma nova abordagem pelos autores estimulam a discussão, levantam polêmica, provocam a confirmação ou a contestação de novas ideias.

A revista *Perspectivas em Políticas Públicas*, uma publicação da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, da Universidade do Estado de Minas Gerais, agora em seu número 13, segue a contento essa linha.

As autoras Adelaide Maria Coelho Baeta e Aline Márcia Carrato Borges abordam a questão da seleção de projetos como fator estratégico de competitividade, tendo como referência o caso EPAMIG. Chamam a atenção para o cenário atual de incertezas e expectativas quanto ao retorno de investimentos e para a importância que projetos de P&D bem-sucedidos passam a ter. No caso citado, a EPAMIG, a seleção de projetos tornou-se estratégica para a empresa diante da escassez de recursos e de infraestrutura. Conhecer e analisar a estrutura da seleção de projetos de P&D e identificar as variáveis consideradas como estratégicas na sua escolha foram os objetivos das autoras.

Bonifácio Andrada abordou *Os fatos históricos de 1964 e a situação*

internacional, destacando a divisão do mundo, à época, em dois grupos poderosos, de um lado os Estados Unidos com a sua estrutura democrática e capitalista e, de outro, a União Soviética com a autocracia ditatorial do partido comunista. A situação conflitante gerou reflexos em todo o mundo e, principalmente, no Brasil, espaço de interesse para o avanço comunista.

Facundo Solanas faz a avaliação de uma política do Mercosul: o credenciamento universitário e sua implementação na Argentina, analisando os resultados do Mecanismo Experimental de Acreditación de carreiras de graduação. Seu objetivo é um tipo de avaliação que supere a “medição de resultados” no nível regional e os “impactos” no nível nacional, o argentino, no caso. Chama a atenção para a necessidade de se observar o processo de avaliação de políticas públicas numa perspectiva integral, que englobe não somente os efeitos diretos (medidos por indicadores quantitativos) e as características contextuais da construção da política, mas também os efeitos indiretos, vistos de diferentes perspectivas.

A proposta de Savio Raeder, em seu artigo *Ciclo de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas*, é a de explorar as potencialidades de análise do ciclo de políticas públicas, especialmente a partir da combinação de outros modelos de análise como os estágios definidos para o ciclo. A proposta é conduzida, inicialmente, por meio da delimitação dos elementos que compõem as políticas públicas, conceito que conta com as mais variadas definições. Fragilidades e potencialidades oferecidas pelo ciclo das políticas são apresentadas, finalizando o artigo, um quadro que consolida os relacionamentos entre as tipologias selecionadas e os estágios do ciclo delineados.

Gláucia Margaret dos Santos Penêdo e Paiva, Heloísa Helena Loiola e Carmem Lúcia Freitas de Castro levantam as interferências de

governo e do terceiro setor no contexto de municípios do Vale do Jequitinhonha. Começam por abordar a necessidade de alternativas que garantam a sobrevivência da população, com melhoria do acesso à informação, valorização dos recursos naturais, geração de emprego e renda e elevação da autoestima. A região depende do poder público, a população ativa restringindo-se a uma pequena parcela de habitantes, com fonte de renda fundada, basicamente, na agropecuária de subsistência e em algumas atividades ligadas ao artesanato e à produção mineral rudimentar. Entendem que a superação desses problemas só poderá ser alcançada pela via de parcerias voltadas para a implementação de projetos sob medida, provenientes tanto do poder público quanto de universidades e organizações da sociedade civil.

Como se comprova, as questões levantadas pelos diversos articulistas convidam à reflexão e à ação pertinente. E devemos isso não só a eles como também à direção da Faculdade de Políticas Públicas pela publicação da revista *Perspectivas em Políticas Públicas* e ao seu Conselho Editorial, que tão bem soube selecionar os artigos e os articulistas.

13

Renovo a minha satisfação pela honra de assinar este editorial.

Siempre es un privilegio escribir el editorial de una publicación científica. Hacer público hechos, análisis e ideas es enriquecer el debate y el trabajo en sí. Es compartir nuevas visiones y enfoques inéditos.

Al difundir los resultados de una búsqueda, la descripción de un hecho, la adopción e un nuevo enfoque, los autores estimulan el debate, plantean la controversia, provocan la confirmación o impugnación de las nuevas ideas.

La revista *Perspectivas en Políticas Públicas*, una publicación de la Facultad de Ciencias Políticas Públicas “Tancredo Neves” de la Universidad de Minas Gerais, ahora en su número 13, prosigue con su línea.

Las autoras Adelaide Maria Coelho Baeta y Aline Márcia Carrato Borges abordan el tema de la selección de los proyectos como un factor estratégico de competitividad, teniendo como referencia el caso EPAMIG. Llamen la atención sobre la situación actual de incertidumbre y expectativas en cuanto al retorno de las inversiones y la importancia que proyectos como P&D, bien sucedidos, pasan a tener. En el caso citado, EPAMIG, la selección de proyectos se ha convertido en estratégica para la compañía, dada la escasez de recursos e infraestructura. Comprender y analizar la estructura de selección de proyectos de P&D e identificar las variables consideradas como estratégicas en su elección fueron los objetivos de las autoras.

14

Bonifácio Andrada abordó Los hechos históricos de 1964 y la situación internacional, destacando la división del mundo, en ese momento, en dos grupos de poder; por un lado, Estados Unidos, con su estructura democrática y capitalista y, por otro, la Unión Soviética con la autocracia dictatorial del Partido Comunista. La situación de conflicto generó reflexiones en todo el mundo y especialmente en Brasil, área de interés para el avance comunista.

Facundo Solanas hace la evaluación de una política del Mercosur: la acreditación universitaria y su implementación en Argentina, analizando los resultados del Mecanismo Experimental de Acreditación de carreras de grado. Su objetivo es un tipo de evaluación que supere los “la medición de resultados” a nivel regional y los “impactos” a nivel nacional, el argentino en el caso. Llama la atención para la necesidad de observar el proceso de evaluación de las políticas públicas en una perspectiva integral, que abarque no sólo los efectos

directos (medidos por indicadores cuantitativos) y las características del contexto de la construcción de la política, sino también los efectos indirectos vistos desde diferentes perspectivas.

La propuesta de Savio Raeder, en su artículo *Ciclo de Políticas: un enfoque integrador de los modelos para el análisis de políticas públicas*, es explorar el potencial de análisis del ciclo de las políticas públicas, especialmente a partir de la combinación de otros modelos de análisis como las etapas definidas para el ciclo. La propuesta será inicialmente conducida por la delimitación de los elementos que componen las políticas públicas, un concepto que tiene los más variados entornos. Las debilidades y el potencial que ofrece el ciclo de las políticas son presentados, finalizando el artículo, un marco que consolida las relaciones entre las tipologías seleccionadas y las etapas del ciclo delineadas.

Glaucia Margaret dos Santos Penêdo e Paiva, Heloisa Helena Loiola y Carmem Lúcia Freitas de Castro elevan la *interferencia del gobierno y el tercer sector en el contexto de los municipios del Valle de Jequitinhonha*. Comienzan por hacer frente a la necesidad de alternativas para garantizar la supervivencia de la población con un acceso mejorado a la información, valorizando los recursos naturales, la generación de empleo e ingresos y el aumento de la autoestima. La región depende del poder público, la población activa restringida a una pequeña parte de las personas con fuente de renta establecida, básicamente en la agricultura de subsistencia y en algunas actividades y oficios relacionados al artesanato y a la producción de mineral crudo. Entienden que la superación de estos problemas sólo se puede lograr a través de alianzas orientadas a la ejecución de proyectos bajo medida, tanto del gobierno como de las universidades y las organizaciones de la sociedad civil.

Como se comprueba, las cuestiones planteadas por diversos autores

invitan a la reflexión y a la acción pertinente. Y se lo debemos no sólo a ellos, sino también a la dirección de la Facultad de Políticas Públicas por la publicación de la revista de Perspectivas en Políticas Públicas y a su Consejo Editorial, que tan bien supo seleccionar artículos y columnistas.

Renuevo mi agradecimiento por el honor de firmar esta editorial.



ARTIGOS
ARTÍCULOS

A SELEÇÃO DE PROJETOS COMO FATOR ESTRATÉGICO DE COMPETITIVIDADE: o caso EPAMIG

Adelaide Maria Coelho Baeta*
Aline Márcia Carraro Borges**

RESUMO

A inovação é vista como um fator de vantagem competitiva e de sobrevivência no mercado, levando as empresas a investirem em pesquisa e em desenvolvimento. O processo de seleção de projetos de P&D acontece em cenários com alto grau de incertezas e expectativas de retorno sobre os investimentos, mas, concomitantemente a esses fatores, os resultados dos projetos bem-sucedidos contribuem de maneira muito significativa para o crescimento e desenvolvimento da organização — gerando conhecimento, vantagem competitiva e lucros reais — e da sociedade, que ganha em qualidade de vida e produtos mais ajustados às suas reais necessidades. Um estudo de caso realizado na EPAMIG (Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais) comprova que a atividade de seleção de projetos se torna estratégica para a empresa diante da escassez de recursos e de infraestrutura. O objetivo deste estudo foi de conhecer e analisar a estrutura de seleção de projetos de P&D e identificar as variáveis que são consideradas como estratégicas na escolha. Constatou-se que: o modelo de seleção de projetos utilizado se encaixa em vários aspectos da literatura; a capacidade da empresa e o potencial de cada proposta definem o portfólio de projetos; existem fragilidades no processo.

19

* - Doutora em Engenharia de Produção pela COPPE-UFRJ. Professora do Centro Universitário de Sete Lagoas. Coordenadora do NCITI – Núcleo de Estudos em Ciência, Tecnologia e Inovação – FAPEMIG/UNIFEM.

** - Mestre em Administração com linha de pesquisa em Gestão da Inovação (2011). Graduada em Administração de Empresas pela Universidade Federal de Viçosa (2005). Especializada em Gestão de Recursos Humanos pela UNILESTE-MG (2007). Ex-Gestora em Atividades de Ciência e Tecnologia na Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG. Professora da Faculdade Pitágoras/ Betim, nos cursos de Administração de Empresas e Logística.

Palavras-chave: *Gestão da Inovação. Seleção de Projetos de P&D. EPAMIG.*

LA SELECCIÓN DE PROYECTOS COMO FACTOR ESTRATÉGICO DE COMPETITIVIDAD: el caso EPAMIG

RESUMEN

La innovación es vista como un factor de ventaja competitiva y de supervivencia en el mercado, llevando a las empresas a invertir en investigación y desarrollo. El proceso de selección de proyectos de P & D sucede en escenarios con un alto grado de incertidumbre y expectativas de rentabilidad de la inversión, pero, simultáneamente a estos factores, los resultados de proyectos exitosos contribuyen de manera significativa al crecimiento y desarrollo de la organización – generando conocimiento, ventaja competitiva y ganancias reales - y para la sociedad, que gana en calidad de vida y productos más adaptados a sus necesidades reales. Un estudio del caso realizado en EPAMIG (Empresa de Investigación Agropecuaria de Minas Gerais), muestra que la actividad de selección de los proyectos se convierte en estrategia para la empresa, debido a la escasez de recursos e infraestructura. El objetivo de este estudio fue conocer y analizar la estructura de la selección de proyectos de P&D e identificar las variables que son consideradas estratégicas para su elección. Se encontró que: el modelo de selección de proyectos utilizado se ajusta en diversos aspectos de la literatura, a la capacidad de la empresa y el potencial de cada propuesta de definir la cartera de proyectos, existen debilidades en el proceso.

Palabras clave: *Gestión de Innovación. Proyecto de Selección de P&D. EPAMIG.*

PROJECTS SELECTION AS A STRATEGIC FACTOR OF COMPETITIVITY ADVANTAGE: the EPAMIG's case

ABSTRACT

Innovation as a competitive advantage and survival factor in the marketplace leads companies to invest in R&D. The process for the selection of R&D projects develops in a high level context on investment uncertainties and expectations. However, the output of successful projects contributes meaningfully to the growth and development of the organization by generating knowledge, competitive advantage and actual profit as well as quality of the community life, offering products that meet its needs. A case study developed at EPAMIG (Minas Gerais Agriculture and Livestock Research Company) acknowledges project selection as strategic for a company that lacks infrastructure and resources. The survey aimed to learn about and analyze R&D project selection as well as identify the variables said to be strategic to such selection. The conclusion was that the selection model meets various aspects of the literature; the company capacity and the potential of each proposal define the projects portfolio; the process is faulty in some respects, though.

21

Keywords: *Innovation Management. P&D Projects selection. EPAMIG.*

1 INTRODUÇÃO

Para enfrentar a concorrência e identificar oportunidades em um ambiente instável, as organizações precisam ser ágeis, inovadoras e adaptáveis às mudanças. (BAÊTA; MELO, 2007). Na nova economia, as empresas são diferenciadas com base naquilo que geram de conhecimento e, para se sustentarem no mercado, utilizam-no para fazer coisas novas, obtendo, assim, vantagem competitiva.

Esse papel estratégico do conhecimento contribui de maneira significativa para o aumento dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento — P&D, além de educação, treinamento e outros ativos intangíveis (OECD, 1997). As atividades ligadas à P&D podem ser consideradas como as mais clássicas dentre as iniciativas inovadoras, exercendo influência sobre o processo de inovação tecnológica nas empresas e contribuindo para o surgimento de novas tecnologias, afirmam Périco e Rebelatto (2004).

Setores ou departamentos de P&D de novos produtos, organizados formalmente dentro das empresas ou em parceria com universidades e centros de pesquisa, têm sido responsáveis por inovações tecnológicas radicais e revolucionárias. Uma boa avaliação e seleção de projetos de P&D se torna fator estratégico, tendo em vista que as empresas não têm capacidade para executar todos os que lhe são apresentados. Além disso, a correta seleção de projetos de P&D representa uma melhor alocação dos recursos disponíveis.

O processo de seleção de projetos de P&D acontece em cenários com alto grau de incertezas e expectativas de retorno sobre os investimentos, mas, concomitantemente a esses fatores, os resultados dos projetos bem-sucedidos contribuem de maneira muito significativa para o crescimento e desenvolvimento da organização — gerando conhecimento, vantagem competitiva e lucros reais — e da sociedade, que ganha em qualidade de vida e produtos mais ajustados às suas reais necessidades.

Considerando todos os aspectos citados, este trabalho se propõe a entender como se dá o processo de seleção de projetos de P&D em uma importante empresa de pesquisa agropecuária de Minas Gerais e responder à seguinte questão: Quais as políticas, formulação e processo estratégico adotados na seleção de projetos de P&D pela

Empresa Mineira de Pesquisa Agropecuária (EPAMIG), a fim de orientar um desempenho superior no mercado?

Para responder a questão foi realizado um estudo de caso na EPAMIG com o intuito de conhecer e analisar a sua estrutura de seleção de projetos de P&D, identificar as variáveis que são consideradas como estratégicas na escolha de projetos promissores para a instituição e para a sociedade mineira.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Gestão da inovação

O interesse crescente pelo processo de inovação tem levado os setores público, produtivo e acadêmico a formarem alianças estratégicas, com o objetivo de proteger e fortalecer as empresas brasileiras para concorrerem nos mercados nacional e internacional.

Neste trabalho, as inovações tratadas englobam não só as novas tecnologias de produção, mas também a maneira de produzir, os processos. As inovações podem ser tecnológicas e organizacionais.

A inovação não é tarefa fácil, é um processo complexo e não linear que envolve múltiplas interações entre os agentes envolvidos — empresa, economia, sociedade. Requer o uso intensivo de informações estratégicas para sua efetivação e deve ser objeto de melhorias contínuas sem as quais a vantagem competitiva não se sustentará. (LEMOS, 1999).

Refletindo sob o ponto de vista econômico, destacam-se as reflexões pioneiras de Schumpeter (1982), que vinculou os conceitos de desenvolvimento econômico e inovação, estabelecendo uma relação causal entre eles. Ele afirma: “entendemos por desenvolvimento, portanto, apenas as mudanças da vida econômica que não lhe forem impostas de fora, mas que surjam de dentro, por sua própria

iniciativa". (SCHUMPETER, 1982, p.47). E ainda acrescenta uma diferenciação importante entre invenção e inovação:

[...] as inovações, cuja realização é função dos empresários, não precisam necessariamente ser invenções. Não é aconselhável, portanto, e pode ser completamente enganador, enfatizar o elemento invenção como fazem tantos autores. (SCHUMPETER, 1982, p.62).

A corrente teórica chamada de institucionalista-schumpeteriana aborda, principalmente, o estudo das estratégias de inovação, o mercado e a relação existente entre dois ou mais agentes econômicos, fazendo uma análise nos setores empresariais e industriais. A inovação tem como estratégia, dentro da empresa, nos levar a enxergá-la como fonte de vantagem competitiva no mercado globalizado.

24

Contradizendo a posição schumpeteriana, merecem destaque as considerações interativas do modelo da Tripla Hélice (*Triple Helix*), concebido por Etzkowitz e Leydesdorff (1995), que destacam o papel das universidades e inclui o governo como participante relevante tendo em vista sua capacidade de fomentar e incentivar o processo de inovação.

Cada hélice é uma esfera institucional independente, que trabalha em cooperação e interdependência com as demais vertentes, por meio de fluxos de troca de conhecimento entre elas. Além disso, cada esfera institucional assume o papel umas das outras, ou seja, as universidades adotam postura empresarial, licenciando patentes e acolhendo empresas de base tecnológica, enquanto as empresas adquirem uma dimensão acadêmica quando compartilham conhecimentos entre elas e treinam seus funcionários em níveis de qualificação cada vez mais elevados.

Como as inovações geram mudanças em várias áreas do conhecimento e em diversos setores da economia, Tidd, Bessant e Pavitt (2008) classificam-nas em quatro categorias distintas, os chamados “4Ps da Inovação”:

- Inovação de Produto: mudanças nas coisas (produtos e/ou serviços) que a empresa oferece;
- Inovação de Processo: mudança na forma como os produtos e/ou serviços são criados ou entregues ao mercado;
- Inovação de Posição: mudanças no contexto em que os produtos/serviços são introduzidos ou apresentados ao mercado;
- Inovação de Paradigma: mudanças nos modelos mentais estabelecidos que norteiem as atividades e o processo de decisão na empresa.

Entre os diferentes tipos de inovação é importante identificar o grau de novidade envolvido no processo, que varia desde melhorias incrementais de menor impacto até mudanças realmente radicais que transformam a maneira como se percebem ou se usam determinados produtos ou serviços. (TIDD; BESSANT; PAVITT, 2008, p.32).

25

2.2 A P&D como estratégia na empresa

As atividades de P&D vêm sendo implantadas de diferentes formas nas organizações com o objetivo de alavancar setores relacionados à produção. O acúmulo e a transferência de conhecimento são vistos como recursos na busca por produtos, serviços e processos mais eficientes. Por isso, tais atividades são frequentemente consideradas como o principal elemento de inovação, desenvolvimento e crescimento econômico. (EUROSTAT, 2008).

Para Pinheiro et al. (2006), os projetos dessa área estão ligados a duas abordagens. A pesquisa, na maior parte das organizações, é

vinculada a uma estrutura acadêmica, disciplinar, com alto grau de especificidade. Já o desenvolvimento tecnológico, por outro lado, é multidisciplinar e voltado para o mercado. Da tensão gerada pelos “falsos dilemas” dessas duas abordagens decorrem os impactos, que se refletem negativamente no processo de gestão.

A produção científica é mensurada pelo número e qualidade de artigos gerados pelo pesquisador: quanto maior o número de publicações, maiores as possibilidades de aprovação de recursos junto aos órgãos de fomento. Esse fato apressa a publicação prematura de resultados que poderiam ser protegidos, patenteados e posteriormente negociados.

Avaliando a perspectiva de elaboração de um novo produto, as parcerias entre pesquisadores e grupos de pesquisa, geralmente informais, que sustentam a troca de conhecimento científico na academia, tornam-se problemáticas se as regras sobre os direitos advindos da tecnologia eventualmente gerada não forem consentidas e formalizadas previamente. A falta de registros das atividades pode ser relacionada à própria cultura acadêmica, na qual o projeto é “do pesquisador” e não da instituição em que ele está inserido. Muitas vezes, isso leva a perda de informações essenciais e faz com que muitos trabalhos tenham que voltar ao início, gerando uma série de problemas e prejuízos com o retrabalho e o refinanciamento de uma mesma atividade.

Ainda se deve considerar a diversidade de especialidades profissionais demandadas na realização dos projetos — a multidisciplinaridade; o número de pessoas envolvidas; a estrutura física necessária; o volume e a variedade de informações a serem processadas e rastreadas; a sua duração real; e o número de parceiros engajados para o desenvolvimento e a conclusão do projeto como fatores que demonstram a complexidade destes e apontam para a necessidade

de um frequente acompanhamento e controle das atividades (PINHEIRO et al., 2006).

Os conceitos de pesquisa e desenvolvimento apresentados demonstram certo movimento das principais pesquisas internacionais para se adequar à dinâmica do mercado, que tem demonstrado maiores esforços do setor de serviços em busca de inovações. Nesse sentido, como um dos antecedentes das atividades de inovação, as atividades de P&D têm gerado conhecimentos que agregam valor aos relacionamentos que se desencadeiam ao longo da prestação/consumo de serviços e nos conduzem a abordar as atividades de P&D como ação estratégica da empresa.

Na empresa, a estratégia pode ser definida como um padrão ou plano que integra os principais objetivos, políticas e sequências de ação de uma organização em um todo coeso. Uma estratégia bem formulada ajuda a dispor e alocar os recursos da organização em uma posição viável, baseada em suas competências e deficiências relativas, mudanças previstas de ambiente e movimentos eventuais de oponentes inteligentes. (MINTZBERG; QUINN, 1996).

As dificuldades de muitos processos de seleção de projetos de P&D estão associadas justamente à falta que têm de ligação com a estratégia da empresa. Um exemplo percebido é a alocação de recursos para pesquisa exploratória em processo e produto que deveria ser influenciada pela ênfase da empresa em manter, expandir ou diversificar a base de negócios no seu horizonte estratégico. O portfólio de projetos de P&D precisa sustentar os planos e estratégias da empresa e de suas unidades de negócio. (LIBERATORE, 1988).

Um modelo proposto por Rabechini, Maximiliano e Martins (2005) é composto por seis etapas, a saber: (1) preparação para a implementação da gestão de projetos ou portfólios, quando é importante o entendimento a respeito das estratégias adotadas pela

empresa, bem como de seu modelo de negócio, para construção de uma boa metodologia para análise dos projetos. A identificação de critérios e parâmetros e a atribuição de pesos para cada um deles ajudam nos processos de seleção dos projetos que deverão acontecer. (2) Num segundo momento, acontece a formação de uma listagem de projetos que poderão vir a formar a carteira a ser desenvolvida. Características como objetivos, prazos, custos estimados, recursos e estrutura necessários, indicadores, restrições e riscos envolvidos devem ser analisadas nesse momento. (3) Nessa etapa, é realizada a avaliação da lista construída na etapa anterior, visando à priorização destes. Tal processo exige o credenciamento dos envolvidos nesse julgamento, por parte da organização ou por um comitê específico que avaliará aspectos de viabilidade operacional – efetividade – e estratégica – alinhamento com as estratégias da organização. (4) É formada a carteira de projetos de P&D a serem desenvolvidos e o plano de gerenciamento desse portfólio. Os projetos que passaram pelas filtragens anteriores dão origem a essa carteira. (5) Ocorre então a administração propriamente dita dos projetos escolhidos. Aspectos como controle de recursos, acompanhamento do ciclo de vida do projeto, custos e capacidades dos recursos humanos envolvidos devem ser bem gerenciados nessa fase. (6) A última etapa se refere à revisão e controle do projeto, que deve acontecer por meio de reuniões periódicas com as equipes envolvidas em cada projeto para avaliar seu andamento. Com base nesse acompanhamento, pode haver modificações nos projetos da empresa.

A capacidade de formular, identificar, priorizar e avaliar de maneira crítica as demandas é uma questão estratégica que visa oferecer direção aos esforços da organização, uma vez que é impossível imaginar que se possa optar por investir em todas as áreas de conhecimento e em todas as oportunidades de desenvolvimento tecnológico e inovação ao mesmo tempo (CALDAS, 2001). Surge então a necessidade de que sejam definidas as prioridades e o foco

da instituição, ou seja, para qual direção ela deve apontar seus esforços, ressaltam Pinheiro et al. (2006).

A abordagem das capacidades dinâmicas tem especial importância para esse processo e para as configurações interorganizacionais, pois enfatiza que as competências distintivas dos atores externos, tais como compradores e fornecedores, estão entre os fatores impulsionadores das decisões de desenvolver ou não a cooperação. (LORENZONI; LIPPARINI, 1999; TEECE; PISANO; SHUEN, 1997).

A formação de redes pode favorecer a transferência ou o acesso ao conhecimento. A capacidade de aprendizagem organizacional é decisiva e uma troca intensa de conhecimento pode ajudar a reforçar o posicionamento estratégico. (LORENZONI; LIPPARINI, 1999). A capacidade relacional surge, então, como ativo estratégico, para grandes assim como para pequenas empresas, permitindo flexibilidade na combinação e coordenação dos recursos.

29

2.3 Seleção de projetos de P&D

Antes de analisar os métodos para a seleção dos projetos que irão fazer parte de uma carteira de projetos de P&D, é importante um estudo mais detalhado dos critérios para avaliação e seleção de cada projeto. Fonseca e Kruglianskas (2002) sugerem alguns critérios para a avaliação de projetos de P&D:

- Critérios estratégicos: compatibilidade com a estratégia e o planejamento de longo prazo da empresa; consonância com as políticas da empresa relacionadas a risco; oportunidades advindas do projeto diante das necessidades da empresa; coerência com a imagem da empresa.
- Critérios de P&D: compatibilidade com as estratégias específicas de P&D da empresa; acesso a recursos humanos

capacitados e motivados; impacto em outros projetos; prazo e custo de desenvolvimento.

Cada método requer que os projetos sejam avaliados e classificados com base em determinados critérios. Martino (1995) apresenta outra lista que separa a avaliação de projetos em três grupos de critérios:

- Critérios técnicos: São aqueles relacionados ao conteúdo do projeto propriamente dito e ao seu gerenciamento. Além de serem empregados na avaliação dos projetos de P&D, esses fatores podem ser aplicados também para a realização de uma seleção prévia (*screening*) dos projetos propostos, antes da utilização de um método mais elaborado e dispendioso de seleção. Eles podem ser ainda usados na pontuação, classificação ou seleção do portfólio de projetos.

30

- Critérios políticos: Os principais fatores políticos a serem observados no processo de seleção de projetos de P&D são aqueles relacionados aos regulamentos governamentais, que incluem: Regulamentação de agências e regulação econômica.

- Estágio de inovação: Martino (1995) recomenda, ainda, que a avaliação dos projetos de P&D deve considerar o tipo de pesquisa proposto, uma vez que em função disso os critérios de avaliação podem variar. O autor define quatro categorias de projetos de P&D, de acordo com o estágio de inovação: Pesquisa básica; Pesquisa aplicada; Protótipo ou projeto piloto; Desenvolvimento comercial.

Nesse processo de avaliação de projetos de P&D, alguns fatores devem ser considerados para medir a atratividade de cada projeto proposto, afirma Roussel et al. (1991), conforme apresentado no Quadro 01:

Quadro 1 - Elementos de atratividade de um projeto de P&D

(continua)

Elementos de Atratividade de um Projeto de P&D	Critérios para Mensurar a Atratividade
Adequação à estratégia da organização.	Julgamento: variação de pobre e excelente.
Mérito inovador e importância estratégica para o negócio.	Potencial de resultar em: (a) melhoria da competitividade do negócio; (b) algo aplicável a mais de um negócio da empresa; (c) ingresso em um novo negócio; Julgamento: alto a baixo;
Durabilidade da vantagem competitiva trazida.	Anos. Caso o resultado do P&D possa ser fácil e rapidamente iniciado pelos concorrentes, o projeto é menos atrativo que outro que resulte em uma vantagem protegida e de longo prazo.
Retorno.	Geralmente financeiro, mas às vezes pode significar atendimento a alguma exigência (por exemplo, de órgãos reguladores) ou desenvolvimento de conhecimento básico.
Impacto competitivo da tecnologia.	Básico, chave, embrionário, transitório.
INCERTEZA	
Probabilidade de sucesso técnico.	Probabilidade (percentual ou decimal, de 0,1 a 0,9). De acordo com a probabilidade de que o objetivo será alcançado conforme predefinido.

(conclusão)

Probabilidade de sucesso comercial.	Probabilidade (percentual ou decimal, de 0,1 a 0,9). De acordo com a probabilidade de sucesso comercial se o projeto obtiver sucesso técnico.
Probabilidade geral de sucesso.	Probabilidade (percentual ou decimal, de 0,1 a 0,9). O produto da probabilidade de sucesso técnico pela probabilidade de sucesso comercial.
EXPOSIÇÃO	
Custo em P&D até a conclusão ou decisão chave.	Unidades monetárias.
Prazo até a conclusão ou decisão chave.	Tempo (geralmente meses).
Capital e/ou investimento em marketing necessários a exploração do sucesso técnico.	Unidades monetárias.

Fonte: Adaptado de Roussel et al. (1991).

Uma seleção adequada dos projetos de P&D a serem realizados pela empresa possibilita uma melhor utilização dos recursos disponíveis. Segundo Bellegard e Garcia (2006), a seleção inadequada de projetos leva ao desperdício de recursos, considerando que os bons projetos não são realizados pela falta dos recursos investidos em projetos inferiores.

Liberatore (1988) identifica deficiências que são frequentes em modelos de seleção de projetos de P&D, tais como: a experiência e conhecimento do gestor de P&D e de sua equipe geralmente não são reconhecidos e incorporados ao processo de seleção; falta de alinhamento da seleção de projetos de P&D com os objetivos estratégicos da empresa.

A análise e avaliação dos projetos baseados na estratégia da empresa é uma questão importante para a seleção de projetos de P&D. Para tanto, torna-se necessário ao trabalho percorrer aspectos que definem estratégia no âmbito das empresas.

3 METODOLOGIA

A pesquisa é caracterizada como qualitativa, de natureza descritiva e exploratória, pois busca interpretar e atribuir significados aos fenômenos descrevendo suas características e/ou estabelecendo relação entre variáveis utilizando-se de técnicas padronizadas de coleta de dados a fim de proporcionar maior familiaridade com o problema (CASTRO, 2005; GIL, 1991; SILVA e MENEZES, 2001). O método escolhido foi o estudo de caso, defendido por Yin (2005), onde se propôs a estudar e analisar o processo de seleção de projetos de P&D na EPAMIG.

A coleta de dados fundamenta-se em uma revisão da literatura que auxilia na investigação do problema abordado, de modo a compreender o papel da P&D na empresa e sua importância no contexto de inovação. Como fonte primária de coleta de dados, faz-se uso de entrevistas em profundidade com gestores e responsáveis pelas funções de P&D da empresa selecionada, vinculados a departamentos ou ações de pesquisa.

As entrevistas aconteceram na sede da EPAMIG, em Belo Horizonte-MG, foram entrevistados funcionários e pesquisadores, dentre eles a responsável pelo Departamento de Pesquisa da instituição. Para garantir que o problema de pesquisa fosse respondido e que os objetivos fossem atingidos, foi utilizado um roteiro semiestruturado de entrevista.

Como fontes secundárias, foram utilizados relatórios e documentos referentes a planejamento e estratégia, disponibilizados pela

empresa. A análise dos dados se deu de maneira comparativa entre o que a literatura prevê e o que existe na empresa em termos de estruturação das atividades de seleção de projetos de P&D. Por fim, desenvolveu-se uma interpretação crítica (circunstâncias políticas e culturais), com base nos pressupostos teóricos, discussão dos achados da pesquisa com os sujeitos entrevistados e resgate do problema que suscitou a investigação e apresentação dos resultados.

4 A EPAMIG

A EPAMIG é resultado de uma das várias ações conjuntas do governo federal e estadual para reverter uma grave crise que atingiu a pesquisa agropecuária mineira na década de 60. Em 1974 recebeu a atribuição de administrar e coordenar a pesquisa agropecuária no âmbito do estado de Minas Gerais. Como uma empresa pública a EPAMIG está vinculada à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais (SEAPA-MG) e tem como missão apresentar soluções e inovações tecnológicas para o desenvolvimento sustentável do agronegócio, em benefício da sociedade.

Em parceria com instituições públicas e privadas, a EPAMIG desenvolve pesquisas que contemplam as seguintes áreas: Agroenergia; Aquicultura; Cafeicultura; Floricultura; Fruticultura; Grandes Culturas; Olericultura; Pesquisa em Bovinos; Processamento Agroindustrial; Silvicultura e Meio Ambiente. Além disso, mantém nos Institutos de Juiz de Fora e Pitangui ensino técnico em laticínios e em agropecuária e cooperativismo, respectivamente.

A infraestrutura de pesquisa e suporte técnico para realização dos projetos se dá através dos Centros Tecnológicos e de suas Fazendas Experimentais, espalhados por todo estado, totalizando 5 unidades regionais; 28 fazendas experimentais; 2 núcleos de ensino; 5 núcleos tecnológicos; e 2 estações experimentais.

Possui 1.032 funcionários e 193 pesquisadores e a unidade sede está localizada em Belo Horizonte, onde se obteve a maior parte das informações disponíveis para este trabalho.

As fazendas experimentais são diretamente vinculadas a uma unidade regional e cada unidade regional trabalha as potencialidades agropecuárias ligadas às características de sua região, tais como clima, composição do solo, desenvolvimento da região, entre outros. As unidades descentralizadas trabalham de maneira independente umas das outras, mas com vinculação financeira e patrimonial à sede, que é de onde partem as diretrizes, metas e planejamento para a empresa como um todo.

Para definir os objetivos, os recursos necessários à realização das atividades, o prazo para o cumprimento das metas, assim como para facilitar o acompanhamento da execução das ações desenvolvidas, o sistema de gestão de pesquisa da EPAMIG é composto de figuras programáticas nos níveis estratégicos, tático e operacional e a função de cada uma dessas áreas está explicitada no Quadro 02:

35

Quadro 02- Divisão programática da EPAMIG

(continua)

Ação	Natureza	Gerência
Planejamento estratégico	Estratégica	Diretoria executiva – DREX
Plano diretor	Estratégica	DREX
Programa institucional de pesquisa	Estratégica	Comitê central de pesquisa - COCP
Plano setorial de pesquisa	Tática	Comitê de programa – COPG

(conclusão)

Plano diretor de centro tecnológico	Tática	Comitê gerencial – COGE
Plano operacional da EPAMIG	Operacional	Assessoria de planejamento e coordenação - APC
Plano operacional de centro tecnológico	Operacional	COGE
Projeto	Operacional	Coordenador de pesquisa

Fonte: EPAMIG, 2011.

Todas as gerências possuem sede em Belo Horizonte e com exceção da DREX e APC as demais também estão instaladas nas regionais. Cada ação será desmembrada para que seja possível visualizar o nível em que o processo de seleção dos projetos de P&D ocorre na EPAMIG:

- Planejamento estratégico: responsável pela definição dos principais objetivos de longo prazo da empresa, sempre vinculados à missão, visão e objetivos estratégicos já definidos.
- Plano diretor: é resultado da junção dos planos setoriais de pesquisa, dos planos diretores de centro tecnológico e dos planos funcionais.
- Plano diretor de centro tecnológico: é um mecanismo participativo, que aponta rumos para o desenvolvimento da unidade regional, bem como soluções que visem à melhoria da qualidade de sua gestão, a fim de torná-la ainda mais apta a utilizar recursos públicos e prestar melhores serviços à sociedade.
- Plano setorial: abrange as ações de pesquisa e propostas de transferência e difusão de tecnologia de cada um dos programas

de pesquisa da EPAMIG. Permite que a atividade-fim da empresa esteja direcionada ao cumprimento de sua missão e objetivos.

- Plano operacional: é uma ferramenta de gestão para o curto prazo, baseado no plano diretor da empresa e nas particularidades de cada unidade regional. Possibilita o acompanhamento das atividades, por meio do estabelecimento de ações, metas, responsabilidades, prazos, recursos orçamentários e locais de execução.

A visão de programa de pesquisa adotada pela EPAMIG está associada a uma macrodemanda e visa a agregar e administrar um conjunto de conhecimentos que, juntos e compatibilizados, procurem resolver, ou, ao menos, minimizar, um problema tecnológico relevante. Define a política institucional da empresa em determinada área ou tema prioritário, interligando os objetivos estratégicos ao plano operacional.

Os programas são avaliados a cada quatro anos pelo comitê central de pesquisa (COCP), a quem compete analisar e elaborar propostas de alterações, criação ou extinção de Programas de Pesquisa. A criação de novos programas deve considerar as capacidades física, financeira e gerencial, além das competências disponíveis na empresa, de maneira que consiga gerar uma carteira de projetos de importância estratégica para a empresa. Novos programas devem considerar, além disso, os possíveis impactos previstos em prol de seu fortalecimento institucional.

Os principais Programas da EPAMIG são: Agroenergia, Aquicultura, Cafeicultura, Floricultura, Fruticultura, Grandes Culturas, Olericultura, Pesquisa em Bovinos, Processamento Agroindustrial, Laticínios, Viticultura e, Silvicultura e Meio Ambiente.

4.1 Processo de seleção de projetos de P&D

Todo projeto deve estar vinculado a um programa de pesquisa. Os passos que cada projeto segue dentro da instituição, enfatizando o processo de seleção, são destacados a seguir:

- O Comitê de Programa ou de Pesquisa (COPG ou COPE) estabelece as diretrizes do Programa de Pesquisa da EPAMIG para todo o Estado;

- O Coordenador de Pesquisa e os pesquisadores dos Centros Tecnológicos identificam as tendências e as macrodemandas de pesquisa agropecuária, bem como, em uma ação integrada com o Coordenador de Prospecção de Demandas (COPD), identificam as demandas dos produtores rurais da microrregião na qual se inserem. (Os pré-projetos são apresentados inicialmente ao comitê gerencial (COGE) da unidade, onde o pesquisador responsável é designado seu coordenador);

- As demandas são classificadas em função do prazo de atendimento (curto, médio e longo) e em função do tipo: D1 (possui solução disponível, faltando a difusão da tecnologia), D2 (exige que seja gerada uma solução tecnológica) e D3 (não depende de solução tecnológica e sim de mecanismos de política e de infraestrutura);

- As demandas tipo D2 são encaminhadas ao Comitê Gerencial (COGE) do CT que definirá as prioritárias sob a ótica do desenvolvimento regional, encaminhando-as ao Departamento de Pesquisa (DPPE);

- O DPPE compatibiliza as demandas priorizadas com as diretrizes estabelecidas para os Programas;

- Após essa compatibilização, cada COPG e COPE prioriza as demandas do Programa a que se refere, sob a ótica do

desenvolvimento estadual, encaminhando-as ao Comitê Central de Pesquisa (COCP);

- O COCP avalia e valida as demandas identificadas e propõe à Diretoria Executiva (DREX) as diretrizes e as políticas de pesquisa da Empresa;

- A DREX, quando julgar necessário, complementa, com suas perspectivas, e aprova as diretrizes e políticas propostas pelo COCP, o qual faz nova consolidação, se necessário, e as encaminha ao DPPE para divulgação para toda a Empresa;

- Com base nas políticas e diretrizes estabelecidas, o COPG elabora seu Plano Setorial;

- O DPPE consolida os Planos Setoriais dos Programas de Pesquisa e os encaminha à Assessoria de Desenvolvimento Organizacional, para composição do Plano Diretor da EPAMIG;

- O Plano Diretor da EPAMIG é encaminhado à DREX para aprovação;

- O DPPE define e estabelece a forma de operacionalização dos planos, e o COPG define e estabelece as linhas de ações de PD&I, estabelecendo também os calendários;

- As linhas de pesquisa são contempladas no Plano Diretor do CT, o qual servirá de referência aos pesquisadores e coordenadores de pesquisa;

- Os pré-projetos são avaliados pelo COGE, verificando se estão alinhados tecnicamente com o CT e se apresentam viabilidade de execução (área disponível para experimentos, pessoal de campo e outros recursos): a) sendo aprovado, o pré-projeto é devolvido ao coordenador para elaboração do projeto completo, o qual é encaminhado ao COPG, com cópia do formulário de avaliação do

COGE; b) não sendo aprovado, é devolvido ao pesquisador que o elaborou;

- O COPG avaliará o projeto no seu mérito científico e no seu enquadramento às diretrizes do Programa, sob um âmbito estadual, procurando integrar esforços para evitar sobreposição de ações e propiciando organizar as propostas compatíveis em projetos que possam conseguir resposta para atender às demandas;

- O projeto aprovado pelo COPG é encaminhado ao DPPE, para consolidação e composição da carteira de projetos da EPAMIG.
a) os projetos não aprovados pelo COPG retornam ao pesquisador que o elaborou, com o formulário de avaliação preenchido com a justificativa;

- O DPPE consulta a DREX e, em seguida, encaminha os projetos para as fontes financiadoras para obtenção de recursos: a) os projetos não aprovados pelas fontes financiadoras retornam ao DPPE e aos pesquisadores que os elaboraram; b) os projetos aprovados são divulgados a todos pelo DPPE;

- O COPG atualiza seu Plano Setorial e o COGE atualiza seu Plano Operacional, incorporando os projetos aprovados;

- O pesquisador executa o projeto, cuja programação é acompanhada *in loco* pelo COPE e cuja avaliação técnica é realizada pelo COPG, por meio de relatórios periódicos contendo os indicadores necessários;

- Após a avaliação final, os relatórios dos projetos encerrados e as proposições de ações de transferência e difusão das tecnologias geradas ou adaptadas são encaminhados pelo COPG ao DPPE para avaliação da propriedade intelectual dos produtos gerados e então os encaminha aos respectivos departamentos técnicos.

O acompanhamento e a avaliação dos programas de pesquisa da EPAMIG são de responsabilidade do Comitê Central de Pesquisa (COCP), considerando, primordialmente, o atendimento aos objetivos propostos e verificando o atendimento às linhas de ação originárias das demandas tecnológicas do agronegócio mineiro.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO

A EPAMIG, por ser uma empresa pública de direito privado, não recebe recursos diretamente do tesouro estadual para custear sua atividade-fim, que é a pesquisa. Por outro lado, a visão de lucro ou lucratividade passa muito mais por atender às necessidades da sociedade, do que por somar quantias, propriamente ditas. Sendo assim, a EPAMIG se torna dependente de fontes de financiamento — como agências de fomento à pesquisa — uma vez que o seu 'lucro' seria suficientemente para a manutenção e administração de sua estrutura. A cultura de que a pesquisa e o lucro são dissociados tem afetado a autonomia financeira da instituição.

41

Verifica-se que a seleção de projetos depende também da disponibilidade de recursos de fontes financiadoras da pesquisa, o que torna a autonomia da empresa, por ser descentralizada do Estado, bastante frágil e dependente. Ou seja, em tese a empresa desfruta de autonomia orçamentária e financeira por se tratar de uma empresa pública, mas como não consegue gerar riqueza com sua atividade fim, a execução de seus projetos depende diretamente do financiamento das agências de fomento ou entidades interessadas nas pesquisas que a EPAMIG desenvolve.

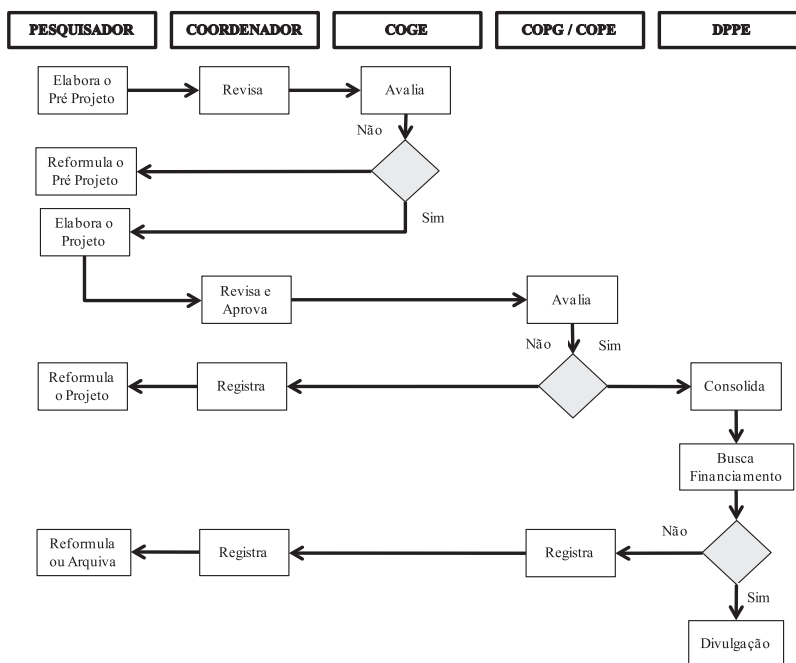
Outra vinculação direta que ocorre é a parceria da EPAMIG com universidades federais que, conforme destacado por Pinheiro et al. (2006), oferecem estrutura acadêmica, disciplinar e o alto grau de especificidade. Muitos pesquisadores da EPAMIG estão alocados dentro das universidades, trabalhando em projetos

conjuntos. Lorenzoni e Lipparini (1999) destacam essa vinculação como o estabelecimento de parcerias estratégicas essenciais. O desenvolvimento dessa capacidade relacional é de grande importância para o estabelecimento de um arranjo interorganizacional que favoreça a cooperação. Essa capacidade é considerada como um ativo estratégico, que possibilita maior flexibilidade na utilização e coordenação dos recursos – materiais e humanos – alocados nos projetos de P&D.

Critérios levantados por Roussel et al. (1991) são identificados no processo de seleção da empresa, tais como a adequação dos projetos à estratégia da empresa, mérito inovador, impacto tecnológico, entre outros. Ainda segundo os critérios levantados pelos autores, quanto à tipologia da inovação pretendida pela empresa, as inovações advindas de P&D na EPAMIG podem ser classificadas nas três categorias propostas: produto, processo e de aplicação.

42

A priorização dos projetos e temas a serem pesquisados nos remete a Rabechini et al. (2005). A Figura 01 destaca graficamente o fluxo do projeto dentro da instituição:

Figura 01- Fluxo da seleção de projetos

Fonte: Elaborado pelos autores.

O comitê de pesquisa (COPE), composto pelo chefe da unidade e mais três pesquisadores, é responsável por avaliar a metodologia proposta, a revisão da literatura utilizada e os objetivos. Eventualmente, são convidados consultores *ad hoc* para auxiliarem nesse julgamento. Não existe um manual, nem ao menos um *checklist*, para embasar esse processo. O mérito e a relevância são definidos mais pela *expertise* dos membros envolvidos.

Nas entrevistas realizadas, foi percebido que cada comitê estabelece sua forma de julgamento, respeitando as macrodemandas estabelecidas pela sede. As unidades têm bastante autonomia, porém, apresentam características e demandas de pesquisa distintas.

A representante do Departamento de Pesquisa da sede justificou que os chefes de cada unidade regional precisam ter alguma autonomia no processo de decisão da seleção de projetos uma vez que são eles que conhecem as necessidades e potencialidades da região.

A partir da estrutura apresentada, percebe-se que o projeto só chega a ser avaliado pelos departamentos da sede, em Belo Horizonte, quando já foi inteiramente julgado e aprovado por sua unidade regional, tanto quanto à viabilidade técnica, quanto ao mérito científico, destacando a descentralização de responsabilidades.

A estrutura de seleção dos projetos mostra que o mesmo projeto passa por três julgamentos diferentes e pode ser desclassificado em quaisquer dessas etapas: primeiro é julgado enquanto pré-projeto dentro da própria unidade regional pelo COGE a fim de verificar se a estrutura disponível é compatível com a realização do projeto; se aprovado, elabora-se o projeto, que tem seu mérito científico julgado também pelo COGE; em última instância, o projeto é avaliado, com intermediação do DPPE, pelas instituições de fomento e financiamento à pesquisa, quanto ao mérito, quanto à aplicabilidade, quanto à equipe envolvida, entre outros.

Somente após a aprovação e financiamento é que o projeto será executado, ficando evidenciada a dependência de recursos externos para exercer sua atividade-fim. Este assunto esteve bastante presente nas entrevistas com os chefes de unidades regionais e com a gerência do DPPE: a avaliação da capacitação e qualificação dos pesquisadores envolvidos no projeto.

Conforme destacou Pinheiro et al. (2006), a produção e qualificação científica é medida com base no número e qualidade dos artigos gerados e publicados pelo pesquisador.

A atividade de pesquisa da EPAMIG tem características predominantes de pesquisa aplicada, voltada para o desenvolvimento de novas tecnologias, aperfeiçoamento de tecnologias já existentes e geração de produtos. O julgamento nas agências de fomento ainda é muito voltado para a pesquisa básica, acadêmica, cujos resultados esperados são publicações de artigos científicos, participações e apresentações em congressos importantes da área e, não obrigatoriamente, a geração de produtos e processos.

Conforme visto anteriormente, as capacidades dinâmicas resultam da combinação do aprendizado interno com o aprendizado por absorção de fontes externas, relaciona-se à capacidade de renovar competências para atingir conformidade com o ambiente empresarial em constante mudança (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997). Para a EPAMIG, a capacitação do pesquisador passa por sua experiência em campo, na orientação do pessoal envolvido e pela geração de produtos e/ou serviços para a sociedade, a partir da sua pesquisa. Para as fontes financiadoras, que se orientam predominantemente pela pesquisa básica, a qualificação do pesquisador se demonstra muito mais pelo número e relevância de suas publicações.

45

Nas entrevistas realizadas no DPPE foi constatado que, com muita frequência, acontece de o projeto ser aceito em todos os quesitos de julgamento das fontes financiadoras e ficar retido na questão de qualificação da equipe envolvida, porque a geração de produtos e experiência em campo não é fator de mérito nesse julgamento.

Daí a importância da abordagem das capacidades dinâmicas, que, segundo Teece et al. (1997), busca o desenvolvimento de capacidades para enfrentar novas situações de mercado, assentando-se, de forma significativa, na habilidade do aprendizado. Essa abordagem abre espaço para outra discussão, o conhecimento e experiência acumulados pelos pesquisadores a cada novo projeto que

desenvolvem. Os resultados de um projeto não podem ser encarados isoladamente, mas como consequência de um aprendizado adquirido ao longo da realização de diversos outros.

Quanto às inovações geradas a partir da pesquisa na EPAMIG, segundo a tipologia estabelecida por Schumpeter (1982), seriam consideradas, na maioria das vezes, como inovação em produto ou em métodos de produção, mas não excluindo também a abertura de novos mercados (como o caso da exploração da floricultura na fazenda experimental Risoleta Neves, em São João Del Rei) ou novas fontes de matérias-primas (Agroenergia, na fazenda experimental Getúlio Vargas, em Uberaba).

O processo de inovação, a partir dos projetos realizados, tem características predominantes do modelo interativo (Neoschumpeteriano), uma vez que as demandas externas e a avaliação, por parte dos produtores rurais, são de fundamental importância na gestão dos processos. As inovações se dão, na maior parte das vezes, em nível incremental, o que não exclui que aconteçam também as inovações radicais, como a introdução e estudo de manejo de uvas sem semente no Norte de Minas, através do projeto Jaíba.

Quanto aos fatores observados na seleção dos projetos de P&D na empresa, volta-se aos critérios levantados por Roussel et al.(1991), o Quadro 03 apresenta um comparativo entre o que os autores propõem e o que acontece na EPAMIG, conforme relatado nas entrevistas:

Quadro 03 – Critérios de seleção de projetos de P&D**(continua)**

Elementos de atratividade de um projeto de P&D (ROUSSEL et al., 1991)	Consideração da EPAMIG quanto aos elementos
Adequação à estratégia da organização	Ocorre quando o projeto é avaliado pelo COGE e pelo COPE
Mérito inovador e importância estratégica para o negócio	Um dos critérios de avaliação do COPE é o potencial do projeto em melhorar a competitividade do negócio ou gerar um novo
Durabilidade da vantagem competitiva trazida	A possível vantagem trazida é mais avaliada em termos de se sustentar no mercado do que de durabilidade
Retorno	O possível retorno financeiro é avaliado, mas não somente esse retorno é o esperado. Espera-se também um retorno em termos de melhoria para o produtor e para a sociedade
Impacto competitivo da tecnologia	É avaliado quanto à aplicabilidade dessa nova tecnologia
INCERTEZA	
Probabilidade de sucesso técnico	Avaliada pelo COGE
Probabilidade de sucesso comercial	Avaliada pelo Departamento de Pesquisa e pelo COGE
Probabilidade geral de sucesso	Avaliada pela Diretoria e pelo Departamento de Pesquisa
EXPOSIÇÃO	
Custo em P&D até a conclusão ou decisão chave	Avaliado pela fonte financiadora

(conclusão)

Prazo até a conclusão ou decisão chave	A duração é pré-definida no projeto
Capital e/ou investimento em marketing, necessários à exploração do sucesso técnico	Esse quesito é considerado somente durante a execução do projeto e avaliação dos resultados

Fonte: Roussel et al. (1991) e análise dos autores.

Constata-se ainda, também no processo de seleção de projetos, que existe preocupação com os critérios estratégicos levantados por Fonseca e Kruglianskas (2002): compatibilidade com a estratégia da empresa e seu planejamento; consonância com a imagem da EPAMIG; oportunidades que poderão surgir a partir do projeto; adequação às políticas da empresa.

Outra abordagem que precisa ser destacada é a de Martino (1995), que prevê a influência de fatores políticos no processo de seleção de projetos. Sendo a EPAMIG, ainda que de maneira descentralizada, uma empresa que funciona sob as diretrizes do governo do Estado, a seleção pode ser alterada pelos chamados processos "Endogovernamentais", que são demandas diretas do Estado para a EPAMIG. Além disso, a atividade agropecuária como um todo sofre influência de diversos órgãos e agências reguladoras, ainda maiores por envolver diretamente questões ambientais.

Continuando a analisar abordagens e seus critérios, o Quadro 04 estabelece uma comparação entre o modelo de gestão de portfólio proposto por Rabechini et al. (2005) e o modelo utilizado pela EPAMIG, conforme relatos das entrevistas:

Quadro 04 – Modelo de Gestão de Portfólio

Gestão de Portfólio, por Rabechini et al. (2005)	Gestão da Carteira de Projetos da EPAMIG
1) Identificação dos critérios que serão adotados na seleção;	1) Elaboração e seleção do pré-projeto a partir de demandas pré-definidas pela empresa;
2) Formação da lista de projetos que poderão formar a carteira de projetos;	2) Avaliação pelo coordenador de pesquisa e pelo COGE;
3) Avaliação dos projetos, visando a uma lista de prioridades;	3) Avaliação realizada pelo COPG;
4) Os projetos escolhidos formam a carteira de projetos a serem executados;	4) Após aprovação pelo COPG, DPPE consolida a composição da carteira de projetos;
5) Administração da carteira de projetos;	5) O COPG atualiza o Plano Setorial e o COGE atualiza o Plano Operacional incorporando os projetos aprovados;
6) Revisão e controle de projetos.	6) Acompanhamento e avaliação realizada pelo COPE e pelo COPG.

Fonte: Rabechini et al. (2005) e análise dos autores.

Em vários relatos foi apontada a importância da participação de pesquisadores externos no processo de seleção de projetos, para garantir maior qualificação a avaliação, maior credibilidade e relevância no processo, além de representar uma oportunidade de integração e formação de redes de pesquisa.

6 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÃO FINAIS

No decorrer deste trabalho, foram abordados aspectos sobre a seleção de projetos de P&D e como este processo ocorre estrategicamente na Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais – EPAMIG. Contata-se que a seleção de projetos pode ser vista como uma importante ferramenta gerencial que não deve estar dissociada do negócio da empresa.

O modelo utilizado pela EPAMIG se encaixa em vários aspectos contemplados pela literatura, mas alguns fatores fragilizam o processo como a falta de padronização na avaliação do mérito técnico, que acontece nos comitês de pesquisa de cada unidade regional. A dependência de financiamento para execução dos projetos também representa um entrave no processo e compromete a autonomia da instituição.

50

A incompatibilidade no conceito de “qualificação da equipe do projeto” por parte da EPAMIG e das fontes financiadoras também representa um gargalo no processo de seleção de projetos da empresa. As agências de fomento valorizam muito o número de publicações em periódicos e participação ou apresentação de trabalho em congressos e eventos científicos, enquanto para a EPAMIG, a expertise do pesquisador em sua área de conhecimento agrega um valor importante ao seu projeto e futura execução. Uma opção seria a busca por editais e programas mais abrangentes a geração de novas tecnologias por parte dessas fontes de recursos externos.

Destaca-se ainda o julgamento de mérito que é realizado, geralmente, somente por pesquisadores da própria EPAMIG. Em alguns casos são convidados pesquisadores de universidades e outros centros de pesquisa. Para a formulação de projetos potencialmente financiáveis seria necessário lançar mão de profissionais capacitados, não somente no tema da pesquisa em si, mas também no que tange aos

aspectos técnicos e burocráticos que os projetos devem preencher para serem financiados.

Uma questão interessante e que merece destaque é a aproximação entre o coordenador do projeto e o avaliador interno. Quando o projeto não é aprovado, é devolvido ao pesquisador com justificativa o que permite um aprendizado nesta etapa, o que demonstra uma política de incentivo a elaboração de projetos por parte da direção da empresa.

Também vale destacar o fato de não ser observado, em nenhuma fase do projeto, as atividades e despesas com relação à exploração do sucesso técnico do produto ou processo resultante da pesquisa. Este aspecto somente é considerado quando o projeto já se encontra em execução ou durante a avaliação de resultados.

A proposição de normas e a elaboração de um regulamento que sirva de base para o processo de seleção de projetos de P&D da EPAMIG é um campo para posteriores pesquisas na área, uma vez que uma limitação encontrada no trabalho foi a ausência de documentação e normatização sobre os procedimentos para a seleção de projetos na EPAMIG.

51

Ressalta-se a dificuldade de acesso a todas as unidades regionais e fazendas experimentais da empresa, devido a questões de prazo e orçamento. Tendo em vista que este estudo se limitou mais a procedimentos da sede, em Belo Horizonte, manteve-se contato com os chefes de pesquisa das unidades somente pelas entrevistas e essa talvez tenha sido a maior limitação deste trabalho.

A gestão do portfólio de projetos de P&D possibilita à empresa uma redução de riscos e o aumento na abrangência dos temas pesquisados, proporcionando maiores possibilidades de geração de inovações. Contudo, um fator determinante, nesse processo,

é a escolha correta dos projetos que irão compor sua carteira. Caso não sejam selecionados os projetos corretos, pode haver o comprometimento de recursos, sejam humanos ou materiais, sem a geração de vantagem competitiva para a empresa. É justamente nesse ponto que se destaca a importância da etapa de seleção de projetos e destaca-se, no caso da EPAMIG, ainda mais, pelo fato de que nem todos os projetos elaborados serão executados. Nesse caso, a estratégia adotada seria a de priorizar projetos com maior potencial de retorno futuro à instituição.

REFERÊNCIAS

BAÊTA, Adelaide Maria Coelho; MELO, Valdênia. Venture capital: financiamento para empresas emergentes inovadoras. Rio de Janeiro, **Revista Adm. MADE**, v.11, n.3, set./dez. 2007.

BELLEARD, N. L.; GARCIA, F. G. Seleção de projetos de P&D: análise de utilização de opções reais, estratégia empresarial e método de apoio à decisão. In: SIMPOI 2006 – SIMPÓSIO DE ADMINISTRAÇÃO DA PRODUÇÃO, LOGÍSTICA E OPERAÇÕES INTERNACIONAIS, 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: SIMPOI 2006, 2006.

CALDAS, R. A. A construção de um modelo de arcabouço legal para ciência, tecnologia e inovação. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, n.11, 2001. p.5-27.

CASTRO, José M. de. **Métodos e técnica de pesquisa**: uma introdução. Belo Horizonte: PUC Minas, 2005.

EPAMIG. **A EPAMIG e a pesquisa agropecuária em Minas Gerais**: uma história de conquistas. Belo Horizonte: EPAMIG, 2011.

ETZKOWITZ, H.; LEYDESDORFF, L. The triple helix-university-industry-government relations: a laboratory for knowledge-based economic development. **EASST Review**, v.14, n.1, 1995. p.14-19.

EUROSTAT. **Statistical Office of the European Communities**. Science, technology and innovation in Europe: statistical books. Luxembourg: Office for Official Publications of the European

Communities, 2008. Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-30-08-148/EN/KS-30-08-148>. Acesso em: 15 jul. 2011.

FONSECA, S. A.; KRUGLIANSKAS, I. Inovação em microempresas de setores tradicionais: estudos de casos em incubadoras brasileiras. In: _____. **Tecnologia e inovação: experiência de gestão na micro e pequena empresa**. São Paulo: PGT/USP, 2002. p.89-109.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LEMOS, C. Inovação na era do conhecimento. In: LASTRES, Helena M. M.; ALBAGLI, Sarita. (Org.). **Informação e globalização na era do conhecimento**. Rio de Janeiro: Campus, 1999. p.122-144.

LIBERATORE, Mathew. A decision support system linking research and development project selection with business strategy. **Project Management Journal**, v.19, n.5, nov. 1988.

LORENZONI, G.; LIPPARINI, A. The leveraging of interfirm relationships as a distinctive organizational capability: a longitudinal study. **Strategic Management**, v.20, p.317-338, 1999.

MARTINO, J. P. Research and development project selection. Wiley Series in Engineering and Technology Management, New York, NY, Mc Graw-Hill Inc, 1995.

MINTZBERG, Henry; QUINN, James B. **The strategy process: concepts, contexts, cases**. UpperSaddle River: Prentice Hall, 1996.

OECD. The measurement of scientific and technological activities. Proposed guidelines for collecting and interpreting technological innovation data. **Oslo Manual**. Paris: European Commission Eurostat, 1997.

PÉRICO, A. E.; REBELATTO, D. A. N. O capital de risco no financiamento da inovação: experiência internacional. In: CLADEA, 2004. **Anais do XXXIX Assembleia Anual do CLADEA...** Puerto Plata. Madrid: Delta Publicaciones. v.XXIV, 2004. p.185-209.

PINHEIRO, Andreia Azevedo; SIANI, A. C.; HENRIQUES, M. G. M. O.; GUILHERMINO, J.; QUENTAL, C.; PIZARRO, A. P. B. Metodologia para gerenciar projetos de pesquisa e desenvolvimento com foco em produtos: uma proposta. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.40, n. in press, p.457-478, 2006. (No prelo).

RABECHINI, Roque Jr.; MAXIMANO, Antonio Vésar Amaru; MARTINS, Vergílio Antônio. A adoção de gerenciamento de portfólio como uma alternativa gerencial: o caso de uma empresa prestadora de serviço de interconexão eletrônica. **Revista Produção**, São Paulo, v.15, n.3, p.416-433, set./dez. 2005.

ROUSSEL, P. A.; SAAD, K. N.; ERICKSON, T. J. **Third generation & managing the link to corporate strategy**. USA: Arthur D. Little, c., 1991.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e ciclo econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1982.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Laboratório de Ensino a Distância, 2001.

TEECE, D. J.; PISANO, G.; SHUEN, A. A dynamic capabilities and strategic management. **Strategic Management Journal**, California, v.18, n.7, p.509-533, 1997.

TIDD, Joe; BESSANT, John; PAVITT, Keith. **Gestão da inovação**. Trad. Elizamari Rodrigues Becker. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2008.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Trad. Daniel Grassi. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Recebido: 05/11/2012

Aprovado: 30/09/2013

OS FATOS HISTÓRICOS DE 1964 E A SITUAÇÃO INTERNACIONAL

Bonifácio Andrada*

RESUMO

Os fatos históricos de 1964 são ocorrências importantes para compreender o cenário internacional da época e suas repercussões no ocorrido em 1964, no Brasil, considerado um Golpe de Estado por uns e Contragolpe por outros, representando o início de uma revolução não sanguinolenta no país e de alterações profundas na vida política e administrativa. O Brasil vive instantes de vinculações muito fortes com a política internacional, dividida, então, em dois poderosos grupos. De um lado, os Estados Unidos com a sua estrutura democrática e capitalista e, de outro lado, a autocracia ditatorial do Partido Comunista na União Soviética com esforços para implantar o comunismo em todas as nações. Após o final dos episódios bélicos que terminaram em 1945/46, começa a se desenvolver o conflito entre a União Soviética e os Estados Unidos, decorrente do fato de que ambos temiam o crescimento um do outro. A situação torna-se conflitante após o lançamento da bomba atômica pelos americanos contra o Japão, o que aumenta a desconfiança, sobretudo a insegurança por parte da União Soviética. Esses fatos militares internacionais tinham reflexo em todos os países do mundo e, principalmente, no Brasil, visto que essa área da América do Sul seria fundamental para o avanço comunista.

55

Palavras-chave: 1964. Regime Militar. Regimes democráticos e autoritários.

* - Doutor em Direito Público pela UFMG. Presidente da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. Reitor licenciado da Universidade Presidente Antônio Carlos (UNIPAC). Professor da Universidade Nacional de Brasília (UNB).

LOS HECHOS HISTÓRICOS DE 1964 Y LA SITUACIÓN INTERNACIONAL

RESUMEN

Los hechos históricos de 1964 son importantes para la comprensión de la escena internacional de la época y su impacto sobre lo ocurrido en 1964, en Brasil, considerado un golpe de Estado por unos y por otros un Contragolpe, representando el comienzo de una revolución sin sangre en el país y profundos cambios en la vida política y administrativa. Brasil vive momentos de fuertes vínculos con la política internacional, ella, dividida por ese entonces en dos grupos de poder. Por un lado, los Estados Unidos, con su estructura democrática y capitalista y por el otro, la autocracia dictatorial del Partido Comunista en la Unión Soviética con sus esfuerzos para implantar el comunismo en todas las naciones. Tras el final de los episodios bélicos que terminaron en 1945 /46, comienza a desarrollarse el conflicto entre la Unión Soviética y los Estados Unidos, debido a que ambos temían el crecimiento del otro. La situación se vuelve conflictiva después de la bomba atómica lanzada por los EE.UU. contra Japón, lo que aumenta la desconfianza y la inseguridad sobre todo por parte de la Unión Soviética. Estos hechos militares internacionales tenían reflejos en todos los países del mundo y especialmente en Brasil, ya que el área de América del Sur sería fundamental para el avance del comunismo.

Palabras clave: *Régimen Militar en 1964. Los regímenes democráticos y autoritarios.*

THE HISTORIC EVENTS OF 1964 IN BRAZIL AND THE INTERNATIONAL CONTEXT

ABSTRACT

The historic events of 1964 are important to understand the current moment of Brazil. There are several conceptualizations and analyses of those occurrences. Many people regard them as a coup d'état and others as an anti-coup that represents the beginning of a revolution without bloodshed in the country as well as a deep modification in the public and administrative sector of the country. Brazil was tied to the international politics that were, at that time, split into two powerful opposed blocs. On one side, USA with a democratic and capitalist structure and, on the other side, the dictatorship of the Communist Party in the Soviet Union trying to implement communism in all nations. After the end of the episodes of World War II in 1945/46 tensions between the Soviet Union and the USA escalated as both countries feared the development of each other. The situation deepened after the American atomic bombing of Japan that led to an increasing suspicion and especially insecurity on the Soviet Union side. This international military situation reflected in all countries of the world mainly in Brazil, as this area in South America was crucial to the communism progress.

57

Keywords: 1964. Military Regime. Democratic and authoritarian regimes.

Os fatos históricos de 1964 são ocorrências de alta importância para compreender o Brasil de nossos dias. É interessante apontar que essas ocorrências têm diversos tipos de conceituações e de análises. Muitos consideram que o ocorrido em 1964 foi um Golpe de Estado, outros o consideram um Contragolpe, que representa o início de uma revolução não sanguinolenta no país e de alterações profundas na nossa vida política e administrativa.

Na realidade, 1964 é o resultado dos fatos, das políticas sociais e econômicas anteriores àquela época. Após a Constituição de 1946, o país vive uma experiência de muita expressão política, quando surgem dois grandes partidos juntamente com outros de menor significação, mas também expressivos, isto é: PSD e UDN, e depois o PTB e o PSP. Estes últimos, de Ademar de Barros e Vargas; e os dois primeiros, frutos dos movimentos que puseram fim à ditadura de Getúlio Vargas em 1945.

58

O Brasil, como outros países após a Guerra, vive instantes de vinculações muito fortes com a política internacional, dividida em dois poderosos grupos que estendem suas amarras políticas e sociais por todo o planeta. De um lado, os Estados Unidos com a sua estrutura democrática e capitalista e, de outro lado, a autocracia ditatorial do Partido Comunista na União Soviética com os esforços para implantar o comunismo em todas as nações. O interessante é que, durante a guerra, a União Soviética, os Estados Unidos, a Inglaterra, a França e outros países se unem contra a Alemanha Nazista, mas, após o final dos episódios bélicos que terminaram em 45/46, começa a se desenvolver, em todo o mundo, o conflito entre a União Soviética e os Estados Unidos, decorrente do fato de que ambos temiam o crescimento um do outro. A situação torna-se bem conflitante após o lançamento da bomba atômica pelos americanos contra o Japão, o que aumenta a desconfiança, sobretudo, a insegurança por parte da União Soviética.

Há um trabalho moderno sobre a história da Guerra Fria, do professor John Lewis Gaddis (2006), que mostra o quanto Stalin ficou profundamente preocupado e atingido com a aplicação daquela arma em um país da Ásia e cuidou, por isso mesmo, de apressar a criação da bomba atômica da União Soviética, o que ele conseguiu depois de algum tempo. No instante em que a União Soviética passa a ter a bomba atômica e os Estados Unidos já a possuía, os dois

países ficam com certa igualdade bélica e, logicamente, desenvolve entre eles um enfrentamento político com riscos de uma guerra que atingiria grande parte do mundo, o que foi demonstrado em vários instantes. As guerras da Ásia, quer na Coreia, quer no Vietnã, tiveram a presença ativa dos instrumentos atômicos, inclusive MacArthur teria usado a bomba atômica para impedir a invasão dos chineses na Coreia.

Esses fatos vão provocar, em todo o mundo, uma grande preocupação, sobretudo, nas elites militares dos países do Ocidente, que acompanhavam de perto o desenrolar do conflito entre as duas poderosas nações. Com a morte de Stalin e, pouco tempo depois, a ascensão ao governo soviético de Nikita Khrushchev, um período muito conflitante passa a existir entre os dois países. É curioso verificar a capacidade de influência do Partido Comunista russo em todo o mundo, por meio dos PCs de cada país, todos unidos pela ideologia do marxismo-leninista e especialmente voltados para uma atuação agressiva contra os regimes democráticos, sobretudo, com críticas muito veementes contra as formas capitalistas de existência das diversas nações do mundo ocidental. A ação de Khrushchev é tão eficiente que ele consegue, sem que os americanos percebam, levar para Cuba mísseis capazes de atingir os Estados Unidos, provocando, no presidente americano Kennedy, uma preocupação enorme, principalmente uma surpresa, visto que revelou a fraqueza dos instrumentos de investigação, de atuação, de espionagem e de monitoramento dos avanços dos adversários. Os mísseis em Cuba, voltados para alcançar os Estados Unidos, por certo que não seriam capazes de impor uma guerra vitoriosa contra a nação americana, mas criaria uma situação emocional e psicológica de alta gravidade para aquele país, com repercussões em todo o mundo.

Isso acontece no início da década de 1960 e, por conseguinte, todas as elites militares dos países das Américas e também da Europa vão

ter conhecimento dessa ocorrência, que, aliás, não foi divulgada de forma enfática, embora fosse do conhecimento da opinião pública mundial. Esse fato é grave e mostra o avanço das forças políticas da União Soviética em todo o mundo, levando mal-estar e, por certo, preocupações fortes a todos aqueles grupos sociais que, dentro das diversas nações, eram contra os avanços e a vitória da União Soviética e, logicamente, do Partido Comunista com suas ideias marxistas-leninistas, visando alterações profundas nos regimes políticos e econômicos.

60

Percebe-se claramente que esses fatos que aconteciam no mundo provocavam uma repercussão muito forte em diversos países, levando às elites democráticas e também aos setores militares uma preocupação intensa, bem como constituindo elemento de incentivo e fortalecimento dos grupos comunistas e de esquerda socialista, que, nos diversos países simpáticos à União Soviética, esperavam essas modificações da política internacional para implantar regimes comunizantes em todo o mundo ocidental. O Brasil não ficaria fora disso com a importância que possui, em especial, estrategicamente falando, nas Américas. Os Estados Unidos, por meio de seus líderes e seus dirigentes, como também os dirigentes da Inglaterra e os democratas da França e da própria Alemanha olhavam com muita preocupação o que estava se desenvolvendo no Brasil, pois que a alteração do regime político entre nós e a tomada do poder por parte das esquerdas e dos comunistas iria fazer com que a União Soviética passasse a possuir, nas Américas, um local, um ponto, uma área de vigorosa presença para o domínio das esquerdas radicais em todo o planeta.

As lideranças políticas brasileiras imediatamente entenderam o perigo do conflito internacional e pode-se verificar que todos os partidos de tendências democráticas, mesmo antagônicos entre si, uniram-se no combate ao comunismo e às forças esquerdistas que

tentavam se apoderar do comando de países como o Brasil. Aliás, entre nós é fácil levantar, através de noticiário jornalístico da época, os dados indiscutíveis que se tem em mãos, de que, logo após a vitória do presidencialismo no plebiscito de 1963, o presidente João Goulart passa a ter mais força por ser um chefe de uma nação de regime parlamentarista que passou para presidencialista, tendo um presidente com poderes significativos dentro do sistema de governo. É lógico que as forças de esquerdas radicais que rodeavam o presidente João Goulart, sobretudo o seu cunhado Leonel Brizola, governador do Rio Grande do Sul, traziam para o quadro nacional uma evidente demonstração de que o Brasil não possuía uma estabilidade capaz para enfrentar as ofensivas esquerdistas ligadas à União Soviética. É dessa época também a movimentação que faz, na América do Sul, o líder Che Guevara, vinculado a Fidel Castro que, em Cuba, dominava com uma estrutura marxista-leninista. Fidel conseguira, graças aos mísseis no seu país, que punha em risco os Estados Unidos, uma situação política que lhe deu plenas garantias contra qualquer espécie de invasão americana em decorrência do acordo internacional de Khrushchev com o presidente americano no tocante à saída dos mísseis daquele país.

61

O Brasil, portanto, estava sob um cenário que compreendia naturais conflitos entre as esquerdas e os grupos democratas e inclusive as forças mais da direita. O ano de 1963 e o princípio de 1964 apontam uma série de ocorrências históricas em que, logicamente, grupos esquerdistas mais radicais, que rodeavam o presidente Jango, preparavam um confronto de modo a implantar entre nós um regime semelhante ao de Cuba. É dentro desse contexto que surge, em várias partes do país, uma reação muito efetiva contra o governo, vendo nele a expressão internacional do Partido Comunista e da União Soviética sob as influências poderosas de Nikita Khrushchev e, posteriormente, de seus sucessores. Em muitas partes do país ocorreram movimentos em protesto contra a União Soviética e contra

o comunismo, sendo de se destacar os fatos desenvolvidos em Minas Gerais e outros em São Paulo, com movimentos populares e da imprensa, além de grupos sociais anticomunistas. Em Minas, todavia, o governador estava bem consciente da problemática internacional e fora procurado por lideranças de toda parte, inclusive por ministros do Supremo Tribunal Federal, senadores e deputados, pois havia ali um ambiente estruturado para uma reação eficiente contra qualquer tentativa revolucionária. Magalhães Pinto, ao contrário de Ademar de Barros, tinha uma posição firme contra os grupos de esquerda e contra qualquer tentativa de introduzir técnicas ditatoriais entre nós, como a proposta que houve do Estado de Sítio, contra o qual o governante mineiro claramente se opôs. Ademar de Barros acompanhava, cheio de dúvidas, os acontecimentos, embora, em seu estado, lideranças poderosas se articulavam contra as forças esquerdizantes e comunistas.

62

A polícia militar mineira, comandada pelo coronel José Geraldo de Oliveira, homem de formação política consciente no tocante aos riscos do Partido Comunista entre nós e do domínio das esquerdas no Brasil, começou a se preparar de forma bem organizada para promover uma reação militar contra qualquer tentativa de golpe esquerdizante, pois as forças do exército no território mineiro eram precárias e fracas. Havia um contingente pequeno de soldados em Belo Horizonte, outro grupo menos expressivo em Juiz de Fora, onde se localizava a sede da Região Militar do Exército e em algumas outras cidades do estado, também sem efetivos. Na realidade, eram todos os do exército em Minas uma camada de jovens que tinham prestado serviço militar, sem nenhuma convivência com atividades bélicas. Já a polícia militar mineira, ao contrário dos poucos soldados do exército em Minas Gerais, possuía cerca de vinte mil indivíduos bem preparados para qualquer espécie de embate, dadas suas experiências e sua tradição de lutas. E à frente da polícia militar mineira, antiga Força Pública do estado, estava um comando ativo

com seu Estado-Maior dirigido pelo Coronel Barçante, outra figura atenta às questões da época e pronto para coordenar a execução do planejamento de toda a ação da polícia militar articulada, inclusive com forças civis que se espalhavam pelo estado para reagir contra qualquer tentativa de golpe esquerdizante.

É curioso lembrar que, nessa época, as associações rurais, dirigidas pela Federação das Associações Rurais, tinham à sua frente um valoroso líder, Josaphá Macedo, que se articulou bem com a polícia mineira e, por meio daquela entidade organizou, pelo estado inteiro, grupos de voluntários para apoiar a polícia num combate em defesa da democracia, caso aquele viesse a ocorrer em nosso território. Aliás, a polícia militar de Minas cuidou de fazer um posto avançado no litoral do Espírito Santo que, oficialmente, era uma área de lazer e de férias dos policiais mineiros, mas que, na prática, poderia se transformar num ponto de ação e de contato com o exterior por meio do litoral capixaba, dentro de uma concepção mais extensa, de uma revolução comunista no Brasil.

63

Era este o quadro que estava se desenhando no nosso país desde 1961, quando foi criada a CGT, com lideranças sindicais que começam a provocar movimentos grevistas. Em 1962 é fundada a Frente de Libertação Nacional por Leonel Brizola, na qual ficam claras suas finalidades realmente subversivas ao estruturar o chamado Grupo dos Onze, o G11, com objetivo na atuação revolucionária em favor das ideias marxistas. De fato, a marca inicial dos movimentos políticos que iriam incrementar a ação esquerdizante do governo Goulart deveria ocorrer logo após a realização do plebiscito em 1963, havendo, antes, uma extensa greve da CGT, em outubro de 1962. O plebiscito deu ampla vitória, como falamos acima, ao presidencialismo e esse fato, ocorrido em 6 de janeiro de 1963, resultou no fortalecimento de Jango e todo o grupo que o rodeava explorando maquiavelicamente o fato.

É interessante verificar que, a partir daí, vários movimentos começam a surgir, inclusive o vultoso congresso em Niterói, em 30 de março, de pleno apoio a Cuba mediante manifestações generalizadas naquela época. Também é de se levar em conta que, em maio de 1963, mais de mil suboficiais e sargentos se reúnem no antigo IAPC do Rio de Janeiro e novamente fazem ameaças contra a ordem pública, exigindo a chamada execução das reformas de base. Foi em 4 de outubro de 1963 que Goulart enviou mensagem ao Congresso Nacional solicitando a decretação do Estado de Sítio, o que não contou com o apoio da maioria parlamentar, demonstrada a sua vocação, indiscutivelmente, de fortalecimento arbitrário do seu poder para agir em todo o país. É nessa mesma época que o desdobramento do Grupo dos Onze, G11, criado por Brizola, começa a agitar diversos setores sociais com suas ideias esquerdistas.

64

Passam-se os primeiros meses de 1964 e é anunciado, pelas lideranças das esquerdas, para o dia 13 de março de 1964, um grande movimento sob o Comando Geral dos Trabalhadores para despertar o país em favor das ideias socialistas. De fato, nessa data, com a presença do Presidente da República e sua esposa, ocorre, na Praça da República, no Rio de Janeiro, enorme concentração do povo, inclusive de setores militares a favor das ideias revolucionárias de João Goulart e de Leonel Brizola. Isso ocorreu em termos muito enfáticos ao ponto de levar ao país a certeza de que havia a preparação de um golpe de esquerda em favor das ideias comunistas.

Cumprе relembrar que vários fatos anteriormente já demonstravam essa tendência por parte das lideranças que apoiavam João Goulart. No dia 25 de março foram contidos os marinheiros de uma assembleia, realizada no Sindicato dos Militares Unidos, de mais de 2000 militares de baixa patente. Verifica-se que tudo isso ocorre dentro de um ambiente de instabilidade política nacional e, por toda a parte, corria a notícia de que o Presidente da República, por meio

do general Assis Brasil, dispunha de um dispositivo militar de largo alcance e de amplo poder para mantê-lo no governo em face de qualquer agitação que contra ele se levantasse. Em 30 de março, véspera da queda do governo João Goulart, no Rio, uma reunião de sargentos das três forças, da polícia militar e do corpo de bombeiros, realizada no Automóvel Clube com a presença do Presidente da República, acompanhado do general Assis Brasil, se manifestaram em favor de medidas arbitrárias, o que foi focalizado pelos meios televisionados.

Estava, assim, tudo pronto para se implantar no país uma tentativa de fortalecimento do Presidente da República em termos praticamente ditatoriais para estabelecer um governo, segundo as determinações do grupo radical, que reunia elementos não só da CGT como também do antigo Partido Comunista e de outros setores de atuação revolucionária. Esse ambiente é que, de fato, provocará não só em Minas Gerais como também em diversas partes do país, principalmente em São Paulo, generalizadas demonstrações de reação às tendências do governo para implantação do regime neocomunista no Brasil. Cumpre, porém, frisar que tudo estava ocorrendo em nosso país dentro de uma conjuntura internacional na qual a União Soviética, por meio dos seus principais líderes como havia ocorrido com Khrushchev, assumia posição em todos os países em favor de uma plena ação política subversiva. Os Estados Unidos já se encontravam praticamente submetidos aos riscos dos mísseis em Cuba e, ainda, sabedores dos perigos de uma guerra atômica provocada por Moscou. Era esse o quadro internacional em face dos diversos eventos ocorridos no país.

65

Em 31 de março de 1964, como já mencionamos, tropas do exército e da polícia militar, em Juiz de Fora, sob o comando do general Olímpio Mourão, deslocam-se na direção do Rio de Janeiro para afastar do poder o presidente João Goulart, impondo, na antiga

capital da república, uma presença militar democrática para que os riscos do comunismo fossem inteiramente apagados do nosso país. Olímpio Mourão se desloca de Juiz de Fora comandando uma tropa do exército e da polícia militar e vai em direção ao Rio de Janeiro, mas, nas divisas do estado fluminense com Minas Gerais, na ponte sobre o Rio Paraíba, as tropas ficam inteiramente paralisadas. De outro lado surge o Regimento Sampaio, poderosa tropa do exército do Rio de Janeiro para enfrentar as forças mineiras, contendo não só elementos do exército como também da polícia militar. É interessante frisar que houve, num primeiro momento, uma paralisação dos dois agrupamentos à beira do Rio Paraíba na ponte que liga justamente o estado do Rio com Minas Gerais, até que alguns elementos do Regimento Sampaio aderiram às tropas de Juiz de Fora, conscientes dos riscos comunistas e, ainda, sabedores de que as forças contrárias estavam não só preparadas como também tinham ainda planejado, sob o risco do conflito, dinamitar aquela ponte, caso o Regimento tentasse atravessar as divisas dos dois estados.

66

Curioso que a arrancada dos mineiros provocou, de certa forma, a simpatia dos militares de modo geral e, na realidade, alguns sargentos do Regimento Sampaio atravessaram a ponte e deram apoio às forças do general Olímpio Mourão. Isso fez com que, aos poucos, toda a tropa do exército viesse se juntar às forças deslocadas de Juiz de Fora, praticamente ficando unidas na disposição de avançar sobre o Rio de Janeiro e obrigar o afastamento de João Goulart do poder. Isso ocorreu no dia 31 de março, quando chegam ao Rio de Janeiro, sob o comando do general Olímpio Mourão, as forças que saíram do interior de Minas Gerais em defesa da democracia e contra o risco da implantação do regime comunista entre nós.

Vitorioso, o movimento revolucionário contra João Goulart, este, logo após esse evento, afasta-se do poder em Brasília, segue para o Rio Grande do Sul e, na realidade, renuncia ao poder, deslocando-se

para o Uruguai. Desta forma, nova fase se inicia na história do Brasil. O general Costa e Silva, considerando-se o militar mais idoso do Rio de Janeiro, assume o comando das forças armadas juntamente com o Brigadeiro Francisco Melo e o Almirante Augusto Rademaker que, com aquele compõe uma Junta Provisória que, no dia 9 de abril, baixa o chamado Ato Institucional, considerado o nº 1, no qual as Forças Armadas declaram a tomada do poder com uma série de normas excepcionais para o início de um novo roteiro institucional para o país. O Ato Institucional suspende as garantias parlamentares de modo geral; os direitos dos magistrados, que tinham caráter vitalício, nos seus respectivos cargos, o mesmo em relação aos funcionários públicos e providencia uma série de medidas para impedir que as tentativas de esquerdas e os elementos de tendências comunistas ocupassem o poder. O mesmo Ato Institucional determina eleição indireta do sucessor de João Goulart, o que ocorre no dia 11 de abril, quando o general Humberto de Alencar Castelo Branco é escolhido como Presidente da República para terminar o mandato presidencial. Assim, o país assume um período que é chamado de Regime Militar, que será, na realidade, desdobrado em vários momentos políticos com repercussões na vida brasileira.

67

Castelo Branco, Presidente da República, organiza o ministério com figuras ilustres do país, entre os quais, Milton Campos na pasta da Justiça; Costa e Silva como ministro da Guerra, mais tarde chamado ministro do Exército; e o professor Otávio Bulhões no Ministério da Fazenda, começando uma fase econômica e financeira nova sob o apoio de áreas diversificadas dos meios internacionais, inclusive dos Estados Unidos. O governo de Castelo Branco se caracteriza por um esforço para manter um tipo de estrutura legal, voltada para o sistema democrático, todavia é um momento que, se por um lado consegue um apoio expressivo das lideranças partidárias, por outro lado assiste a articulação de grupos de esquerda radical promover o seu trabalho de combate à situação política implantada no país. O

cenário atravessará, de certa forma, momentos um tanto graves, pois que a chamada linha dura do exército passa a exigir do Presidente da República, principalmente por meio do general Costa e Silva, uma série de providências radicais contra os adversários do regime, numa busca permanente em favor da nova ordem.

Os fatos, então, tomam certo caráter de agitação política e o presidente Castelo Branco, por sua vez, submisso à tese política dos que influem no poder, considera a necessidade de extinguir os partidos políticos e propiciar a criação do chamado bipartidarismo, isto é, dois grandes partidos que deveriam existir no país para dar assim outra compreensão à vida política. Surge, articulado pelo próprio Presidente da República, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e poucos líderes políticos participam do agrupamento de oposição ao governo. A ARENA possuiu, em todo o país, uma expressiva e esmagadora maioria. Ocorre, por isto, um episódio curioso: o próprio Presidente da República, achando necessário para o cenário democrático, convoca líderes, aos quais tinha acesso, para que organizassem um partido de oposição. O general e senador Oscar Passos aceita a incumbência. É o primeiro presidente do partido de oposição então criado: o MDB (Movimento Democrático Brasileiro). A situação do país é, na realidade, estruturada de acordo com o Ato Complementar nº 4, que será um desdobramento do Ato Institucional nº 1 e que fixará as bases para o funcionamento dos novos órgãos partidários. Na realidade, a Arena reunia antigos adeptos da UDN, do PSD, de elementos do Partido Trabalhista Brasileiro e de outras entidades partidárias menores, enquanto que o MDB reunia elementos dessas mesmas áreas, mas em termos diminutos, com uma composição bem modesta, quer no Senado, quer na Câmara dos Deputados.

Dentro desse quadro ocorre, tempos depois, uma série de imprevistos políticos e atentados à segurança com manifestações contestatórias. O Presidente da República se vê, desse modo, na obrigação de

baixar o Ato Institucional nº 2, que contém normas mais enfáticas em favor da manutenção da ordem e determina a suspensão das eleições diretas para a presidência da república, fixando que estas aconteceriam pelo processo indireto, por maioria absoluta do Congresso Nacional, em sessão pública de votação nominal. Esse Ato Institucional nº 2 também prorroga o mandato de Castelo Branco até 1966, quando este deveria terminar em 1965, trazendo ao país uma pessimista previsão política quando Milton Campos se afasta do governo. O Ato Institucional nº 3 vai estabelecer as eleições indiretas para governadores, cassa o mandato de vários deputados e o governo revolucionário promove uma atuação radical contra as oposições contestatórias. Antes de terminar seu período, Castelo Branco convoca um Congresso Constituinte mediante o Ato Institucional nº 4, de 7/12/66, para que, até janeiro do ano seguinte, isto é, num pequeno lapso de tempo, votasse uma nova Constituição para o país, sendo esta promulgada em 24 de janeiro de 1967 e substituindo a Constituição de 1946 no que diz respeito, principalmente, aos problemas de segurança nacional. De certa forma, a Constituição de 1967 mantém a estrutura geral estabelecida no texto anterior. Porém há modificações que fortalecem o poder executivo instituindo, inclusive, a figura do decreto-lei, fixando prazos determinados para votação dos projetos encaminhados pela presidência da república, e estabelecendo a eleição indireta do presidente. O General Artur da Costa e Silva, antigo ministro da Guerra do governo de Castelo Branco, será eleito para a presidência como sucessor deste.

É interessante que o cenário político brasileiro nesta fase, sobretudo militar, já revela duas grandes tendências nos meios daqueles que compõem as forças armadas. Uma tendência que reunia os militares democratas, vinculados, sobretudo, ao general Castelo Branco e ao general Golbery Couto e Silva, que fora chefe da sua casa militar; e de outro lado o general Costa e Silva, novo Presidente da República,

com generais como Jaime Portela e outros contrários ao ideal democrático naquele momento.

O grupo militar militarista está preocupado com os problemas da segurança nacional e com as ameaças internacionais que recaíam sobre o Brasil, como o fortalecimento do Partido Comunista em todo o mundo. Não mais sobre o comando de Khrushchev, mas agora sob a liderança de Brezhnev, novo líder da União Soviética que gerencia toda a movimentação das esquerdas radicais, isto é, as comunistas em todos os países. Estas duas tendências militares democratas e militares militaristas começam a representar duas facções que, indiscutivelmente, permanecerão atuando dentro das forças armadas brasileiras, embora o grupo de maioria democrática tivesse certa predominância, o que ficou claro posteriormente.

É importante fixar bem esse instante histórico da eleição do presidente Artur da Costa e Silva, general que assumira anteriormente a direção do Movimento Revolucionário e baixara, praticamente, o Ato Institucional nº 1. Nesse instante que, aliás, se vincula à situação internacional, dois grupos dentro das forças armadas, como falamos, disputam a prioridade política. De um lado é a figura de Castelo Branco que passa a presidência para Costa e Silva, mas apoiam Castelo Branco, naquele instante, o general Golbery Couto e Silva e vários outros generais, brigadeiros e almirantes e, ao lado de Costa e Silva, entre muitos, se encontra Jayme Portella, considerado linha dura radical bem como vários brigadeiros e almirantes. Estas duas tendências contêm a disputa para as escolhas presidenciais. Depois de Costa e Silva, como vamos verificar, a Junta Militar que o sucedeu não permitiu a posse de Pedro Aleixo, seu vice-presidente. Domina as Forças Armadas o grupo militarista, que escolhe o general Emílio Médici, representando uma expressão enfática dessa tendência.

No governo Costa e Silva, vivemos, convém lembrar, uma fase em que o país se submete a sérias agitações. Na Câmara dos Deputados há uma manifestação política, partida do deputado Márcio Moreira Alves, de ataque aos militares, o que resulta em maior indignação no meio das Forças Armadas. O Presidente da República encaminha à Câmara um pedido de cassação do deputado Márcio Moreira, de acordo com a Constituição de 1967, já em vigor, pois a decisão dependia daquela Casa Legislativa. Pelo voto secreto, a Câmara dá uma demonstração de resistência ao governo militar porque não aceita o processo contra o deputado Márcio Moreira Alves. Com isso, uma crise militar inicia e o grupo chamado de militares militaristas exige do Presidente da República um posicionamento mais enérgico contra os meios políticos brasileiros. Em 13 de dezembro de 1968, é baixado o chamado Ato Institucional nº 5, que, na realidade, revoga, em grande parte, a Constituição de 1967 e dá ao Presidente da República o que esse texto constitucional não admitia, todas aquelas prerrogativas ditatoriais de cassar mandatos e promover atos políticos antidemocráticos. O AI5 marca, desta forma, outro período que é aquele, que poderíamos dizer, de maior utilização dos meios arbitrários contra o cenário político, caracterizando a prevalência de imposições ditatoriais.

71

Com o Ato Institucional nº 5 e suas repercussões, após algum tempo, surge logo a ideia de promover outra Constituição para o país e, dentro do governo, são travados vários debates a respeito do assunto, quando Pedro Aleixo mostra ao Presidente da República a necessidade do país implantar uma nova Constituição, visto que a ordem constitucional brasileira fora abalada com o chamado AI5. Nesse ambiente, Costa e Silva, de um lado, é pressionado pelo grupo militarista e, de outro lado, pelos grupos democráticos. Tudo isso leva o presidente a um desequilíbrio de saúde de alto risco, levando-o a um derrame cerebral. Assume a direção do país uma Junta Militar, tendo como titulares o general Lira Tavares pelo Exército; Augusto

Rademaker, pela Marinha; e Márcio de Sousa Melo, pela Aeronáutica. É indiscutivelmente um momento de vitória das forças militaristas, sobretudo pela presença de elementos da assessoria dessa Junta com claras tendências ditatoriais. Logo depois é convocada, como falamos acima, as eleições pelo processo indireto para a sucessão de Costa e Silva, que havia falecido, e é eleito Presidente da República o General Emílio Garrastazu Médici, expressão desses grupos militaristas. Teremos o período considerado como os anos de chumbo dos governos militares, o que se pode ver até mesmo em alguns documentos e publicações como o Almanaque da famosa Revista Abril.

72

Esta fase dá continuidade a uma série de atritos e conflitos políticos com eficientes ações contestatórias e mesmo guerrilheira por parte dos adversários dos governos militares. É sequestrado o embaixador norte-americano e se inicia uma agitação muito grande na Bahia, na qual é morto Marighella, líder radical das esquerdas. Os grupos armados passam a atuar também, pelo interior do país, sobretudo na região do Rio Araguaia, onde há um movimento expressivo de reação contestatória e com várias repercussões no país. Logo depois, outra ação revolucionária é retomada e três diplomatas ilustres são sequestrados, o embaixador da Alemanha, o da Suíça e o cônsul japonês, o que mostra, de fato, o ambiente que dominava o país. Essa situação se desenvolve dentro de um cenário de generalizados conflitos até que, no final do governo de Médici, inicia-se o processo de escolha de seu sucessor. O grupo militar democrático passa a ter uma influência maior e é eleito presidente o general Ernesto Geisel, indiscutivelmente uma personalidade que se revela preocupado com o problema político e com a volta do sistema democrático. O seu lema para a situação política, embora não seja dito oficialmente, era conhecido nos bastidores como a busca da abertura política lenta, segura e gradual em favor do regime democrático. Por certo, os chamados militares militaristas, conhecidos como a linha

dura, provocaram ocorrências radicais, procurando enfraquecer o Presidente da República. É o caso do assassinato do jornalista Vladimir Herzog dentro do quartel-general do II Exército, como também outros movimentos de insubordinação em alguns setores do país.

O Presidente procura enfrentar os protestos mediante modificações na Constituição que venham fortalecer o partido governamental, a Arena, mas a chamada linha dura, dando pleno apoio ao general Silvío Frota, Ministro do Exército que era uma das expressões militaristas do sistema, inicia uma série de atos para afastar da presidência da república o general Geisel. Antes que isso ocorresse, o presidente afasta Frota das funções de ministro do Exército, colocando em seu lugar o General Fernando Belfort Bethlem. Frota, em público, sem que houvesse qualquer censura oficial, usa as rádios e a TV para fazer acusações graves contra o governo que, segundo ele, se afastava dos objetivos básicos da Revolução de 64.

73

Em 1978, temos dois fatos de interesse político. Os sindicatos começam a se organizar em torno da figura de Luís Inácio Lula da Silva, presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo, que adquiriu o apoio da maioria dos sindicalistas brasileiros. Em 1978, o presidente Geisel remete para a Câmara dos Deputados uma Proposta de Emenda Constitucional que seria a concretização do esforço em favor da abertura política porque, através desse dispositivo constitucional, são revogadas as normas contidas nos Atos Institucionais que davam ao país um caráter de governo de exceção. A partir de 1978, por conseguinte, com essa Emenda Constitucional aprovada pelo Congresso Brasileiro, o país passa a assistir uma nova fase, pois que o artigo 3º dessa Proposta Constitucional contém o dispositivo democratizador, que diz: "são revogados os Atos Institucionais e complementares no que contrariam essa Constituição, ressalvados os efeitos dos atos

praticados com base neles, os quais serão excluídos da apreciação judicial". (BRASIL,1978). Quer dizer, com esse documento o país recupera praticamente as suas normas democráticas e as garantias constitucionais. O Presidente da República eleito em seguida, General João Batista de Figueiredo, fica sem as prerrogativas de baixar atos institucionais, de baixar atos complementares. É um novo período que se inicia até o fim do governo deste Presidente militar.

Cumprir destacar que a Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, não só revoga o AI 5 e restaura o *habeas corpus*, como também determina que o Executivo, o Presidente da República, não pode mais colocar o Congresso em recesso, nem cassar mandatos, nem privar o cidadão dos seus direitos políticos e acaba também com a censura prévia à imprensa. Ficou restabelecido o regime democrático que dá ao Presidente da República um mandato de seis anos para que possa restabelecer a ordem constitucional em todo o país.

74

Logo depois o presidente Figueiredo, em 1979, sanciona a Lei da Anistia em favor dos acusados ou condenados por crimes políticos. Centenas de exilados voltam ao Brasil, entre eles Leonel Brizola, e é restabelecido o pluripartidarismo, que permite que os partidos reapareçam por iniciativas populares, sendo que há também a transformação da Arena em PDS, Partido Democrático Social e o MDB, passa a ser o PMDB. Aparece também o Partido Trabalhista Brasileiro, o Partido Democrático Trabalhista, de Leonel Brizola, garantidas as eleições diretas para governador a partir de 1982.

Em 1981 os grupos militares militaristas, procurando enfraquecer o presidente Figueiredo, promovem o atentado do Rio-Centro, que nada mais era do que uma tentativa de provocar uma crise com repercussões perigosas através de explosões, num evento que se daria no Rio de Janeiro. Em 1983, durante o governo de Figueiredo,

começa a campanha a favor das eleições diretas, cuja emenda constitucional não foi aprovada no Congresso com o lema “Diretas Já”, tendo no governador de São Paulo, André Franco Montoro, a sua principal liderança. Em 1985, dentro do processo existente, é eleito Presidente da República, pelo Colégio Eleitoral, Tancredo Neves, tendo como vice José Sarney e sendo derrotado Paulo Maluf. É curioso que, com a morte de Tancredo, que ocorre logo depois, de acordo com a Constituição deveria ocorrer uma eleição indireta para substituí-lo, o que não é feito e adotou-se uma tese constitucional, aliás, estranha. O candidato a vice de Tancredo assume a presidência da república sem que o titular presidencial tivesse assumido a direção do país. A opinião pública e as lideranças políticas aceitaram essa solução e, com isso, Sarney assume o mandato presidencial que nos levará, enfim, à convocação do Congresso Constituinte em 1987. Embora o Congresso Nacional tenha recebido a proposta de José Sarney para que houvesse o Congresso Constituinte, há, por parte dos parlamentares, senadores e deputados brasileiros, uma atitude diversificada e, ao contrário desse congresso constituinte, convocou-se a Assembleia Nacional Constituinte para votar a Constituição hoje existente no país. Há fatos estranhos nesta articulação, pois ficou claro que o PMDB e Ulisses Guimarães eram contrários à convocação da Assembleia e preferiam um Congresso limitado para modificar a Carta Magna.

75

No entanto, é bom lembrar que, em outubro de 1969, logo após assumir o governo, a Junta Militar outorgou ao país uma nova Constituição, a de 1969, em substituição a de 1967. Todavia, na Emenda Constitucional de 1978 há uma alteração básica no texto de 1969 e, de fato, até a Constituição de 88 o país viveu uma fase em que, não havendo atos institucionais nem os atos complementares, o regime constitucional trazia consigo aspectos democráticos, embora com algumas providências voltadas para a segurança nacional. Nesta fase, mantém-se o chamado decreto-lei que, embora dando ao

Presidente da República poderes para baixar normas legais, somente diziam respeito a matérias ligadas à segurança nacional, à tributação e aos servidores públicos, ao contrário das Medidas provisórias mais tarde fixadas pela Constituição de 88, que produzem aspectos muito mais negativos que o decreto-lei, porque extensiva a qualquer matéria. Também é de se referir que, no tocante às garantias parlamentares, após 1978, com a Emenda Constitucional nº 11, o Congresso assume as suas tradicionais competências e, sobretudo, os parlamentares, voltam a possuir todas as prerrogativas que tinham anteriormente. Também é de se registrar que aquela Emenda, como já foi dito, dá aos partidos políticos um novo panorama, mais amplo e significativo, respeitando os preceitos básicos das garantias individuais. Ainda é de se dizer que esse sistema instituído em 1978 vai perdurar até a constituição de 1988, ao longo do governo Figueiredo.

76

Cumpre, portanto, ao final dessas observações e desses dados históricos acima indicados, fixar alguns elementos conclusivos e relativos a essa fase dos governos militares mediante indicações básicas para a sua compreensão:

1 – 1964 é o resultado de um conflito nacional, tendo como ponto de referência, de um lado, o presidente João Goulart e uma equipe de homens de esquerda, comunistas, socialistas e revolucionários que procuravam dar ao país uma estrutura esquerdizante comandadas pelo seu cunhado Leonel Brizola com uma marcha contestatória de vinculação com a União Soviética. Por isso, politicamente, do outro lado, foram se formando grupos e entidades de resistência a essas ameaças esquerdizantes e comunistas que rodeavam o governo João Goulart. Portanto 1964, para uns, foi um golpe de Estado e, para outros, foi um antgolpe para impedir a comunização do Brasil.

2 – A situação brasileira tem vinculações que, sob certo aspecto, é o reflexo da situação internacional. A partir de 1958, na União

Soviética, Khrushchev assume uma posição de liderança hábil e inteligente e, ao seu modo, entrando em conflito com os Estados Unidos, colocou no plano internacional o presidente americano em situação inferiorizada. Em 1962 ocorre um episódio gravíssimo, que é aquele em que a União Soviética consegue levar para Cuba mísseis ofensivos para atingir os Estados Unidos sem que o governo americano e a sua contraespionagem pudessem tomar conhecimento. Essa situação nada mais é do que o resultado de uma série de conflitos na Ásia entre os Estados Unidos e os comunistas, não só da União Soviética, como também da China, que participou ativamente dessa luta. Há, assim, em 1962 um conflito internacionalmente sério. É lógico que esses fatos militares internacionais tinham reflexo em todos os países do mundo e, principalmente, no Brasil, visto que essa área da América do Sul seria fundamental para o avanço comunista.

3 – Implantou-se no Brasil, em 1964, a partir do dia 8 de abril, com o Ato Institucional nº 1, um esquema político dominado pelos militares, mas ao contrário dos outros países da América do Sul não se estruturou o esquema militar em torno de um ditador, como houve na Argentina, no Chile e em outros países. É a própria corporação militar, as Forças Armadas, que assume o poder e estabelece determinadas regras, que sempre foram obedecidas, no tocante ao comando do país. De modo que todos os presidentes militares não foram ditadores no sentido latino-americano, no sentido sul-americano. Foram colocados no poder pela corporação militar, que seguia, na realidade, um planejamento, de acordo com seus primeiros dirigentes, visando defender a democracia contra as ameaças comunistas.

4 – Dentro da corporação militar brasileira, indiscutivelmente, existiam duas tendências: uma mais enfática, mais radical, que desejava que os governos militares agissem de forma mais violenta contra os adversários, contra os comunistas. A outra, muito preocupada

com a volta do regime democrático, porém dentro de um esquema de estabilidade e de fortalecimento das instituições. Todos, porém, vivendo o drama da política e dos riscos de uma guerra atômica internacional.

5 – Houve, por parte dos militares democráticos, um esforço para obedecer determinado planejamento que estava nas ideias e na pregação de Castelo Branco, de Golbery do Couto e Silva e, logicamente, dos generais que os rodeavam e os apoiavam. Esse planejamento tinha como objetivo o restabelecimento do regime democrático e a defesa das instituições contra os comunistas. Por certo que tal planejamento foi perturbado por outro grupo militar que era militarista, que obteve apoio do presidente Costa e Silva, no início, com a influência do general Jayme Portela e outros muitos. Os excessos ditatoriais do governo Médici e a tentativa do general Frota em derrubar o presidente Geisel são exemplos de conflitos internos entre os dois grupos.

78

6 – É interessante verificar certa coerência em várias atitudes. Na medida em que os governos soviéticos, com Khrushchev, depois com Brezhnev e com Andropov, assumiam atitudes mais drásticas na política internacional, havia reflexos, no Brasil, por parte dos governos militares para se defenderem contra os riscos da política mundial, como também para enfrentar os seus adversários que eram alimentados pelos êxitos da política comunista mundial.

7 – É interessante verificar o governo do General Figueiredo, porque foi o último mandato do período militar. É um governo que se realizou, de fato, sem os instrumentos arbitrários e excepcionais dos atos institucionais e dos atos complementares e, por isso, enfrentou muitos problemas, que conseguiu superar. Alguns, segundo muitos indícios, do próprio grupo militar militarista, como se afirma no episódio do Riocentro. João Baptista de Oliveira Figueiredo conseguiu,

durante toda essa fase, superar esses problemas, inclusive superar a oposição militarista dentro das forças armadas, levando o país a realizar o planejamento que, juntamente com Geisel e Golbery, foi estabelecido para a volta do regime democrático.

Ocorridos todos estes fatos e terminado o governo Figueiredo, Tancredo tendo sido eleito Presidente da República com seus poderes transferidos para José Sarney dentro de um esquema constitucional de duvidosa fundamentação, percebe-se que outra etapa começa no país. E, ao que parece, as antipatias normais contra os governos de força e dos militares passam a ser exploradas pelos vitoriosos de esquerda. Há assim uma propaganda muito eficiente contra os governos militares sem que se permita fazer análise dos fatos da época, tanto no plano nacional quanto no plano internacional e, por outro lado, percebe-se também que medidas burocráticas e autocráticas, hoje utilizadas, são de forma bem semelhante a tendências totalitárias dos governos socialistas.

79

Hoje, no Brasil, o grupo dominante é formado por todos aqueles que ainda, ao tempo de sua juventude, entraram em conflito com os governos militares. Valendo-se de uma série de fatores hoje facilmente permitidos e usados, implanta-se no país toda uma orientação política que procura se firmar graças ao combate aos governos militares, visando fortalecer os atuais governantes como se fossem heróis dos novos tempos. Essa é a tese geral que prevalece entre todas as camadas dominantes e, principalmente, no comando de muitas lideranças de órgãos de comunicação. Todavia, se se fizer uma análise do que ocorreu em 1964, percebe-se que os governos militares se submeteram a certas regras corporativas e ainda a predominância dos militares democráticos como Geisel, Figueiredo, Castelo Branco e Golbery. É uma fase que tem, por certo, momentos a serem condenados, em que muitos membros das forças armadas agiram de maneira arbitrária e até criminoso, mas, dentro

do contexto internacional, encontram algumas explicações, embora não aceitáveis.

Analisado o período com a narração e observações acima, historicamente, conclui-se que ele separa duas etapas da recente história brasileira de acordo com as influências ideológicas ou diversificadas na evolução brasileira. O Brasil, desde o tempo da sua descoberta até a monarquia, viveu uma época em que as ideologias se vinculavam no apoio às ideias cristãs, de certa maneira das ideias católicas, mas com algumas minorias contrárias a esse ponto de vista, inclusive aquelas que participaram de movimentos revolucionários antes da Independência nacional. Com a república, todavia, as ideias cristãs perderam o apoio oficial que possuíam, embora seus valores continuassem presentes na vida brasileira, mas, ao lado das influências do pensamento positivista muito forte na Primeira República e também em outros momentos históricos posteriores, mesclados com as ideias liberais, sobretudo na área econômica. A democracia brasileira, com exceção da fase de Getúlio Vargas que foi plenamente ditatorial, predominou em todos os tempos, com uma influência maior em determinados momentos e menor em outros, mas submissa, como em outros países, às exigências culturais existentes.

Com o Movimento de 1964, indiscutivelmente começa entre nós um período em que há plena predominância da corporação militar, dos militares das forças armadas que, de fato, através de um processo político razoavelmente estruturado, preencheram as diversas fases. Contudo, não houve ditadores e sim o domínio da corporação castrense por meio de dirigentes indicados por um processo em que, num primeiro momento, eram escolhidos dentro das próprias forças amadas para, num segundo momento, serem homologados no Congresso parlamentar. Os membros eram eleitos pelo povo de acordo com as regras legais então existentes, sob um sistema eleitoral

cujas essências, até hoje, predomina entre nós com a chamada técnica de eleição proporcional.

Nos primeiros instantes políticos, a liderança militar contou com generalizado e pleno apoio popular, porém, aos poucos, à medida que os governos foram se desenvolvendo, as pressões contra os militares no poder assumiram proporções contestatórias, provocando reação ditatorial. Posteriormente o país submete-se à chamada marcha lenta e gradual para a democracia, que o presidente Geisel mencionava. De fato, tudo deverá se concretizar com a escolha do presidente João Batista de Figueiredo, de acordo com os textos constitucionais vigentes, sem as técnicas arbitrárias do chamado AI5. Escolhido por um processo político discutível, José Sarney assume a direção do país sem que tivesse tomado posse como Vice-Presidente da República. Começa assim outro período na história política brasileira.

É curioso verificar todo o desenvolvimento dos chamados governos militares: no princípio sob as aclamações populares que viam, na Revolução de 64, a garantia de que o país não iria cair num governo de esquerda, pregado e ostensivamente defendido pelo governador Leonel Brizola, do Rio Grande do Sul, visando para o país à implantação do regime socialista com todas as características da estrutura do governo de Cuba sob a chefia de Fidel Castro. É curioso constatar o que aconteceu ao longo desses dias no país. Na medida em que a política internacional mostrava a União Soviética, como sede do Partido Comunista mundial, fortalecida nos seus embates diplomáticos até mesmo bélicos, as esquerdas moderadas e as radicais se fortaleciam no país com movimentos políticos. Exemplo disso são os mísseis russos em Cuba, colocando em risco a tranquilidade dos Estados Unidos. Tal ocorrência incentiva os comportamentos contrários à comunização do país, porque ocorreu nas vésperas de 1964.

Na medida em que o líder comunista da União Soviética, Leonid Brezhnev, se fortalece no ambiente internacional, a campanha contra os democratas, em todo o mundo, obedece a diversas técnicas de desmoralização dos adversários do Partido Comunista, o que ocorre também no Brasil. Após aquela fase em que o povo aplaudiu os líderes militares em 64/65 contra os riscos do golpe comunista, aos poucos, entre nós, o que de certa maneira era esperado, começa a ocorrer a impopularidade dos militares, que se desgastam no poder. Em decorrência da própria estrutura, como entidades rígidas no contato e no diálogo com o povo e com certa inabilidade, os líderes castrenses promovem também atitudes pouco simpáticas ao povo, principalmente os chefes de unidades menores das forças armadas.

82

Por outro lado, as técnicas governamentais ditatoriais, emanadas primeiro do AI2, quando começam a se desgastar os governos militares, e depois do AI5, a fase mais deficiente dos militares no poder, fortalecerá entre nós correntes poderosas esquerdizantes. Essas correntes, por uma razão lógica, alcançam a aproximação com grupos de ideologia democrática e estrategicamente conquistam a opinião pública até a elaboração da Constituição de 1988. Desta fase em diante, nota-se, no Brasil, uma alteração de comportamento político muito profundo em setores populares e de classe média. Também nos comandos políticos há certa identificação da maioria da população, da opinião pública, com os grupos esquerdistas, vinculados ao marxismo-leninista. Quer dizer, logo depois dos governos militares, surge no Brasil uma fase política esquerdizante de cuja marca de todos os governos, sem nenhuma exceção até os dias de hoje, está sob tal influência. Após os governos militares, as esquerdas se valem da antipatia que a população adquiriu contra a corporação castrense no poder e com isso alimenta a sua força eleitoral, alcançando vitórias, com Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff no poder. Todavia, no final do governo de Dilma, começam, a opinião pública e a classe média, que estava inteiramente dominada pelas ideias

das esquerdas, a adquirir, pouco a pouco, esclarecimentos a respeito da situação nacional e as antigas vocações democráticas, e mesmo cristãs, do nosso povo vão ressurgir dentro de uma concepção diferente, poderíamos dizer moderna, voltada para certos preceitos de um recente liberalismo e respeito aos valores cristãos.

Hoje começamos a sentir as esquerdas no governo com uma marca muito fortalecida do pensamento sindicalista, distorcido pelo partidarismo de esquerda, que usa, às vezes, técnicas pouco aceitáveis na conduta pública.

Depois dos governos militares, vivemos um período em que as ideias esquerdizantes predominam e assim levam ao governo líderes sindicalistas de esquerda extremada. Todavia as deficiências da atuação da administração com posições às vezes sob comportamentos nefastos e criticáveis, os antigos ideais da democracia liberal e do pensamento cristão começam novamente a emergir ao lado da resistência do sindicalismo autêntico na defesa dos interesses de classe sem partidarismo político. Sente-se que, dentro em pouco, uma significativa fase provocará um período histórico que nos aproximará dos valores da democracia liberal, como também dos valores cristãos a que se vincula o povo, embora agora sob inovadoras concepções e adaptações das realidades de nossa evolução política.

83

Em todas essas ocorrências, observa-se que um elemento negativo está sempre influido de maneira pouco defensável. É o sistema eleitoral que, anterior aos governos militares, continua como norma permanente, trazendo para a sistemática democrática falhas graves na eleição dos representantes do povo no Congresso Nacional.

Este quadro realmente significativo da situação brasileira mostra que outros horizontes surgirão no país, e tudo faz crer que o sentimento democrático, o sentimento cristão, o sentimento liberal e as preocupações com os problemas sociais deverão constituir dados

concretos do nosso amanhã. Toda a conjuntura que ocorreu antes de 64 e também depois de 1986 constituem indicadores que devem ser observados sob uma visão ampla das questões internacionais, visto que o Brasil estrategicamente é um país de alta relevância.

É preciso que se faça, por isso, uma análise das questões que dominaram o mundo, porque estão, de maneira muito clara, vinculadas e mesmo identificadas com os episódios ocorridos em nosso país. Os autores mais modernos sobre a matéria, e entre eles se destaca, como citamos acima, o americano de John Lewis Gaddis, revelam todo um quadro, todo um cenário em parte desconhecido da opinião pública, embora de plena ciência dos setores militares, com dados precisos sobre o que vinha ocorrendo no mundo e possíveis reflexos sobre a vida brasileira. Em 1953, dominava na União Soviética a figura de Joseph Stalin, o ditador mais violento e perseguidor de inimigos. Stalin dominou a Rússia durante anos a partir da queda de Lenin e durante a guerra mostrou-se favorável, estrategicamente, a uma aliança com os Estados Unidos e com a Inglaterra, embora, logo após o conflito, tenha ficado claro que ele levou a União Soviética e essa atitude bélica dentro de uma técnica política de fortalecimento dos comunistas. Logo após, entra aos poucos em conflito com os chamados Aliados, isto é, o grupo de vocação liberal liderado pelos Estados Unidos e a Inglaterra. O momento culminante desta inimizade com o mundo ocidental ocorre quando os Estados Unidos lança a primeira bomba atômica no Japão. Stalin constatou, naquele instante, a superioridade dos aliados comandados pelos Estados Unidos no equilíbrio internacional. Daí pra frente começa uma série de conflitos que tem momentos graves, sobretudo nas lutas ocorridas na Ásia, quando Stalin, ao lado de Mao Tsé-Tung com Ho Chi Minh, intensifica as lutas na Coreia do Sul e no Vietnã. Essa é uma fase muito perigosa, porque há um momento em que o general MacArthur, chefe das forças aliadas contra os grupos bélicos comunistas da China, da Coreia do Norte e do Vietnã, chega

ao ponto de ter que usar a bomba atômica para impedir que milhares de soldados chineses invadissem a península da Coreia, sob sérios riscos internacionais.

Após a morte de Stalin em 1953, continua a União Soviética, inicialmente comandada por Malenkov e depois de consolidado, em 1958, o poder nas mãos de Khrushchev, mantendo o mesmo ritmo de combate aos povos do Ocidente, colocando permanentemente o mundo nos riscos de uma guerra atômica. Mas, Nikita Khrushchev, após derrubar Malenkov e assumir a direção da União Soviética, cuida de ameaçar o Ocidente com armamento nuclear. A superioridade soviética sobre os Estados Unidos chegou a ser um momento muito expressivo, pois o número de mísseis era surpreendente. Todavia, o instante mais grave desse conflito entre a União Soviética e os Estados Unidos se desenvolveu quando o avião U-2 americano conseguiu sobrevoar parte do solo da União Soviética, provocando enorme reação por parte dos russos. Tal fato, em 1956, levou Khrushchev, numa reunião em que compareceu Eisenhower, presidente dos Estados Unidos, a fazer uma desfeita a este com palavras duras e o primeiro mandatário norte-americano, em protesto, retirou-se do recinto.

85

Em 1960, quando os russos abateram o avião U-2 e capturaram o piloto americano e ameaçaram julgá-lo por espionagem, agravou-se muito a política internacional. Todavia, quando John Kennedy assume a presidência dos Estados Unidos, o conflito da União Soviética, comandada por Khrushchev, com os Estados Unidos aumenta e chega a um ponto perigoso em 1962, quando a União Soviética consegue instalar, em Cuba, mísseis de médio alcance em abundância para atingir os Estados Unidos. Isso se constituiu numa operação realmente secreta, que os próprios grupos de segurança norte-americanos não conseguiram descobrir. E quando Khrushchev anuncia a presença desses mísseis, o governo da América do

Norte entra em pânico, com repercussão em todo o mundo, isso em 1963. Esse mal-estar continua em 1964 até que, após uma série de fatos, Khrushchev retira os mísseis de Cuba. É, no Brasil, o início do movimento de 1964. Kennedy foi obrigado a submeter-se às exigências do governo russo, comprometendo-se a não mais atacar Cuba e depois retirar algumas áreas estratégicas da Ásia das mãos dos militares norte-americanos e que constituía riscos para a União Soviética. Esse ambiente continua até que, com a deposição de Khrushchev, assume o governo soviético uma nova figura que possuía todas as características de atuação política de Stalin, isto é, Leonid Brezhnev, que, ao contrário de Khrushchev, internamente não permitiu, na Rússia, alguma liberdade. Observa-se, desta maneira, que com essa situação em 61/62/63 e depois assumindo o governo em 1964, Leonid Brezhnev, novamente a Rússia toma o ritmo de conflitos permanentes com os Estados Unidos e com todos os países que lhe davam apoio. O grave, porém, é que esses conflitos internacionais tinham repercussão política em todos os países e logicamente no Brasil, principalmente em suas elites e nos chefes dos militares.

Ao mesmo tempo em que os Estados Unidos davam demonstrações firmes e evidentes de resistência contra a União Soviética, os grupos contrários ao comunismo, os democratas, os liberais, os cristãos e os elementos da direita radical se reanimavam na luta contra o comunismo internacional. E dentro deste quadro também temos que chamar a atenção para a figura do líder cubano, do qual Fidel Castro foi companheiro, Che Guevara, que articulou, com sua presença, pressões políticas na América do Sul contra a ordem democrática brasileira. Aliás, 1964 é um momento dominante em que Brezhnev, já ocupando o governo da União Soviética, assume atitudes duras contra os Estados Unidos e procura fortalecer movimentos comunistas de todas as nações, como o Brasil. Logicamente, a classe média, os empresários brasileiros, sentindo esses riscos que estavam claros

nas manifestações governamentais e na ação política de seus líderes, trataram de se preparar para enfrentar um conflito armado no Brasil. O Movimento de 64 nada mais foi que um desdobramento, sob certo aspecto, do conflito entre as duas potências que se confrontavam no universo mundial. De um lado a União Soviética comandada por Brezhnev; de outro lado, os Estados Unidos, comandados ora pelo presidente Kennedy ora pelos seus sucessores, todos realmente preocupados com a situação, pois todos os povos corriam o risco de uma guerra atômica. Mas é curioso lembrar que, por volta de 1980, estando no poder, na União Soviética, a figura de Andropov que sucedeu a Brezhnev, houve um instante em que o mundo, por pouco, assistiu uma guerra atômica, visto que os americanos, por estarem fazendo manobras internacionais na Europa, levaram a impressão às lideranças soviéticas de que estavam preparando um golpe bélico contra a União Soviética.

Vivia assim o mundo essa fase de total intranquilidade e, sobretudo de riscos de uma guerra atômica, certamente essa situação influi no Brasil, porque, conhecedor desses fatos, o grupo militar no poder e as lideranças empresariais sabedoras disso, trataram de se defender previamente contra uma ação perigosa por parte da ação comunista nas Américas.

87

Tudo mostra que, aos poucos, a União Soviética foi perdendo internamente a sua vocação, visto que a chamada queda do muro de Berlim e mais tarde o governo de Gorbachev, sucessor de Andropov, muda inteiramente a orientação daquele país, possibilitando ao mundo alcançar um equilíbrio internacional que possa representar melhores dias para todos os povos e, principalmente para os ideais democráticos.

É de se constatar, desta forma, que a corporação militar no poder de 1964 a 1986, na vida brasileira, embora de forma parcial, porque

cederam significativa parcela do domínio político às lideranças civis, viveu dentro de um quadro que se submetia aos riscos internacionais, advindos do conflito da União Soviética com os Estados Unidos. É curioso que as corporações militares no poder do Brasil exibiram um comportamento totalmente diferente das ditaduras militares dos diversos países sul-americanos, porque, na realidade, o que houve entre nós foi um planejamento iniciado com Castelo Branco e depois fortalecido com Geisel e concluído por João Batista de Figueiredo, dentro de um encaminhamento sob dificuldades e crises, mas sempre com uma estratégia de busca da democracia.

Hoje o país vive uma fase em que as forças das esquerdas ainda se valem de uma campanha contra os governos militares para se fortalecerem no poder. Todavia, pouco a pouco, a opinião pública brasileira está se conscientizando da realidade democrática e recolocando o país dentro da tradição voltada para os ideais da democracia.

88

Ao final destas observações, é bom mencionar que, ao lado dos múltiplos depoimentos contra o Movimento de 1964, há manifestações sérias, fundamentadas, que devem ser registradas, em posição contrária, como a do professor, ex-deputado e ex-ministro Célio Borges, na Folha de São Paulo, de 25/03/2014, que sustenta que o regime não era uma ditadura, mas, sim, um sistema de plenos poderes. Também o jornalista Gilberto Paim, na publicação Carta Mensal, de fevereiro de 2010, mostra, com dados surpreendentes, a perspectiva do golpe esquerdista de Jango e Brizola, e o antigolpe, que foi o Movimento de 1964. Também, defendendo a anistia votada pelo Congresso, o professor Denis Rosenfield (O GLOBO) menciona aspectos de interesses sobre aquela fase. Tudo isso sem nos referirmos ainda à documentação sobre tal assunto de muitos jornais da época.

Não há dúvida que muitos episódios dos governos militares merecem críticas por vários abusos e excessos de poder havido em alguns setores militares, mas, por outro lado, a ação contestatória subversiva contra os ideais democráticos, praticada pelos adversários do governo da época, constitui indiscutível demonstração do plano esquerdizante que pretendia ser implantado no país.

A verdade é que 1964 necessita de análises menos apaixonadas e mais claras como importante momento de nossa história.

REFERÊNCIAS

ALMANAQUE ABRIL. Heranças da Repressão. São Paulo: **Revista Abril**. Disponível em: <<http://almanaque.abril.com.br/materia/herancas-da-repressao>>. Acesso em: 6 mar. 2014.

BRASIL. **Anais** da Assembléia Nacional Constituinte 1987/1988. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituinte>. Acesso em: 06 mar. 2014.

BRASIL. Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965. Dispõe sobre a criação, por membros do Congresso Nacional, de organizações que terão atribuições de partidos políticos, enquanto estes não se constituem, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - 22 de nov.1965. Disponível em: <[HTTP://LEGIS.SENADO.GOV.BR/LEGISLACAO/LISTAPUBLICACOES.ACTION?ID=116094](http://LEGIS.SENADO.GOV.BR/LEGISLACAO/LISTAPUBLICACOES.ACTION?ID=116094)>. Acesso em: 06 mar. 2014.

BRASIL. Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. **Diário Oficial da União**, 22 de nov. 1965. Disponível em: <<http://www>.

planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm.>. Acesso em: 6 mar. 2014.

BRASIL. Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965. Mantém a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 27.10.196. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm>. Acesso em: 8 mar. 2014.

BRASIL. **Ato Institucional** nº 3, de 5 de fevereiro de 1966. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=3&tipo_norma=AIT&data=19660205&link=s>. Acesso em: 08 mar. 2014.

90

BRASIL. Ato Institucional nº 4. Convocação do Congresso Nacional para discussão, votação e promulgação do Projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República. **Diário Oficial da União**, 7-12-66, p. 14.187. Ret. no **Diário Oficial da União**, 12-12-66, p. 14.323. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=4&tipo_norma=AIT&data=19661207&link=s>. Acesso em: 8 mar. 2014.

BRASIL. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 13.12.1968. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=5&tipo_norma=AIT&data=19681213&link=s>. Acesso em: 8 mar. 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 18 de setembro de 1946. A Mesa da Assembléia Constituinte promulga a Constituição dos Estados Unidos do Brasil e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos termos dos seus arts. 218 e 36, respectivamente, e manda a todas as autoridades, às quais couber o conhecimento e a execução desses atos, que os executem e façam executar e observar fiel e inteiramente como neles se contém. **Diário Oficial da União**, 19.9.1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 6 mar. 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**, 24/1/1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 8 mar. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 8 mar. 2014.

91

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, 20.10.1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 6 mar. 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978. Altera dispositivos da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, 17.10.1978. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc11-78.htm>. Acesso em: 20 mar. 2014.

GADDIS, John Lewis. **História da guerra fria**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006. 308 p.

PAIM, Gilberto. A contrarrevolução de 1964. **Carta Mensal**, n. 659. v. 55, fev. 2010. Disponível em: <<http://www.portaldocomercio.org.br/media/659.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2014.

PIGNOTTI, Dario. Morte de Jango: justiça argentina não vai perder tempo, diz procurador. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 mar. 2014. Caderno Internacional. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/clovisrossi/2014/03/1430379-cabe-um-pacto-no-brasil.shtml>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

ROSENFELD, Denis. Anistia sim! **O Globo**, Rio de Janeiro 21 abr. 2014. Opinião. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/opiniaao/anistia-sim-12232464>>. Acesso em: 28 mar. 2014.

EVALUAR UNA POLÍTICA MERCOSUREÑA: el caso de la acreditación universitaria y su implementación en Argentina

Facundo Solanas*

RESUMEN

El artículo analiza los resultados del Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA) de carreras de grado en el MERCOSUR. El objetivo es realizar una “evaluación” que supere la “medición de sus resultados” a nivel regional e “impactos” a nivel nacional en el caso argentino. Esta política pública del MERCOSUR ha logrado perdurar y transformarse, debido a que independientemente de los impactos directos que ha tenido, ha logrado generar diferentes efectos indirectos positivos en el marco del proceso. De aquí se desprende la necesidad de contemplar el proceso de evaluación de políticas públicas desde una perspectiva integral, que logre englobar, no sólo los efectos directos (medidos a través de indicadores cuantitativos) y las características contextuales de la construcción de la política, sino también los efectos indirectos desde distintas perspectivas. Para ello nos apoyamos en diferentes herramientas del análisis de políticas públicas y en distintas fuentes documentales y en un conjunto de entrevistas realizadas con informantes clave.

93

Palabras Clave: *Evaluación. Políticas públicas. MERCOSUR. Acreditación. Universidad.*

* - Investigador-adjunto del CONICET y del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor Adjunto de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Licenciado en Ciencia Política y Doctor en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

AVALIAÇÃO DE UMA POLÍTICA DO MERCOSUL: o caso do credenciamento universitário e sua implementação na Argentina

RESUMO

O artigo analisa os resultados do Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA) de carreiras de graduação no MERCOSUL. O objetivo é realizar uma avaliação que supere a “medição de resultados” no nível regional e os “impactos” no nível nacional, no caso argentino. Esta política pública do MERCOSUL conseguiu subsistir e transformar-se, devido a que, independentemente dos impactos diretos que obteve, conseguiu gerar diferentes efeitos indiretos positivos no marco do processo. Daí, a necessidade de observar o processo de avaliação de políticas públicas numa perspectiva integral, que logre englobar não somente os efeitos diretos (medidos por meio de indicadores quantitativos) e as características contextuais da construção da política, mas também os efeitos indiretos, vistos de perspectivas diferentes. Para isso, apoiamo-nos em diferentes ferramentas de análise de políticas públicas e em diferentes fontes documentais bem como num conjunto de entrevistas realizadas com informantes-chave.

Palavras-chave: *Avaliação. Políticas públicas. MERCOSUL. Credenciamento. Universidade.*

EVALUATION OF MERCOSUR POLITICS: the case of academic degree and its implementation in Argentina

ABSTRACT

The article analyzes the outputs of Experimental Accreditation Mechanism (MEXA) of undergraduate education in MERCOSUR. The aim is to carry out an “evaluation” that goes beyond the regional “outputs measurement” and the national “outcomes” in the case of

Argentina. This public policy of MERCOSUR has managed to last and to transform itself. Despite the fact of the direct impacts that it has had, it has managed to generate different indirect positive effects in the frame of the process. Therefore, the need to consider the evaluation of public policies from an integral perspective arises, including not only the direct effects (measured by quantitative indicators) and the contextual characteristics of the construction of the policy, but also the indirect effects from different perspectives. For this we rely on different policy analyze tools and we consider some different documentary sources, as well as a set of interviews with key informants.

Keywords: *Evaluation. Public Policy. MERCOSUR. Accreditation. University*

1 INTRODUCCIÓN

La construcción de un proceso de integración regional de características institucionales exclusivamente intergubernamentales como el MERCOSUR, a partir de su fundación en 1991 dio lugar a la articulación de un conjunto de actores, áreas y políticas entre los Estados de los países miembros¹ y asociados², entre ellos el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) y la acreditación de carreras de grado del bloque.

95

El Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA) de carreras de

1 - El MERCOSUR se encuentra integrado hasta el momento por sus Estados fundadores: La República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, y como quinto país miembro pleno se incorporó en 2012 la República Bolivariana de Venezuela.

2 - En calidad de Estados asociados al MERCOSUR se han adherido en primer lugar la República de Chile y la República de Bolivia (1996), que son los Estados que han participado activamente del MEXA. Posteriormente adhirieron al bloque y en su mayoría también la política en marcha: la República de Perú (2003), la República de Colombia, la República de Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela (2004).

grado en el MERCOSUR, se terminó de decidir en 1998³ y su objetivo inicial era asegurar la calidad de las formaciones, a fin de reconocer los títulos universitarios otorgados por las universidades nacionales de las carreras acreditadas, aunque los efectos del reconocimiento se limitaron al terreno académico, excluyendo por el momento el reconocimiento con fines profesionales. A partir de esa experiencia piloto en tres carreras universitarias, se decidió en 2006 pasar a un sistema permanente de acreditación de carreras: el ARCU-SUR.

Partiendo de la base de distintos trabajos dedicados al análisis de esta política pública regional y sus implicancias (LANDINELLI, 2007; SOLANAS, 2007 Y 2009A; ROBLEDO, CAILLÓN, 2009), así como de la caja de herramientas del análisis de políticas públicas, lo que nos proponemos en este artículo es analizar los resultados del MEXA, a fin de intentar realizar una “evaluación” que supere la “medición de sus resultados” a nivel regional e “impactos” en especial en el caso argentino.

Partimos de la hipótesis de que el MEXA, como instrumento transitorio de política pública del MERCOSUR ha logrado perdurar y transformarse, debido a que independientemente de los impactos directos que ha tenido, ha logrado generar diferentes efectos indirectos positivos en el marco del proceso.

Tomamos al MEXA como un primer ciclo que va de su definición en 1998 a su implementación hasta 2008 y partimos del supuesto de que “evaluar una política, es en principio cuestionarla” (PERRET, 2008, p. 9). Para llevar a cabo el estudio, tomamos como elementos de análisis fuentes documentales y entrevistas con informantes claves. Entre los primeros analizamos leyes nacionales, decretos y, en especial, las actas de las Reuniones de Ministros de Educación

3 - Véase: “Memorándum de Entendimiento sobre la Implementación de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR”

(RME) del MERCOSUR, de los comités técnicos y de otras reuniones especializadas. Entre las segundas, hemos realizado alrededor de treinta entrevistas, la mayor parte tuvo lugar entre los años 2005 a 2007 - aunque se llevaron a cabo algunas más recientes a fin de actualizar datos-, casi todas se realizaron en Buenos Aires con funcionarios, ex funcionarios o expertos del SEM de cuatro de los seis países participantes, la mayor parte argentinos⁴.

Dividimos el artículo en seis secciones: en la primera presentamos algunas de nuestras herramientas de trabajo en torno al análisis de la evaluación de políticas públicas; a continuación abordamos el contexto y la creación del instrumento específico; en tercer lugar, analizamos los resultados en términos de *outputs* del MEXA en los distintos países para centrarnos luego, en la siguiente sección, en el proceso de valoración en el caso argentino; en la última, presentamos los efectos indirectos que esta política ha generado, para, finalmente, concluir con unas reflexiones generales.

97

2 PRESENTACIÓN DE ALGUNAS HERRAMIENTAS DE ANÁLISIS

Teniendo en cuenta el análisis secuencial de políticas públicas, la evaluación suele ser presentada como la última etapa que marca el fin del ciclo de una política o también la que marca el comienzo de una nueva dinámica. A pesar de que el ciclo de una política o análisis secuencial postulado inicialmente por Lasswell (1956), posteriormente retomado y popularizado por Jones (1970), han sido superados, dado que la evaluación -por tomar el momento más pertinente para este artículo- puede acompañar la ejecución administrativa o preceder la adopción de una ley (JACOB, 2006,

4 - Para preservar el anonimato en las citas, las referencias aparecen todas en masculino y sólo se cita la ciudad cuando fueron realizadas en Buenos Aires.

p. 203), suele servir de guía para ubicar el desarrollo analítico.

Por lo general, la mayor parte de las investigaciones y publicaciones inscriptas dentro del marco del análisis de políticas públicas suele centrarse en alguna etapa en particular o bien en el conjunto de las primeras etapas de la secuencia: la construcción del problema, su inscripción en la agenda institucional, la decisión y la implementación (en sus distintas variantes). Aunque entre estas secuencias y la etapa de la evaluación suele producirse una escisión, que en general tiende a reeditar una de las primeras divisiones de la sub-disciplina del análisis de políticas públicas entre el *policy analysis* y el *policy design*. (MÉNY, THOENIG, 1989). En otras palabras, separa el campo entre los analistas más próximos a la academia y los gestores, "técnicos" o consultores. Los primeros suelen abocarse al análisis de la construcción de la política movilizandando distintos marcos teóricos y herramientas analíticas, mientras que los segundos en general participan de la construcción de las políticas y suelen encargarse también de su evaluación, o bien pueden consagrarse exclusivamente a la evaluación de la misma.

98

A pesar de que la evaluación constituye un proceso antes de ser una técnica (PERRET, 2008, p. 7), el proceso evaluativo puede movilizarse en las distintas etapas que entraña la construcción de una política. (JACOB, 2005, p. 16).

Dentro del análisis de la evaluación de políticas públicas, buena parte de la literatura distingue al menos tres tipos distintos de momentos: la evaluación *ex ante*, la evaluación concomitante y la evaluación *ex post*. La primera interviene antes de que la política sea adoptada e intenta darle la mayor coherencia posible, ayuda a seleccionar los proyectos a elegir y aporta transparencia a las decisiones. (MONNIER, 2000, p. 67-68). Se trata de un análisis de prospectiva y factibilidad de una acción, del tipo estudio de impacto. (GAUDIN, 2004, p. 181).

En segundo lugar, la evaluación concomitante o “en el trayecto” o “a medio camino”, interviene durante la implementación de la política a fin de aportar ajustes, si es necesario, y realizar su seguimiento. Tiene un carácter endo-formativo, dado que alimenta una retroacción directa sobre la política o programa que contribuye a mejorar la gestión. (MONNIER, 2000, p. 68).

En tercer lugar, la evaluación *ex post* proporciona las enseñanzas de la implementación de una política, juzga el conjunto del programa o la política y, en especial, sus impactos (*Ibid.* p. 69).

Ahora bien, independientemente de las temporalidades de la evaluación, existen diferentes formas de valorar la acción o política. Una de las más clásicas, es comparar los resultados de una política pública con los medios de implementación. Este tipo de evaluación en términos de eficiencia, en general, tiende a cuantificar en términos monetarios los medios y costos (*inputs*) con los resultados directos de la acción (*outputs*), es decir, es próximo a lo que se conoce como el análisis de costo-beneficio (JONES, 1970, p. 189; GAUDIN, 2004, p. 181). Un segundo tipo de evaluación intenta comparar los resultados de una política con los objetivos que la orientaron y legitimaron. Si bien en este caso también se puede cuantificar o monetizar los objetivos y resultados, la evaluación se aproxima a un balance entre ambos más de tipo cualitativo, integrando no sólo los efectos directos, sino también los indirectos (*outcome*) o consecuencias a mediano plazo (*Ibid.* p. 182). Estos dos tipos de valoración, se suelen vincular al análisis *ex post*.

Finalmente, un tercer tipo de valoración se vincula más con el desarrollo de la acción, los procesos de decisión, implementación y monitoreo de una política. Se trata de evaluaciones continuas, efectuadas a lo largo del proceso, una devolución del mismo o sobre la implementación del proceso y su contexto. Tomando distancia de los

análisis económicos y contables, este proceso se vincula fuertemente con análisis sociológicos más ambiciosos, pero al mismo tiempo más difíciles de implementar (*Ibid.* p. 182). Para ello, se movilizan elementos del análisis de políticas públicas e investigaciones sobre los procesos de decisión. Para la realización de este estudio nos ubicamos entre el segundo tipo de evaluación y el tercero, aunque más próximos a este último.

Si en otras latitudes la evaluación de políticas públicas suele constituir una práctica institucionalizada que se traduce en una diversidad de instrumentos, en los países del MERCOSUR, no constituye la norma de la acción pública. A excepción de los controles estatales de tipo auditorias, monitoreos, seguimientos de sumarios administrativos, entre otros. En ocasiones establecer una frontera entre estas prácticas y la "evaluación" es objeto de controversias (KLÖTI, 1998, p. 37). Nuestro interés principal se centra en conocer los resultados y efectos directos e indirectos de la construcción de la política de acreditación regional de carreras de grado. Como la acreditación constituye de por sí un proceso de evaluación, no buscamos "evaluar" la acreditación, sino analizar los resultados *ex post* de la construcción de este instrumento de política pública regional. En este sentido, entendemos por instrumentación de la acción pública el conjunto de problemas planteados por la elección y el uso de las herramientas (de las técnicas, medios de operar, dispositivos) que permiten materializar y operacionalizar la acción gubernamental (LASCOUTES; LE GALÈS, 2004, p. 12), o en nuestro caso también intergubernamental.

3 DE LA CREACIÓN DEL INSTRUMENTO A SU IMPLEMENTACIÓN

Los años 90 implicaron distintas transformaciones socioeconómicas, políticas y culturales. El auge del neoliberalismo en América Latina

y en el MERCOSUR afectó profundamente la sociedad y el Estado, reduciendo fuertemente la capacidad de regulación económica de este último y postulando al mercado como el mejor asignador de los recursos.

Los sistemas de educación superior (SES) no constituyeron una excepción. Las transformaciones sufridas por los marcos normativos en Argentina y Brasil, los miembros principales del bloque, introdujeron lógicas de tipo comercialistas en sus SES. La explosión de nuevas universidades y carreras de postgrados justificó la creación de un organismo de acreditación y evaluación universitaria, como en los casos de Argentina con la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) creada en 1996 y en Chile con la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) creada en 1999. Unos años más tarde también se crearían instituciones de acreditación de carreras de grado en la mayor parte de los países del MERCOSUR y asociados (Cf. SOLANAS, 2012).

101

Implementar el MEXA significaba no sólo la introducción de la cultura de la acreditación y evaluación universitaria, sino también la adaptación institucional de los países chicos sin agencias de acreditación a las estructuras de los más grandes, especialmente a la de la CONEAU argentina. Para participar debían crear agencias de acreditación propias como en Chile y Paraguay, en su defecto suplirlas de alguna otra manera como en Brasil –delegaría en la Secretaría de Educación Superior (SESU) y el Consejo Nacional de Educación (CNE) del Ministerio de Educación su implementación- y Uruguay –crearía comisiones ad hoc por cada una de las carreras- o bien, dependerían de los demás países para acreditar sus propias carreras como en Bolivia (SOLANAS, 2009a). Esto suponía una dificultad a nivel de su grado de tratabilidad, dado que cuanta mayor cantidad de cambios se requieren en el comportamiento de los actores implicados, más difícil se torna lograr una implementación

exitosa (SABATIER, MAZMANIAN, 1993, p. 334). Obstáculo que se sumaba a las importantes asimetrías existentes entre los distintos países miembros y los dispares comportamientos de los distintos actores no gubernamentales. Todos ellos constituirían factores que si bien no impedirían la implementación del MEXA, empantanarían su camino y lentificarían la marcha hacia el logro de sus metas.

A pesar de los mencionados obstáculos, en noviembre de 1999 en la XVIIª RME del MERCOSUR, máxima autoridad del SEM, se acordó "constituir, para junio del año 2000, las Agencias Nacionales de Acreditación, en todos los países, imprescindibles para la implementación del Memorándum de Entendimiento". El acuerdo que implicaba sobre todo la adaptación institucional de Paraguay, Uruguay y Bolivia, representaba la "mercosurización" de las políticas de educación superior que se venían implementando en Argentina en particular, con elementos comunes en Brasil y Chile (SOLANAS, 2009a).

102

La implementación del memorándum preveía la conformación de tres Comisiones Consultivas, una por cada una de las disciplinas elegidas para someterse al procedimiento. Así se conformaron una Comisión por Agronomía, otra por Ingeniería y otra por Medicina. Estaban compuestas por dos expertos de esas disciplinas con antecedentes académicos relevantes⁵ y un representante de las asociaciones profesionales -en el caso de haberlas-, o sea, 2 ó 3 representantes por cada uno de los países integrantes del MERCOSUR y Chile. Aunque Bolivia también participaría del proceso.

Como analizaremos a continuación, a partir de los resultados cuantitativos obtenidos en las distintas convocatorias, intentaremos reconstruir cualitativamente el interés de los diversos actores para proceder con la implementación del MEXA. Como hemos podido

5 - Cf. Acta GTEAE Nº 03/98, Vª Reunión, Brasilia, 27 al 29-10-1998.

constatar las diversas dimensiones de los SES han constituido uno de los mayores factores explicativos de los diversos efectos provocados por la implementación de este instrumento.

4 LOS RESULTADOS DEL MEXA: las carreras ya acreditadas

Dadas las importantes asimetrías de las dimensiones geográfico-demográficas y de los SES de cada uno de los Estados miembros del MERCOSUR (véase Cuadro N° 1), si bien el MEXA puede aparecer como registrando un muy bajo grado de impacto para el caso argentino, para el caso brasileño resulta prácticamente insignificante. Esto se plasma no sólo en la cantidad de carreras acreditadas, sino también en el grado de conocimiento y compromiso adquirido por las autoridades encargadas de su implementación en el socio principal del MERCOSUR.

Cuadro 1 - Cantidad de Universidades de los Países del MERCOSUR al Momento de su Fundación

103

Países	Públicas	Privadas
Argentina	35	35
Brasil*	55	40
Paraguay	1	1
Uruguay	1	1

* Cabe agregar los establecimientos aislados de enseñanza superior: 167 públicos y 582 privados y 74 federaciones de facultades privadas.

Fuente: Ministerios de Educación.

A pesar de que los socios más grandes contaban respectivamente con agendas de educación superior con bastante sintonía en común, como veíamos anteriormente, las asimetrías existentes en los SES de Argentina y Brasil, hacen que los incentivos y prioridades en la implementación del MEXA difieran significativamente debido al diferente grado de impacto que este instrumento puede tener en uno o en otro sistema.

El objetivo del MEXA que fue fijado a partir del paulatino y secuencial desarrollo del proceso acreditación de cada una de las carreras seleccionadas, era acreditar por país un máximo de 5 carreras de agronomía, 6 de ingeniería y 3 de medicina. Todas ellas, carreras dictadas en universidades públicas.

Pasando a los resultados en términos de *outputs* (Cf. GAUDIN, 2004), el mecanismo se ha implementado en los seis países y ha concluido la acreditación de las tres primeras carreras de acuerdo a lo previsto en el Memorándum. En total se han acreditado y difundido los resultados de 19 carreras de agronomía, 28 de ingeniería (se han seleccionado distintas especialidades de acuerdo a los países y universidades) y 14 de medicina (Véase cuadro Nº 2). La mayor parte de los resultados de agronomía se dieron a conocer a fines de 2004, los de ingeniería en 2005 y los de medicina parcialmente en 2006 y luego en 2008.

104

En base a la comparación entre los objetivos fijados y las metas u *outputs* alcanzados, la cantidad de carreras acreditadas no corresponde en todos los casos al máximo previsto por el MEXA. En algunos países ello obedece a las dimensiones propias del SES que no llega a cubrir el límite máximo fijado, como en el caso de Uruguay, donde la única carrera presentada en el caso de agronomía y medicina corresponde a la única universidad pública que las ofrece.

Cuadro 2 - Cantidad de Carreras sometidas al MEXA según país

Países/ Carreras	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay	Año de acreditación
Agronomía	5	4	3	5	1	1	2004/5/6
Ingenierías	6	5	6	0	5	6	2006/7
Medicina	3	3	3	3	1	1	2006/7/8
Total	14	12	12	8	7	8	2008

Fuente: SEM.

Analizando las primeras carreras acreditadas, donde se había fijado un tope de hasta cinco carreras por país, el dato que más sorprende es la sub-óptima cantidad de carreras de agronomía presentadas por Brasil, el país con mayor oferta de carreras universitarias en todas las disciplinas objeto de acreditación. Buscando encontrar las razones de este escaso entusiasmo del socio mayor del MERCOSUR por acreditar regionalmente sus carreras, una primera respuesta venía del lado del mencionado déficit institucional. Uno de nuestros entrevistados lo explicaba así:

Brasil tuvo algunas dificultades para implementar los procesos de evaluación, al menos en el caso de Agronomía. Tal vez la restricción principal tiene que ver con las disponibilidades de tiempo y de recursos de los responsables de los procesos para hacerse cargo de las tareas correspondientes al MEXA, que inevitablemente se suman a las responsabilidades 'normales' en los respectivos países.⁶ (Funcionario del SEM).

Independientemente de esta opinión existen al menos otros dos elementos que resultan llamativos. En primer lugar, el hecho de que habiendo sido el primer país de la región en montar una estructura como la de la *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível*

6 - Entrevista con un funcionario del SEM, 12 abr. 2005.

Superior (CAPES, aunque se dedique sólo a acreditar postgrados), no haya delegado en ella esta función.

En segundo lugar y luego de haber creado la *Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior* (CONAES) en 2004⁷, que entre sus atribuciones principales tiene la de “proponer y validar las dinámicas, procedimientos y mecanismos de acreditación institucional, de carreras y de desempeño de los estudiantes”, también sorprende que tampoco se haya delegado en esta nueva institución la tarea de ocuparse del MEXA, lo que ocurriría a partir de la aprobación del sistema ARCU-SUR.

Ahora bien, entre otras de las razones que se mencionaron acerca de la sub-óptima cantidad de carreras de agronomía presentadas por Brasil, se esbozaron otras dos explicaciones. La primera se vinculaba a los criterios de evaluación que se habían establecido. Había quienes sostenían que se fijaron criterios muy exigentes, entonces el proceso de acreditación implicaba una selección muy estricta. El MEXA establece un proceso incluso más exigente que el de la CONEAU, entonces a esas disciplinas que quieran acreditarse a nivel del MERCOSUR se les exige un plus. Al respecto y dando cuenta de los motivos por los cuales se habían presentado menos universidades de Brasil que las posibles en un principio, uno de nuestros entrevistados señalaba que “en Brasil, las universidades lo toman (por el MEXA) sin participar ... no arriesgan que una universidad no pase el proceso” (Entrevista con un funcionario de un Ministerio de Educación de uno de los países del bloque, Buenos Aires, 20-09-2006). Por eso, como surgía de otra entrevista en relación a la presentación de carreras, “Brasil también eligió los mejores de cada sistema” (Entrevista con un funcionario del área de educación, Buenos Aires, 29-12-2004), con el fin de asegurarse la acreditación.

7 - Instituido por la Ley Nº 10.861, del 14 de Abril de 2004.

La segunda explicación se vincula con que la implementación del MEXA en Brasil, está marcada por la ambigüedad entre las políticas acordadas en el seno del MEXA y la brecha existente que las separa de la aplicación interna. Intentando dar cuenta de sus causas, un funcionario sostenía lo siguiente: "Brasil es más cauto en la implementación. Se niega a discutir la acreditación, pero prefieren algo permanente y no experimental. Es un mostrador de doble entrada" (Entrevista con un funcionario de la región, Buenos Aires, 07-04-2006). Esto se vincula claramente a los intereses de Brasil en el proceso regional, es decir, prefieren que el MEXA exista aunque no se involucren fuertemente en su implementación o, al menos, hasta tanto no se transforme en un proceso permanente. Pensando en una explicación contra-fáctica y teniendo en cuenta la capacidad y poder de negociación inter-estatal de Brasil frente a los demás Estados del MERCOSUR, en el caso de que el impacto en términos de cantidad de carreras acreditadas hubiese sido mayor, hubiese sido altamente probable que este país hubiera reclamado un criterio de proporcionalidad en la acreditación de carreras.

107

En contraste con el socio mayor, Paraguay y Uruguay con sistemas universitarios de mucha menor dimensión y, por ende con impactos mayores, evidencian un mayor compromiso con la implementación del mecanismo.

Por su parte, Bolivia ha acreditado sus carreras a través de la CONEAU y al carecer de un enlace del ministerio durante la última administración no han podido participar de la evaluación final, pero a pesar de las dificultades ha participado activamente del proceso.

La alta participación de carreras de agronomía en el caso de Chile se explica porque la acreditación allí es obligatoria. Pero justamente el otro dato que llama la atención en el cuadro N° 2 es el contraste de participación entre las carreras de Chile en el MEXA. De haber

sometido cinco instituciones en el caso de agronomía -el límite máximo previsto-, no hubo instituciones que se presentasen a acreditar las carreras de ingeniería. La representación chilena ante la RANA, lo explicó de la siguiente forma:

La CNAP tuvo que priorizar las evaluaciones institucionales durante el año 2005 y la evaluación de la misma agencia, por lo cual está organizando en este semestre [por el 1º de 2006] los procesos correspondientes a la convocatoria de carreras de Medicina, con seis instituciones y combinación de los procesos nacionales y del MEXA. En cuanto a Ingeniería describe las características particulares de los programas de Ingeniería Civil en el país, la diversidad de titulaciones relacionadas con esa formación, los desincentivos corporativos, el hecho de que la mayoría de las ingenierías civiles han sido acreditadas nacionalmente, factores que explican que al día de hoy no se hayan llevado a cabo procesos de acreditación para el MEXA en esa carrera. (RANA, 2006).

108

Es decir que en sintonía con su política exterior, Chile hace su propio juego acorde a sus propias conveniencias, priorizando el MEXA o la acreditación local de acuerdo al momento.

Finalmente, en tanto impulsor del proceso Argentina demostró un gran protagonismo. La CONEAU no sólo coordinó la acreditación internacional del tope máximo de carreras estipuladas para las todas las convocatorias, sino incluso también lo hizo en el caso de Bolivia, país que para esas convocatorias sumadas logró acreditar la misma cantidad de carreras que el socio mayor del MERCOSUR.

5 LA VALORACIÓN DE LA EVALUACIÓN: el caso argentino

Tomando en cuenta los efectos directos de la acreditación, en el marco del MEXA en el caso argentino se han acreditado 14 carreras (el máximo previsto). Si bien se podría relativizar la importancia de este *output* sobre la cantidad total de carreras de grado ofrecidas,

esto es sobre 3.861 títulos oficialmente reconocidos⁸ otorgados por 100 Instituciones de Educación Superior (IES), tendríamos que sólo se ha acreditado el 0,36% al momento de llevar a cabo el proceso de acreditación, resulta imperioso realizar distintas salvedades. En primer lugar, sería imposible acreditar todas carreras y lejos está eso de los objetivos del MEXA y la CONEAU. Según sus propios criterios, no todas las carreras necesitan acreditación.

En segundo lugar, no sólo como experiencia piloto resultaría de por sí interesante, sino que cabría ponderar sus resultados en base a la cantidad total específica de las carreras acreditadas. Es decir, el criterio más apropiado para cuantificar los resultados del MEXA es tomando la cantidad total de carreras de grado que se corresponde con las convocatorias realizadas, como puede observarse en el Cuadro Nº 3.

Cuadro 3 - Cantidad de IES de Argentina que ofrecen las Carreras sometidas al MEXA

109

Carreras en Argentina	Total de IES que las ofrecen	MEXA	Porcentaje
Agronomía (ingeniería)	26	5	19%
Ingenierías (3 especialidades)	77	6	8%
Medicina (sin especialidades)	24	3	13%
Total parcial	127	14	11%

Fuente: MECYT – SPU - 2005.

Aquí se puede apreciar que a pesar de que el impacto del MEXA sólo medido en términos de *outputs*, -es decir, sin considerar los efectos

8 - Fuente: MECYT – SPU, 2005.

indirectos (Cf. GAUDIN, 2004)- para el caso argentino se encuentra lejos de abarcar el total de carreras, como experiencia piloto representa importantes porcentajes para las respectivas carreras. En el caso de la carrera de agronomía podríamos afirmar que los efectos directos inclusive superarían las expectativas de una política “experimental”, dado que alcanza casi la quinta parte del total de títulos universitarios que se otorgan en el país. En este sentido, según una entrevista realizada, de las 26 carreras de agronomía existentes para el caso argentino, 18 pidieron ser acreditadas, de forma que se seleccionaron las 5 carreras con mayor antigüedad (Entrevista con un funcionario del área de educación, Buenos Aires, 29-12-2004). Todo ello, demuestra el interés del sector en el procedimiento.

Por su parte, en el caso de medicina, las carreras acreditadas llegan al 11%, un porcentaje más que interesante por tratarse de un mecanismo de carácter experimental.

110

Ahora bien, para el caso de las ingenierías también resulta apropiado desagregar los números como lo hacemos en el Cuadro Nº 4, para tener una mejor noción del impacto del MEXA, de acuerdo a las distintas ramas acreditadas de la disciplina.

Cuadro 4 - Cantidad de IES que ofrecen las Carreras de Ingeniería que en Argentina fueron sometidas al MEXA

Ingenierías	Total de IES que lo ofrecen	MEXA	Porcentaje
Electrónica	20	2	10%
Química (sin especialidades)	20	2	10%
Industrial (sin especialidades)	37	2	5%
Total	77	6	8%

Fuente: MECYT – SPU - 2005.

Según lo indicado en el Cuadro N° 4, si bien el impacto sobre las carreras de ingeniería industrial resulta bastante más bajo que en el resto de las disciplinas -aunque de todas formas acorde a cualquier programa de tipo experimental-, para las ingenierías electrónica y química el porcentaje resulta cuando menos interesante. Para la selección de estas ramas se tuvieron en cuenta los criterios de representatividad regional.

111

6 EL MEXA MÁS ALLÁ DE LA ACREDITACIÓN

Como hemos podido apreciar, medido sólo en términos de *outputs*, el MEXA ha logrado la acreditación de 61 carreras de grado de 6 países, es decir, que ha logrado cumplir con los objetivos fijados inicialmente. No sólo ha logrado implementarse -lo cual constituía de por sí un gran desafío, teniendo en cuenta la dificultosa coordinación que implica un proceso de integración de características como el MERCOSUR, tanto en cuanto a las cuestiones logísticas, como a la conclusión de las negociaciones y acuerdos intergubernamentales-, sino que la misión para la cual fue concebido ha logrado ser extendida indefinidamente. En otras palabras, una política experimental se realiza para saber y tantear si es adecuada para resolver el problema y, en consecuencia,

de ser este el caso, continuarla del mismo modo o mejorarla, o bien, en el caso contrario cambiarla, abandonarla o si es necesario pensar en otra solución posible. En el caso del MEXA se ha decidido continuar esta misma política con otras carreras por medio del sistema ARCU-SUR. Esto implica un gran logro de este instrumento experimental que, pese a la dispar importancia atribuida por los distintos Estados al MEXA -debido sobre todo a las asimetrías existentes en el terreno de la educación superior-, ha logrado institucionalizarse y devenir un instrumento permanente.

Si bien, la inscripción de la acreditación universitaria en la agenda institucional pudo haber respondido a la influencia de iniciativas externas, retomadas al interior del MERCOSUR en alguna medida por Argentina y aceptadas por los demás miembros (SOLANAS, 2009a y 2012), su implementación ha provocado distintos efectos directos e indirectos.

112

En primer lugar, el MEXA va a provocar que determinadas Universidades y Facultades se inclinen gradualmente por someter sus carreras al proceso de acreditación. Ello es avizorado por las autoridades universitarias, por un lado, como un valor agregado que ofrecer a sus estudiantes y, por otro lado, como una ventaja comparativa frente a otras carreras de otras universidades. Aunque cabe señalar que inicialmente, existía un gran desconocimiento sobre la existencia del MEXA y sus implicancias, inclusive por parte de actores vinculados directamente al sector. Dando cuenta de esta situación, un funcionario describía el escenario actual de la siguiente manera: "la lógica del MEXA es parecida a la del NAFTA: a los profesionales de México les conviene el reconocimiento de títulos para poder ir a los Estados Unidos. En el MERCOSUR, Brasil fija las reglas. El MEXA le conviene para que no se le cuelen los profesionales de los países chicos, pero la mayoría no sabe de qué se trata el MEXA. Acreditan

a desgano”¹⁰ (Funcionario del área de Educación). Esto último, se corresponde con otras manifestaciones en relación al socio mayor del bloque frente al proceso de integración, también manifestada en otras áreas de carácter netamente comercial (Entrevista con un funcionario del área de educación, Buenos Aires, 12-05-2005). Aunque, como señala Pedro da Motta Veiga (2003):

La agenda de temas no comerciales es, por definición, más intensiva en requerimientos institucionales y más sensible en el plano de la política interna, ya que su objeto son en gran parte las normas y legislaciones consideradas fundamentalmente internas -y que se pretendería preservar como tales- y operadas por instituciones públicas, privadas o mixtas, que sólo conciben (cuando lo hacen) su *accountability* en términos rigurosamente internos. (VEIGA, 2003, p.5).

En segundo lugar, si bien el MEXA era visto por algunos de los actores participantes como “una gota en el océano,... [y sin] garantía de continuidad” (Entrevista con un ex funcionario del área de educación, Buenos Aires, 28-12-2004), luego de concluir la implementación en las carreras previstas, como ya mencionamos, se transformó en un mecanismo permanente de acreditación de carreras. Al acordarse el sistema ARCU-SUR, se aprobaron las cuatro nuevas carreras a ser acreditadas: Enfermería, Odontología, Veterinaria y Arquitectura. A pesar de que no se ha especificado en ningún momento, no resultaría extraño que una vez acreditada una cuantiosa cantidad de carreras universitarias, tanto las que participaron del MEXA como la que se vayan sumando a partir del sistema ARCU-SUR, el reconocimiento a fines académico devenga también un reconocimiento a fines profesionales, dado que los mencionados mecanismos están garantizando la calidad de las formaciones impartidas.

Ahora bien, independientemente del proceso de acreditación

10 - Entrevista con un funcionario del área de Educación, Buenos Aires, 10 mar. 2005.

de carreras en sí mismo, el MEXA ha logrado generar diversos resultados indirectos (*outcomes*) que han tenido un interesante efecto multiplicador sobre otras actividades relacionadas con este instrumento. Aquí mencionaremos al menos cuatro de ellos: en primer lugar, un acercamiento entre los actores gubernamentales y no gubernamentales de los distintos países, que habían permanecidos bastante distanciados del SEM; en segundo lugar, el desarrollo de acciones y proyectos vinculados a este instrumento, en tercer lugar, haber logrado una mayor visualización del SEM; por último, si bien el MEXA deja a un lado la posibilidad de reconocer los títulos con fines profesionales, buena parte de las asociaciones profesionales han participado de las comisiones evaluadoras, así como de diversas reuniones tendientes a generar un ámbito propicio para el intercambio.

114

En relación al acercamiento entre los diversos actores, para el caso argentino, la Secretaría de Políticas Universitarias, la CONEAU, así como otros actores gubernamentales que se encontraban bastante distanciados de determinados actores universitarios, sobre todo a raíz de los conflictos suscitados por la aprobación de la Ley de Educación Superior (Cf. SOLANAS, 2009b), a partir de la implementación del MEXA algunos de ellos comenzaron a acercarse, a fin de discutir criterios para acreditar sus respectivas carreras. Producto de las distintas reuniones han logrado un intercambio e interacción inexistente hasta ese momento, a la vez que cada uno de estos actores ha logrado estrechar vínculos con sus contrapartes de los otros países.

En segundo lugar, entre las acciones y proyectos podemos mencionar, el programa de fomento a la movilidad de los estudiantes de grado de las carreras acreditadas por el MEXA, el MARCA, que le otorgan una mucho mayor visibilidad externa tanto al sector como al instrumento. En esta misma sintonía, se creó el Fondo Educativo del MERCOSUR

(FEM)¹¹, a fin de financiar distintos proyectos del SEM, entre ellos el MARCA.

En tercer lugar, la aprobación por parte de la máxima autoridad del MERCOSUR: el Consejo del Mercado Común (CMC), tanto del sistema ARCU-SUR en 2006¹², como de la modificación de la estructura del SEM¹³ -ambas producto de la experiencia generada por el MEXA-, contribuye a visualizar en mayor medida las distintas acciones del sector, a otorgarles una mayor legitimidad y garantía de continuidad frente a los actores no gubernamentales.

Por último, en un proceso en el cual el conocimiento del otro sienta los principales cimientos para edificar el MERCOSUR de los profesionales basado en la confianza recíproca, el reconocimiento de títulos, así como la movilidad académico-profesional, a pesar de que el MEXA no aporta una solución inmediata para la movilidad profesional, ha permitido integrar a algunos de los representantes de ciertas asociaciones que han participado de las diversas reuniones realizadas para establecer criterios de acreditación. En este sentido, la evaluación de este instrumento no debería medirse sólo en términos de mercado, sino en términos de promoción de la intersubjetividad necesaria como para forjar valores y percepciones compartidas. Sin dudas, ello constituye uno de los más importantes alicientes, para la generación de un efecto multiplicador en el proceso de integración. En este sentido y a pesar de que aún no puede hablarse de la existencia de un espacio integrado para las profesiones en el MERCOSUR, no puede negarse que el camino ya ha empezado a hacer rato.

115

11 - Cf. Decisión CMC N° 33/04: Fondo de Financiamiento del Sector Educacional del MERCOSUR, 16-12-2004.

12 - Cf. Decisión CMC N° 17/08.

13 - Cf. Decisión CMC N° 15/2001, « Estructura Orgánica y Plan de Acción 2001 - 2005 del Sector Educativo del MERCOSUR, Bolivia y Chile », Montevideo, 20-12-2001.

7 REFLEXIONES FINALES

Nuestro propósito en este artículo ha sido el de analizar y evaluar una política pública mercosureña. Si el MERCOSUR puede haberse inspirado en la Comunidad Económica Europea -y este proceso, a pesar de sus crisis, no deja de ser un modelo de referencia-, su arquitectura institucional y la forma de construir el proceso de integración es muy distinta. La construcción del MEXA ha demostrado cómo es posible construir políticas comunes y sus efectos -directos e indirectos-, así como su continuidad muestra de qué forma los lazos construidos por los actores intergubernamentales han logrado transformar una experiencia piloto en una política permanente, que ha producido diversos efectos que la traspasan: el programa MARCA de movilidad académica, el FEM, entre otros.

En sus inicios, nuestra investigación comenzó siendo una suerte de evaluación concomitante de una política pública, dado que el MEXA se encontraba en pleno proceso de implementación, aunque terminó siendo una evaluación ex post de la construcción e implementación de este instrumento en el caso argentino. En este trabajo hemos buscado triangular datos cuanti y cualitativos a la luz de una evaluación que no sólo abarque sus resultados e impactos, sino incluso sus efectos directos e indirectos de la construcción de este instrumento de política pública con alguna perspectiva temporal de mayor alcance.

El MEXA en tanto instrumento temporario y experimental ha demostrado que sus efectos no se limitan sólo a la acreditación, ha constituido una herramienta de integración intersubjetiva, a la vez que ha dado origen a un mecanismo permanente de acreditación regional. Uno de sus efectos multiplicadores puede apreciarse en los diferentes programas y acciones que han sido generados por el SEM, a partir de las diversas experiencias compartidas por los diversos

actores mencionados.

Sin embargo, existen al menos dos interrogantes que puede plantear la implementación no ya del MEXA -que ha concluido su ciclo- sino del ARCU-SUR: uno se vincula a su viabilidad económica, el otro con el interés de los diversos actores en sostener el proceso. En relación al primero, en la medida en que se sigan incorporando más disciplinas y los presupuestos para la acreditación universitaria no aumenten exponencialmente, la posibilidad de acreditar carreras se verá limitada. En relación al segundo, en la medida en que las universidades de los distintos países encuentren en este mecanismo un sello de calidad que contribuya a su valoración local-regional-internacional es altamente posible que éste se sostenga y evolucione progresivamente, pero es necesario que ello logre visibilizarse y sea apoyado activamente por las universidades. De lo contrario, dado su carácter voluntario, los principales actores podrían perder interés en la acreditación regional y el sistema declinaría por falta de peso. Ambas cuestiones se presentan como dos desafíos importantes para consolidar este proceso regional.

117

A nivel del análisis de la evaluación de políticas públicas una de las conclusiones que se desprenden es la necesidad de contemplar el proceso de valoración desde una perspectiva integral que logre englobar, no sólo las características contextuales de la construcción de la política, sino los efectos directos e indirectos desde distintas perspectivas. Sin dudas los análisis multidisciplinarios constituyen aquellos que logran aportar una perspectiva más integral, al introducir las distintas miradas críticas de distintos campos disciplinarios. En el tránsito de esta senda resulta necesario superar las perspectivas lineales como las de *inputs-outputs* o *inputs-outcomes* y mas aún, las perspectivas economicistas de costo-beneficio.

REFERÊNCIAS

Acta Nº 01/06, XXXª **RME**, Buenos Aires, 02-06-2006, Anexo IV:
Acta RANA, 22 y 23-05-2006.

BUSSMAN, W., KLÖTI, U., KNOEPFEL P. (Eds.) **Politiques publiques**: évaluation. traducido por F. Varone. Paris: Économica, 1998.

GAUDIN, J.-P. **L'action publique**: sociologie et politique. Paris: Presses de Sciences Po – Dalloz, 2004.

JACOB S. **Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques**: étude comparée des dispositifs institutionnels en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas. Bruxelles: P.I.E. - P. Lang, 2005.

JACOB S. Evaluation, en Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.). **Dictionnaire des politiques publiques** Paris: Sciences Po Les Presses. 2e édition revue et corrigée. 2006. p. 203-210.

JONES, C. O. **An introduction to the study of public policy** Belmont - California: Wadsworth Pub. Co., 1970.

KESSLER, M.-C., LASCOUMES, P., SETBON, M., THOENIG, J.-C. **Évaluation des politiques publiques**: actes de colloque, 5-6 février 1997, École normale supérieure, Cachan. Paris: L'Harmattan, 1998.

KLÖTI, U. Les Exigences substantielles et méthodologiques de l'évaluation scientifique des politiques publiques. In : BUSSMAN, W.; KLÖTI, U.; KNOEPFEL P. Op. cit., 1998. p. 37-54.

KROTSCH, P. La Universidad en el proceso de integración regional: El caso del MERCOSUR". In: **Perfiles Educativos**, v. XIX, n.76/77, abril-septiembre. México: UNAM, 1997. p. 116-137.

LANDINELLI, J. Notas sobre el Mecanismo de Acreditación de Carreras Universitarias en el Mercosur". In: **Seminario ALCUE**: Mecanismos de Garantía de la Calidad y Códigos de Buenas Prácticas: Hacia un Reconocimiento Interregional. Madrid, 21 y 22 de junio, 2007.

LASCOUMES P., LE GALÈS P. L'Action publique saisie par ses instruments. In: LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick (Dir.). **Gouverner par les instruments**. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2004. p. 11-44.

LASSWELL, H. D. **The Decision Process**: seven categories of functional analysis. College Park: University of Maryland, 1956.

MONNIER, E. **Evaluation de l'action des pouvoirs publics**. 2e éd. revue et augmentée. Paris: Economica, 1992.

MONNIER, E. Quelques concepts clés pour définir un projet d'évaluation. In: **Conseil National de l'Évaluation, L'Évaluation au service de l'avenir**. Rapport annuel 1999; 2000, p. 63-93.

MÉNY, Y., THOENIG, J.-C. **Politiques publiques**. Paris: PUF, 1989.

ROBLEDÓ, R., CAILLÓN, A. Procesos regionales en educación superior. El mecanismo de acreditación de carreras universitarias en el MERCOSUR. Reconocimiento regional de los títulos y de la calidad de la formación. In: **Revista Educación y Sociedad**, Nueva Época, Año 14, n.1, Enero: Experiencias de convergencia académica en los países del MERCOSUR. Caracas: IEASALC-UNESCO, 2009. p. 73-98.

119

PERRET, B. **L'évaluation des politiques publiques**. Paris: Éditions la Découverte, 2008.

SABATIER P. A.; MAZMANIAN D. A. La Implementación de la política pública: un marco de análisis. In: Luis F. Aguilar Villanueva (Comp.). **La implementación de las políticas**. México: Porrúa, 1993. p. 323-372.

SOLANAS, F. **El MERCOSUR y las políticas públicas de reconocimiento de títulos universitarios**: el caso argentino. Tesis de doctorado - Universidad de Buenos Aires en Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2007. (no publicada).

SOLANAS, F. El impacto del MERCOSUR en la educación superior: Un análisis desde la "Mercosurización" de las políticas públicas. In: **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. XVII, n. 20, Octubre, 2009a. Disponible em: <<http://epaa.asu.edu/epaa/>>. Acesso em: 5 out. 2012.

SOLANAS, F. La Ley de Educación Superior en Argentina: un análisis en términos de referenciales de la acción pública, **Revista de la Educación Superior** v. XXXVIII (1), n.149, enero-marzo, ANUIES, México, 2009b, p. 155-170.

SOLANAS, F. El Estado acreditador: del caso argentino al MERCOSUR. In: LEITE, D.; et al.. **Políticas de evaluación universitaria en América Latina: perspectivas críticas**, Buenos Aires, CLACSO; IIGG, 2012, p. 99-138. Disponible en: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/posgrados/20120914120239/PolíticasdeEvaluaciónUniversitaria.pdf>> Acceso em: 5 out 2012.

VEIGA, P. da M. MERCOSUR: En busca de una nueva agenda. Agenda de institucionalización del MERCOSUR: Los desafíos de un proyecto en crisis. Buenos Aires: INTAL – ITD, Documento de Trabajo – IECI- 06^E, Diciembre, 2003.

Recebido: 01/11/2012

Aprovado: 10/04/2014

CICLO DE POLÍTICAS: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas

Savio Raeder*

RESUMO

A proposta deste artigo é explorar as potencialidades de análise do ciclo de políticas públicas, especialmente a partir da combinação de outros modelos de análise com os estágios definidos para o ciclo. Tal proposta é conduzida inicialmente por meio da delimitação dos elementos que compõem as políticas públicas, conceito que conta com as mais variadas definições. Em seguida, são apresentadas algumas das fragilidades e potencialidades oferecidas pelo ciclo das políticas, buscando-se detalhar os estágios deste. Como forma de evidenciar as possibilidades de integração do ciclo das políticas com as demais abordagens, ao final do artigo foi montado um quadro, que consolida os relacionamentos entre as tipologias selecionadas e os estágios do ciclo delineados.

121

Palavras-chave: *Ciclo de políticas públicas. Modelos de análise de políticas.*

CICLO DE POLÍTICAS: un enfoque integral de los modelos de análisis de políticas públicas

RESUMEN

El propósito de este artículo es explorar el potencial de análisis del ciclo de las políticas públicas, en especial a partir de la combinación de otros modelos de análisis con las etapas definidas para el

* - Geógrafo formado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Especializado em Administração Pública (Fundação Getúlio Vargas) e Políticas de Solo Urbano na América Latina (Lincoln Institute of Land Policy). Doutor em Geografia pela UFRJ. Mestre em Geografia pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Autor do livro *Jogos e Cidades: ordenamento territorial urbano em sedes de megaeventos esportivos*.

ciclo. Esta propuesta está dirigida inicialmente a la delimitación de los elementos de la política pública, un concepto que tiene variadas definiciones. A continuación, presentamos algunas de las debilidades y potencialidades del ciclo de las políticas, buscando al detalle las etapas de este. Como una forma de poner de relieve las posibilidades de integración del ciclo de las políticas con los otros enfoques, se monta un marco que consolide las relaciones entre los modelos seleccionados y las etapas del ciclo.

Palabras clave: *Ciclos de Política. Modelos de análisis de políticas públicas.*

POLICY CYCLES: a comprehensive approach of models for public policy analysis

ABSTRACT

122

The purpose of this article is to explore the potential of an approaching to analyze public policies, named Policy Cycles, especially from the combination of other analysis models having defined stages for the cycle. Such proposal is initially led through the delineation of the elements of public policy, a concept that has varied settings. Then, we present some of the weaknesses as well as some potential of the Policy Cycles and seek to detail its stages. To highlight the possibilities of the integration of the policy cycle with other approaches, we present a framework consolidating the relationships between the analysis models and the stages of the Policy Cycles in the end of this article.

Keywords: *Policy Cycles. Models for public policy analysis.*

1 INTRODUÇÃO

A retomada das políticas ativas pelo Estado brasileiro tem sido acompanhada por inúmeros estudos acerca das ações do governo,

tais como os publicados nesta revista *Perspectivas em Políticas Públicas*. Os artigos desta revista demonstram como há inúmeras formas de se abordar a temática, tanto pelo variado arcabouço teórico utilizado, como pela diversidade de políticas setoriais tratadas. Esta variedade tem relação direta com a crescente complexidade de uma sociedade democrática e plural. Tal complexidade exige dos analistas de políticas públicas esforços contínuos na definição de categorias de análise apropriadas aos fenômenos sobre os quais se busca aprofundar o conhecimento. É neste sentido que este artigo se apresenta como contribuição acerca do ciclo de políticas públicas.

O estudo está dividido em três seções. Na primeira se tecem algumas considerações sobre os elementos constituintes de uma definição de políticas públicas, a fim de deixar claro o que se entende com esse conceito, objeto de inúmeras propostas de definição. Em seguida, os estágios do ciclo de políticas públicas são abordados, buscando-se delimitar o modelo tomado como capaz de agregar as outras abordagens acerca do tema. Por fim, é sistematizada a proposta de relacionamento de diversos modelos de análise de políticas públicas com os estágios do ciclo de políticas.

123

2 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Há muitas definições sobre o que são políticas públicas, diversos são os autores brasileiros que se propõem a contribuir na delimitação do termo: Matias-Pereira (2007), Souza (2007), Frey (2000), Saravia (2006), Secchi (2013). Dentre as diversas fontes disponíveis para o tratamento da temática em tela, é privilegiado, aqui, o trabalho de Secchi, que tem a virtude de realizar um amplo esforço de revisão da literatura sobre políticas públicas em uma publicação recente. Na concepção de Secchi: "Políticas públicas tratam do

conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”.(p.1)

A discussão sobre a definição de política pública travada por Secchi (2013) é orientada por três questões fundamentais:

1. Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais, ou também por atores não estatais?
2. Políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência?
3. Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas, ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas?(SECCHI, 2013, p.2).

Em relação à primeira questão, duas perspectivas são reconhecidas: a abordagem estatista (ou estadocêntrica) e a abordagem multicêntrica (ou policêntrica). Na primeira, a política pública é emanada apenas pelo ator estatal. É nesta linha que Saravia identifica as definições dos dicionários de ciência política: “[...] a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante”. (SARAVIA, 2006, p.31). Nesta perspectiva se afirma que o poder imperativo do Estado é a característica basilar, encontrada em boa parte das definições de políticas públicas.

Na abordagem multicêntrica, admite-se o protagonismo de organizações privadas, não governamentais, na constituição das políticas públicas. Nesta perspectiva é reconhecida a existência de vários centros de decisão no processo de formulação da política, sendo tal abordagem ancorada em teorias como a da governança pública, da coprodução do bem público e das redes de políticas públicas. É o protagonismo no processo decisório, que envolve a formulação de uma política pública, que distingue as abordagens assinaladas. Isto é, na perspectiva estatista é admitida a

participação de entes privados, ou não governamentais, na fase de implementação ou avaliação, por exemplo. Contudo, não caberia a tais entes a liderança na constituição da política pública. Dentre as argumentações da abordagem multicêntrica, está o fato de a política pública ser definida como tal pelo fato de buscar resolver um problema público, sendo secundário o fato de ter como protagonista da ação um ente estatal ou não. (SECCHI, 2013, p.3-5).

Na perspectiva defendida neste artigo, a política pública tem atores governamentais como protagonistas na formulação das políticas. Considerar a política pública, a partir do problema público, tampouco parece algo trivial, tendo em vista a dificuldade de definir o caráter público de um problema. A abordagem institucionalista proposta por Dye (2010, p. 101-103) contribui com este argumento, ao propor que as instituições governamentais conferem às políticas públicas três características distintas: (1) o governo empresta legitimidade às políticas; (2) políticas governamentais envolvem universalidade; (3) o governo monopoliza a coerção na sociedade. Em favor da abordagem institucionalista, Dye defende que as instituições governamentais apresentam padrões de comportamento que tendem a persistir ao longo do tempo. Além disso, o autor defende uma agenda de pesquisa comparativa voltada para as relações entre os arranjos institucionais e o conteúdo das políticas públicas.

125

A segunda questão fundamental, pontuada por Secchi, guarda relação direta com a clássica definição de política pública proposta por Dye (1972, p.1): “tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer”. Nesse ponto, é preciso fazer uma distinção entre a falta de uma política pública e a inação de um ator durante uma das fases da política. Seguindo a argumentação de Secchi (2013, p.6), a política pública deve ser entendida como uma diretriz e, desta forma, a diretriz pode ou não ser implementada. Entretanto, não se pode aceitar a ausência de diretriz como uma política pública. Há

um claro risco de se tomar tudo como política pública quando se aceita, de forma ampla, a definição de Dye. Neste artigo, defende-se a política pública como uma diretriz, tal qual Secchi propõe, não sendo passível de análise o que o governo decide não fazer.

Uma análise mais aprofundada acerca da clássica definição de política pública, proposta Dye, conforme exposto acima, é traçada por Homlett, Ramesh e Perl (2013, p.6). Os autores argumentam que, apesar de abrangente, a definição tem o mérito de incorporar três elementos fundamentais para uma definição adequada de políticas públicas. O primeiro é o reconhecimento do protagonismo do governo nestas ações. O segundo é destacar a importância da decisão fundamental pelo governo. Por último, é o fato de que estas decisões carregam uma intencionalidade por parte dos agentes do governo. Os argumentos dos autores acerca da definição de Dye reforçam as posições defendidas neste trabalho acerca das políticas públicas.

126

No terceiro questionamento de Secchi, é abordada a questão do nível de diretriz da política pública: estratégica, intermediária ou operacional. Alguns autores defendem que apenas as diretrizes estruturantes (de nível estratégico) poderiam ser consideradas nas análises de políticas públicas. Nessa perspectiva seriam desconsiderados programas, planos ou projetos, uma vez que esses se referem às diretrizes intermediárias ou operacionais. Essa não é a perspectiva defendida nem por Secchi (2013, p.7-9) nem por este artigo. Defende-se aqui que, a cada nível de diretriz, cabe uma análise específica que auxilie na compreensão das políticas.

Delimitados os elementos constituintes da política pública, cabe agora avançar em um dos modelos de análise delas: o ciclo de políticas públicas. Entende-se que a abordagem é elegante, no sentido de que é simples, abrangente, com alto poder de explicação e previsão, especialmente quando combinada com outras abordagens. Tal

combinação prescinde de um conhecimento mais claro sobre cada uma das etapas que compõe o ciclo, este é o tema da seção seguinte.

3 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ainda que conte com fragilidades reconhecidas, o ciclo de políticas públicas é uma abordagem que possui qualidades destacadas por vários autores que tratam do tema. As fragilidades foram apontadas por Dias (2012), a partir do trabalho de Jenkins-Smith e Sabatier (1993), que a tomam como uma “abordagem de manual”:

- (a) Os diferentes ‘estágios’ não são ligados por um componente causal;
- (b) Não oferece uma base clara para testes empíricos;
- (c) A sucessão de ‘estágios’ não descreve o processo de forma acurada;
- (d) O foco legalista e *top-down* leva os analistas a negligenciar outros fatores descritivo-explicativos importantes;
- (e) O ciclo de políticas é tomado de forma imprópria como a unidade temporal de análise, quando o foco deveria ser em ciclos múltiplos e interativos, que envolvem múltiplos níveis de governo;
- (f) Há uma falha na integração da análise de política com o aprendizado orientado por políticas. (JENKINS-SMITH, 1993, p.44).

127

Ainda que admitidas as fragilidades acima, o ciclo de políticas públicas se apresenta como uma ferramenta analítica que contribui para tornar clara e didática a discussão sobre o tema. As críticas alertam para a necessidade de não se considerar as fases como rígidas etapas sequenciais, ou seja, é possível que as sequências se alternem e as fases se misturem. Sendo assim, mais importante do que a sequência que o ciclo apresenta é o entendimento de que a política pública é composta por estágios que possuem características específicas. Há diferentes formas de conceber os estágios do ciclo, Homlett, Ramesh e Perl (2013, p.13) asseveram que o precursor

desta abordagem é Harold Lasswell (1971), que dividiu o processo da política pública em sete estágios: (1) informação, (2) promoção, (3) prescrição, (4) invocação, (5) aplicação, (6) término e (7) avaliação.

Optou-se aqui pelo reconhecimento de cinco fases: (1) percepção e definição de problemas; (2) formação da agenda decisória; (3) formulação de programas e projetos; (4) implementação das políticas delineadas; (5) monitoramento e avaliação das ações planejadas. Abaixo segue um diagrama que ilustra os diferentes estágios do ciclo.

A crítica, que pode ser feita à abordagem de Lasswell, e estendida também à clássica definição de Dye, é que se confere demasiado destaque às decisões internas dos governos. Desta forma, esses autores não teriam considerado as influências externas sofridas pelo Estado cada vez mais comuns em uma sociedade democrática e plural. A partir de referências mais recentes sobre o tema é que se optou, aqui, pelo reconhecimento de cinco fases: (1) percepção e definição de problemas; (2) formação da agenda decisória; (3) formulação de programas e projetos; (4) implementação das políticas delineadas; (5) monitoramento e avaliação das ações planejadas. Trata-se de uma proposta mais sucinta que aquela originalmente defendida por Lasswell, contudo ela abarca todo o processo das políticas, destacando fases que não haviam sido consideradas pelo precursor da abordagem. Segue abaixo um diagrama que ilustra os diferentes estágios do ciclo, vale reiterar que, apesar de a figura induzir a uma análise sequencial, as fases devem ser observadas como um recurso analítico para reconhecer os atores e os processos que permeiam os processos das políticas públicas, devendo-se evitar qualquer abordagem rígida acerca destas etapas.

Figura 1 – Etapas do Ciclo das Políticas Públicas



129

Fonte: Elaborado pelo autor.

Dentre os diversos problemas socioeconômicos que a sociedade apresenta, alguns deles são percebidos como mais prioritários e passíveis de resolução pelo sistema político. Esta é a questão central da etapa de definição de problemas, que é permeada tanto por critérios técnicos, marcados pela construção de indicadores que apontam a urgência de determinadas ações, como por circunstâncias decorrentes de situações de emergência (epidemias, catástrofes naturais, etc.). Além disso, o *feedback* das políticas em curso pode também ser uma fonte para a definição de problemas, a partir das falhas ou ajustes necessários para o aprimoramento dos programas ou projetos. Grande parte dos problemas existentes não avança para

a agenda decisória, considerando os escassos recursos públicos que viabilizam as soluções.

Secchi (2013, p.45), a partir do trabalho de Sjöblom (1984), discute algumas especificidades relacionadas à conformação de um problema público. O primeiro ponto destacado é a percepção do problema público, que possui um caráter intersubjetivo marcado pela percepção dos atores mais relevantes. A definição ou delimitação do problema é o segundo ponto que envolve estabelecer quais os elementos constituintes da questão a ser solucionada. E, por fim, a avaliação da possibilidade de solução, que significa o reconhecimento de uma solução viável para o problema em perspectiva.

A segunda etapa do ciclo é a de formação da agenda decisória. Essa agenda pode ser entendida como um conjunto de problemas encarados como relevantes pelos atores envolvidos com a política. Conforme Secchi (2013, p. 46), a agenda pode ser concretizada em um programa de governo, um planejamento orçamentário ou mesmo um estatuto partidário. O autor apresenta três tipos de agendas: (a) agenda política (ou sistêmica); (b) agenda formal (ou institucional); (c) agenda da mídia. No primeiro caso, a agenda política é caracterizada por um conjunto de problemas que a comunidade política entende como merecedor de uma intervenção pública. A agenda formal é aquela formada por problemas que o governo já decidiu enfrentar. Em relação à agenda da mídia, esta se refere aos problemas que recebem atenção dos meios de comunicação, que, em muitos casos, têm o poder de influenciar fortemente as demais agendas. Secchi reconhece também três condições para que um problema ingresse na agenda política: (a) atenção (atores devem considerar que é necessária uma intervenção na situação apresentada); (b) resolutividade (ações devem ser consideradas necessárias e factíveis); (c) competência (o problema deve tocar responsabilidades públicas).

Viana (1996, p.7-8), encontra no trabalho de Kingdon (1984), outra proposta de categorização da agenda, sendo três os tipos identificados: sistêmica ou não governamental, governamental e de decisão. Na primeira estariam os assuntos que há anos preocupam a sociedade, mas que não merecem atenção do governo. Na segunda, os assuntos são alvo de preocupação governamental; e, na terceira, estaria a lista dos problemas a serem decididos. A passagem de um assunto da agenda sistêmica para a governamental poderia ocorrer quando há eventos dramáticos ou crises, influência de indicadores ou acumulação de experiências.

Atores visíveis e invisíveis operam na formação da agenda decisória, constituída pelos problemas prioritários que exigem políticas como soluções. São considerados atores visíveis: a mídia, os partidos políticos, os grupos de pressão e outros. Esses atores têm o poder de definir as alocações prioritárias da agenda decisória. Destacam-se nesse grupo as coalizões de defesa que, a partir de crenças e valores compartilhados entre os membros que a compõem, concentram esforços para a inserção de determinadas questões na agenda. Por outro lado, os atores invisíveis, tais como acadêmicos e burocratas, são mais presentes na constituição das alternativas técnicas para as questões escolhidas pelo grupo anterior. Enquanto os atores visíveis influenciariam mais os atores invisíveis, os atores invisíveis trabalhariam mais na especificação de alternativas.

Definidos os problemas que serão contemplados com soluções por meio de ações públicas, procede-se à formulação dos programas e dos projetos que orientarão a execução das atividades. Dependendo do grau de conhecimento disponível sobre o problema a ser tratado pela política, a formulação poderá conter parâmetros bem específicos acerca dos beneficiários e dos recursos envolvidos. Tratando-se de problemas com pouca informação ou alto grau de conflito, a formulação poderá ser mais genérica, de modo a deixar para a

etapa posterior, a da implementação, a definição mais precisa sobre determinados aspectos da política.

Viana (1996, p. 13) propõe que a fase de formulação seja dividida em três subfases. Na primeira, uma massa de dados seria transformada em informações relevantes. Na fase seguinte, valores e princípios se combinam com informações factuais para produzir conhecimento sobre a ação. Já na última, o conhecimento empírico e normativo é transformado em ações públicas. Secchi (2013, p.48-55) prefere separar a fase de formulação de programas em dois estágios: (a) o da formulação de alternativas e (b) o da tomada de decisão. Acerca desta primeira etapa, o autor realiza uma citação que merece ser reproduzida aqui: “a definição das alternativas é o instrumento supremo de poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder” (SCHATTSCHNEIDER, 1960, p.68). A assertiva reforça a importância desta etapa em todo o ciclo da política, contudo é preciso fazer uma ressalva em relação a essa valorização. Nem todos os conflitos de uma política são claramente previstos no momento em que as alternativas são definidas e explicitadas, é possível que conflitos imprevisíveis afluam na fase de implementação da política. É fato que a escolha de alternativas é extremamente relevante, mas não se pode desconsiderar as disputas e alocações de poder em outros estágios do ciclo.

Em relação à tomada de decisão, Secchi (2013, p. 51-55) reconhece três modelos: o de racionalidade (absoluta e limitada), o incremental (que será tratado a seguir) e o de fluxos múltiplos (derivado do “lata do lixo”). No modelo de racionalidade absoluta, entende-se que a decisão é fruto de uma atividade puramente racional, enquanto que na racionalidade limitada são reconhecidas as limitações cognitivas e informativas dos agentes decisores. No modelo de fluxos múltiplos, a política pública é tomada como dependente da

confluência de problemas, soluções e condições políticas favoráveis. Nessa abordagem se admite que haja janelas de oportunidade, que favorecem o lançamento de soluções em condições políticas favoráveis.

Menicucci (2007, p.303) defende a importância dos efeitos retroalimentadores da implementação sobre a formulação de políticas. A autora assevera que o processo de formação de uma política ocorre por meio da interação entre formulação, implementação e avaliação. Trata-se de uma perspectiva, também defendida aqui, que reforça o cuidado que o analista deve ter ao tomar o ciclo de políticas como um rígido sistema linear e sequencial. Isto é, as etapas do ciclo devem ser tomadas mais como referência para a compreensão de aspectos específicos das políticas públicas, do que como uma simples sequência de etapas que sempre se sucedem da mesma forma e em qualquer política analisada.

133

A implementação da política é a concretização da solução dos problemas que foram definidos na agenda decisória, problemas que deverão ser tratados a partir dos critérios definidos na etapa anterior. Uma forma de caracterizar a fase de implementação é apresentada por Secchi (2013, p.55): “[...] aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações”. O autor observa que a implementação deve ser encarada não como um mero problema técnico, mas sim como um complexo conjunto de elementos políticos que podem não ser concretizados da maneira planejada. Além disso, ele lembra que é no momento da implementação que funções administrativas, como lideranças e coordenação de ações, são colocadas à prova. Secchi (2013, p. 58-59) também explicita alguns exemplos de instrumentos de implementação de política pública: regulamentação, legalização, impostos, subsídios, prestação de serviço público, transferências de renda, campanhas e concursos.

Esses e outros instrumentos podem ser combinados a fim de estruturar instrumentos mistos.

Ponto importante na fase de implementação é o consenso sobre as metas e os objetivos entre aqueles que executam a política e os que a formulam. Esta é uma relevante observação feita por Meter e Van Horn (1975 *apud* VIANA, 1996, p. 17), que alertam para a necessidade de um bom entrosamento entre formuladores e implementadores para a concretização de políticas exitosas. Os autores propõem um modelo no qual o desempenho da política depende das características das agências implementadoras, das condições políticas, econômicas e sociais e da forma de execução de atividades.

Merecem também atenção dois modelos de implementação de políticas públicas, que Secchi (2013, p. 60-61) extraiu da obra de Sabatier (1986): (a) *top-down* e (b) *bottom-up*. No primeiro modelo há uma rígida separação entre as fases de tomada de decisão e de implementação, baseia-se em uma abordagem funcionalista e tecnicista, que entende que a política deve ser formulada na esfera pública e que a implementação é um esforço administrativo banal. Já o modelo *bottom-up* preconiza maior atuação de burocratas e redes de atores, tanto na concepção, como na execução das políticas. Nessa perspectiva haveria maior liberdade por parte daqueles que implementam a política para realizar os ajustes necessários para o alcance das metas delineadas. Desta forma haveria uma maior discricionariedade de gestores e burocratas no trâmite da política.

Elmore (1979/1980 *apud* Viana, 1996, p. 25-26) apresenta dois tipos de análise da implementação: *forward mapping* e *backward mapping*. No primeiro tipo, defende-se que os formuladores de política controlam o processo organizacional, político e técnico, que envolve a implementação. Já no segundo tipo, a implementação não pode ser definida no topo da gestão, mas sim no ponto em que

as ações administrativas interceptam escolhas privadas. A tipologia de Elmore aponta para o fato de que a negociação é fundamental no processo de implementação, sendo esta uma das principais característica da *backward mapping*.

A fase de avaliação pode ocorrer em três diferentes etapas da implementação da política: antes (*ex ante*), durante (*in itinere* ou monitoramento) ou depois (*ex post*). Importante considerar que os parâmetros de avaliação devem ser claramente expostos, a fim de que esta etapa sirva adequadamente para a melhoria das atividades em curso e para a formação dos envolvidos mais diretamente com a política. Desse modo, a avaliação pode ser embasada por diagnósticos que verifiquem os impactos das ações empreendidas, fornecendo aos executores das ações recursos informacionais preciosos para formação de quadros ou ajustes de rotas nos projetos. As avaliações encerram o ciclo da política pública, fornecendo subsídios para o início de um novo ciclo, voltado para a resolução do problema não equacionado ou indicando a resolução completa das questões que a política objetivava resolver.

135

Segundo Worthen et al. (2004), nas últimas décadas foram criados quase sessenta diferentes modelos de avaliação. Estes modelos variam de prescrições abrangentes a simples listas de verificação. Alguns modelos adotam uma abordagem sistêmica, outros preferem o juízo profissional calcado na opinião de especialistas, há os que focam na comparação de dados de desempenho com objetivos delineados e outros adotam a pesquisa experimental cuidadosamente controlada; são diversas as perspectivas dos modelos de avaliação, sendo estes apenas alguns exemplos explicitados pelos autores. Durante muito tempo dois grupos de avaliadores poderiam ser claramente identificados a partir de suas abordagens epistemológicas: de um lado estavam os defensores do objetivismo e do outro lado se encontravam os do subjetivismo. O que se observa hoje é a superação

dessa dicotomia, sendo mais frequentes as avaliações calcadas em múltiplas abordagens. (WORTHEN et al., 2004, p. 103-111).

Uma análise cronológica sobre a avaliação de políticas públicas é traçada por Faria e Filgueiras (2007, p.328-329) e por Worthen et al. (2004, p.77-84). Os primeiros autores identificam os anos 1960 como início do boom da avaliação de políticas nos EUA. Nesta fase a avaliação serviria como ferramenta para os formuladores de políticas e para a alta gerência dos órgãos responsáveis. A rápida expansão do gasto público em bens e serviços sociais justificava o grande interesse por avaliação neste período. Contudo, havia uma clara dificuldade metodológica e conceitual para estruturar os esforços avaliativos, sendo os resultados destes decepcionantes, na opinião de Worthen et al.. Para esses autores, a década seguinte é que foi marcada por contribuições sólidas nos fundamentos e estruturas conceituais para a avaliação. Além disso, havia nos anos 1970 uma grande demanda por profissionais da área para atuar em órgãos governamentais locais, estaduais e federais dos EUA, inclusive no Ministério de Tecnologia, por meio de recursos aportados pelo governo central. Contudo, houve um retrocesso nesta alocação de recursos no final da década dos 1970 e início dos anos 1980, sendo a preocupação com a avaliação substituída por subsídios para programas sociais desprovidos de qualquer exigência de avaliação. As avaliações em todos os níveis de governo dependiam em boa parte dos recursos federais, e a administração Reagan não estava sensível à questão. Apesar da redução do apoio federal, a institucionalização da avaliação não apenas em órgãos públicos, mas também em empresas e associações civis, avançou neste período e a demanda por profissionais da área seguiu crescente.

Nos anos 1970, as avaliações do tipo *top-down*, corriqueiras na década anterior, são deixadas de lado em favor das abordagens *bottom-up*. Nesta mudança são valorizadas as necessidades dos operadores de

programas. Já nas décadas de 1980 e 1990, as avaliações são postas a serviço da reforma do setor público, com a instituição de novos valores de governança, dentre os quais se destacam as medidas de descentralização. É neste período que se iniciam os questionamentos acerca do modelo burocrático na administração pública, sendo a resposta mais usual as reformas gerenciais. A rigidez burocrática deveria dar lugar à flexibilidade gerencial, além disso, o foco nos processos do primeiro modelo deveria ser substituído pela busca de resultados. Diversas reformas nacionais foram realizadas, visando esta mudança de modelo de gestão pública; elas começaram nos anos 1980 com Reagan e Thatcher e se espalharam pelo mundo, alcançando o Brasil nos anos 1990 com as reformas capitaneadas por Bresser Pereira.

O ciclo de políticas públicas contribui para uma análise integrada das políticas públicas, na medida em que é possível reconhecer, nos estágios propostos, os atores e processos sobre os quais se deseja aprofundar o conhecimento. Esforço importante neste sentido é a definição das escalas de análise que viabilizem o avanço da compreensão sobre a temática. Considerando esta dimensão integradora do ciclo de políticas, buscou-se relacionar outros modelos de análise com ele, nos termos colocados na próxima seção.

137

4 RELAÇÃO ENTRE O CICLO DE POLÍTICAS E OUTROS MODELOS ANÁLISE

Nesta seção será apresentada uma proposta de abordagem que relacione alguns dos diversos modelos de análise de políticas públicas com os estágios do ciclo de políticas, abordado anteriormente, para tanto foi montado um quadro com os possíveis relacionamentos. Não se pretende aqui avançar em cada um dos modelos, há uma ampla literatura sobre eles, sendo parte dela referenciada no próprio quadro. O objetivo aqui é avançar na compreensão do ciclo das

políticas a partir das contribuições oferecidas por outros modelos de análise.

Dye (2010), Souza (2007, p. 72-77), Secchi (2013, p. 25-31) e Howlett, Ramesh e Perl (2013) identificam alguns modelos e tipologias de formulação e análise de políticas públicas, que serão apresentadas de forma sucinta a seguir. A tipologia de Lowi estabelece quatro formatos para as políticas: distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas. Outra abordagem é aquela proposta por Wilson, construída a partir da distribuição de custos e benefícios da política na sociedade. Gormley apresenta uma tipologia enfocada na atenção do público e na complexidade da formulação e da implementação da política. A proposta de Gustafsson é baseada no conhecimento e na intenção dos responsáveis pelas políticas. A análise da política pública a partir do conteúdo técnico e do conteúdo político, com enfoque na geração de conflitos, foi estruturada por Bozeman e Pandey. Há também a perspectiva da *garbage can* ("lata de lixo"), na qual se defende que há vários problemas e poucas soluções, neste cenário as soluções procurariam por problemas. Na visão da coalizão de defesa se defende que grupos de atores se organizam a fim de influenciar o processo de elaboração da política pública. No modelo de arenas sociais, a política pública é encarada a partir da iniciativa dos empreendedores políticos, convencidos de que há um problema a ser solucionado. Oriundo de noções de biologia, o modelo de equilíbrio interrompido é caracterizado por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade.

Há também outros modelos reconhecidos por Dias (2012, p.47-48) que auxiliam a análise da formulação da política pública. O primeiro deles é o modelo de decisão racional absoluta, no qual se pressupõe ações racionais por parte dos responsáveis pela política, que disporiam de informação perfeita para a ação, promovendo assim a melhor alocação possível dos recursos. Já no modelo de decisão

racional limitada, admite-se que a informação não é perfeita e que os agentes decisores optam pelas ações que melhor os satisfazem. No modelo de anarquia organizada a natureza da informação é tomada como ambígua e limitada, diferentemente das duas abordagens anteriores. Entende-se, no modelo de escolha pública, que a política ocorre em um ambiente concorrencial, sendo as decisões tomadas com base no retorno que estas proporcionam àqueles que participam do processo de formulação da política pública.

Outro modelo que cabe citar aqui é o de redes de políticas públicas. O debate sobre a formação de redes não é recente, sendo o uso do termo encontrado em artigos da primeira metade do século XIX, conforme levantamento realizado por Leila Dias (1995, p. 144). Esta mesma autora defende que, desde a década de 1970, as inovações técnicas contribuíram com a produção de uma ampla literatura sobre o papel das redes na organização do território. Mais recentemente, o paradigma das redes tem sido evocado para explicar diversos fenômenos da vida social, como se pode atestar na publicação organizada por Duarte et al. (2008), na qual se encontra o trabalho de Tanja Börzel sobre as redes de políticas públicas. Börzel (2008, p.220) define a rede de políticas como um conjunto de relacionamentos estáveis, de caráter não hierárquico e interdependente, ligando diversos atores que compartilham interesses e recursos, tomando a cooperação como o melhor meio para se alcançar os objetivos em comum.

139

São inúmeros os modelos de políticas públicas e a utilização destes deve variar com os propósitos do analista. Boa parte destas propostas foi formulada para análise de etapas específicas da política pública, algumas delas são corriqueiramente utilizadas como ferramentas analíticas em mais de uma etapa. Winkler (2010) sistematizou os modelos elencados por Dye (2010), trabalho que inspirou a construção do quadro abaixo, que incorpora as tipologias e modelos

propostos por outros autores. O objetivo deste quadro é identificar as fases em que os modelos ou tipologias focam as categorias de análise deles.

A primeira coluna do quadro indica o autor da tipologia ou a referência da qual ela foi extraída. Por autor se entende o propositor original do modelo selecionado, enquanto que por referência, deve-se tomar a obra que apresenta uma proposta defendida por outros autores ou a sistematização de abordagens. Os casos reconhecidos como referência foram principalmente aqueles registrados por Dye (2010). Na segunda coluna foram identificadas as tipologias propriamente ditas, quando não foi possível reconhecer uma identidade para elas, atribuiu-se o nome dos próprios autores da tipologia. Na terceira coluna é que a relação entre modelos e estágios do ciclo se torna evidente, com o reconhecimento de quais estágios estariam mais diretamente relacionadas a cada um dos modelos. Por fim, na última coluna se busca identificar de forma bastante sucinta o foco da tipologia selecionada.

Figura 2 – Relação entre modelos de análise de políticas públicas e estágios do ciclo de políticas

Autor (A) ou Referência (R)	Modelo ou tipologia	Estágio da política	Foco
Worthen <i>et alii</i> , 2004 (A)	Abordagens de Avaliação	avaliação	questões a serem resolvidas e principais atores
Baumgartner e Jones, 1993 (A)	<i>Punctuated Equilibrium</i> ("equilíbrio interrompido")	formação de agenda	estabilidade e mudança de agenda
Kingdon, 1984 (A)	Fluxos Múltiplos	formação de agenda	atenção do governo aos problemas
Sabatier, 1988 (A)	<i>Advocacy coalitions</i> ("coalizões de defesa")	formulação	grupos de interesse
Souza, 2007 (R)	Arenas Sociais	formulação	grupos de interesse
Dye, 2010 (R)	Teoria da Elite	formulação	poder de elite
Dye, 2010 (R)	Teoria dos Grupos	formulação	grupos de interesse
Cohen, March e Olsen, 1972 (A)	<i>Garbage Can</i> ("lata do lixo")	formulação	soluções procuram por problemas
Etzioni, 1967 (A)	<i>Mixed Scanning</i> ("sondagem mista")	formulação	combina abordagens racionalista e incrementalista
Buchanan e Tullock, 1962 (A)	Opção Pública	formulação	grupos de interesse
Dye, 2010 (R)	Teoria de Jogos	formulação	jogo racional
Bozeman e Pandey, 2004 (A)	Tipologia de Bozeman e Pandey	formulação	conflito entre conteúdos técnico e político
Lindblom, 1959 (A)	Incremental	formulação e implementação	poucas propostas
Tanza Börzel, 2008 (R)	Rede de Políticas Públicas	formulação e implementação	relações não-hierárquicas
Dye, 2010 (R)	Institucional	formulação, implementação	instituições governamentais
Easton, 1965 (A)	Sistêmico	formulação, implementação	interações-complexas
Gormley, 1986 (A)	Tipologia de Gormley	formulação, implementação	nível de saliência e de complexidade
Gustafsson, 1983 (A)	Tipologia de Gustafsson	formulação, implementação	conhecimento e intenção do policymaker
Simon, 1955 (A)	Racional	formulação, avaliação	avaliação de propostas
Wilson, 1983 (A)	Tipologia de Wilson	formulação, implementação, avaliação	custos e benefícios na sociedade
Lowi, 1964 (A)	Tipologia de Lowi	implementação	impacto na sociedade
Lasswell, 1956 (A)	Ciclo das Políticas	política pública em 7 estágios	tomada de decisão e política pública enquanto processo

Fonte: Elaborado pelo autor.

A maior parte dos modelos está mais diretamente relacionada à etapa de formulação das políticas, sendo de fato esta uma etapa sobre a qual recai grande parte da atenção dos analistas. Em alguns destes casos, os modelos abrangem mais de uma etapa do ciclo, sendo mais comuns as abordagens que alcançam, além da formulação, a etapa de implementação. Tal fato pode estar associado com a preocupação

de diversos pesquisadores acerca dos impactos das políticas públicas na sociedade. O trabalho de Worthen et al. (2004) apresenta inúmeros caminhos no processo avaliação e monitoramento das políticas, contudo se considerou inadequado expor aqui cada uma das abordagens propostas pelos autores. Acerca da formação de agenda, dois modelos foram identificados, ambos se apresentando como referências consolidadas nos estudos da área.

Acerca da utilidade dos modelos, Dye (2010, p.126-127) lembra que tratam de simplificações que nos auxiliam na compreensão dos fenômenos: “Um modelo é meramente uma abstração ou uma representação da vida política”(p.126). Sendo assim, alguns critérios devem ser observados na utilização desses modelos: (a) ordenar e simplificar a realidade; (b) identificar o que é relevante; (c) condizer com a realidade; (d) comunicar algo significativo; (e) orientar a pesquisa e a investigação; (f) propor explicações. Além desses critérios, Winkler também sugere mais alguns, que foram negligenciados por Dye. O primeiro deles é a “elegância”, podendo um modelo ser caracterizado como elegante quando, combinado, ele consegue ser simples e ter um bom poder de previsão e explicação. Como segundo critério, é indicada a capacidade de generalização e a confiabilidade do modelo. Por último, Winkler destaca o processo pelo qual os modelos se aperfeiçoam em relação ao poder explicativo e preditivo deles. Desta forma, o analista de políticas públicas deve considerar esses parâmetros ao enveredar nos estudos acerca da temática selecionada.

5 CONCLUSÃO

A contribuição mais original deste artigo está na proposta de relacionar as tipologias de análise de políticas públicas com as etapas de um modelo específico de análise: o do ciclo de políticas públicas. Busca-se aprofundar o conhecimento acerca dos limites e

potencialidades dos diversos modelos de análise identificados. Além disso, a iniciativa também contribui para o avanço do próprio modelo de ciclo de políticas, buscando-se a melhor utilização deste a partir das categorias oferecidas por outras abordagens. Neste sentido é que se considera a abordagem do ciclo como integradora, na medida em que, a partir dela, é possível reconhecer o uso mais adequado das tantas outras perspectivas sobre o tema.

Por fim, cabe destacar a contribuição que a abordagem oferece para a própria integração das políticas públicas, não na perspectiva da análise, mas sim na da própria ação do governo. Avançar na integração das políticas nessa perspectiva significa se afastar dos processos que induzem à fragmentação das iniciativas governamentais. Trata-se de um debate que ganha corpo na Europa e na OCDE a partir de políticas de desenvolvimento alinhadas com a chamada *Policy Coherence for Development*. Nesta linha de ação, a coerência das políticas é colocada em primeiro plano como resultado de esforços crescentes de coordenação das políticas. Entende-se aqui que uma compreensão mais clara do ciclo das políticas, por parte de pesquisadores e gestores públicos, contribui para o avanço na coerência das políticas, sendo esse tema objeto de futuros avanços na pesquisa empreendida por este autor.

143

REFERÊNCIAS

BAUMGARTNER, F.; JONES, B. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BÖRZEL, Tanja. Organizando Babel: redes de políticas públicas. In: DUARTE, F.; QUANDT, C.; SOUZA, Q. (Orgs.). **O tempo das redes**. São Paulo: Perspectiva, 2008.

BOZEMAN B.; PANDEY, S. Public management decision making: effects of decision content. **Public Administration Review**, v. 64, n. 5, p. 553-565, 2004.

COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J. Garbage can model of organization choice. **Administrative Science Quaterly**, v. 17, n.1, p. 1-25, 1972.

DIAS, Leila. Redes: emergência e organização. In: CASTRO, I.; GOMES, P.; CORRÊA, R. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

DIAS, Rafael. **Sessenta anos de política científica e tecnológica no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 2012.

DUARTE, F.; QUANDT, C.; SOUZA, Q. (Orgs.). **O tempo das redes**. São Paulo: Perspectiva, 2008.

DYE, Thomas. **Undertanding public policy**. Englewwod Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972.

DYE, Thomas. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEDEMANN, F.; SALM, J. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2. ed., p. 97-129, 2010 [2005].

ELMORE, Richard. Backward mapping: implementation research and policy desicions. **Political Science Quaterly**, 94(4), 1979/1980.

ETZIONI, Amitai. Mixed Scanning: uma "terceira" abordagem de tomada de decisão. In: HEDEMANN, F.; SALM, J. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2. ed., p. 219-232, 2010a[1967].

FARIA, Carlos; FILGUEIRAS, Cristina. As políticas dos sistemas de avaliação da educação básica do Chile e do Brasil. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHÉ M.; MARQUES, E. (Orgs.) **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 327-367, 2007.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 212-259, 2000.

GORMLEY, T. Regulatory issue networks in a Federal system. *Polity*, v. 18, n.4, p. 595-620, 1986.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JENKINS-SMITH, H.C.; SABATIER, P.A. The study of public policy processes. In: JENKINS-SMITH, H.C.; SABATIER, P.A. (Orgs.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder, Westview Press, 1993.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies**. Boston, Little Brown, 1984.

LASSWELL, Harold. The decision process: seven categories of functional analysis. College Park: University of Maryland Press, 1956.

LINDBLOM, Charles. Muddling Through 1: a ciência da decisão incremental. In: HEDEMANN, F.; SALM, J. (Orgs.) **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2. ed., p. 161-180, 2010a[1959].

145

LOWI, T. American business, public policy, case studies, and political theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

MENICUCCI, Telma. A implementação da Reforma Sanitária: a formação de uma política. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 303-325, 2007.

METER, Donald; VAN HORN, Carl. The policy implementation process. A conceptual framework. **Administration and Society**, 6(4), 1975.

SABATIER, P.A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: Enap, 2006.

SCHATTSCHNEIDER, E. **The semisovereign people**: a realist's view of democracy in America. Nova York: Holt, Rinehart and Winston, p. 68, 1960.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SJÖBLOM, G. Problemi e soluzioni in politica. **Rivista Italiana di Scienza Politica**, v. 14, n. 1, p. 41-85, 1984.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 65-86, 2007.

VIANA, Ana Luíza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n.2, 1996.

WILSON, J. **American government**: institutions and policies. Lexington: Heath & Co, 1983.

WINKLER, Donald. Modelos: da teoria à prática (comentário). In: HEDEMANN, F.; SALM, J. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2.ed., p. 129-132, 2010.

WORTHEN, B.; SANDERS, J.; FITZPATRICK, J. **Avaliação de programas**: concepções e práticas. São Paulo: Editora Gente, 2004.

Recebido: 21/08/2013

Aprovado: 01/11/2013



PONTO DE VISTA
PUNTO DE VISTA

INTERFERÊNCIAS DE GOVERNO E DO TERCEIRO SETOR NO CONTEXTO DE MUNICÍPIOS DO VALE DO JEQUITINHONHA

GlauCIA Margaret dos Santos Penêdo e Paiva*

Heloisa Helena Loiola**

Carmem Lúcia Freitas de Castro***

1 INTRODUÇÃO

A partir de índices socioeconômicos, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Produto Interno Bruto (PIB), do Vale do Jequitinhonha, torna-se notória a necessidade de propor alternativas para garantir a sobrevivência de sua população que estejam alicerçadas no desenvolvimento sustentável da região. Nesse sentido, investir em um melhor acesso à informação; agregar às oportunidades a valorização dos recursos naturais; contribuir para a geração de emprego e renda; e, sobretudo, promover a autoestima da população pela melhoria das condições e da qualidade de vida, torna-se imprescindível.

149

Além da dependência do poder público, a população economicamente ativa da região restringe-se a uma pequena parcela de habitantes, cuja fonte de renda funda-se, basicamente, na agropecuária de subsistência, seguida de algumas atividades ligadas ao artesanato e à produção mineral rudimentar. Especialmente na área do Médio

* - Graduada pela Faculdade Federal Odontologia Diamantina-MG. Curso Superior de Tecnologia de Processos Gerenciais: Gestão das Organizações do Terceiro Setor-UEMG/FaPP. Pós-Graduada em Saúde e Auditoria Odontológica-EAP/ABO/MG.

** - Graduada em Serviço Social pela Faculdade de História, Direito e Serviço Social: UNESP – Franca-SP. Curso Superior de Tecnologia de Processos Gerenciais: Gestão das Organizações do Terceiro Setor - FaPP/UEMG. Pós-Graduada em Gestão Pública – 2013 (em curso): FaPP/UEMG – Belo Horizonte-MG.

*** - Graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). MBA em Gestão de Instituição de Ensino Superior pela Universidade Presidente Antônio Carlos (UNIPAC). Diretora da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, Campus Belo Horizonte, da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG).

Jequitinhonha, é notória a dependência de investimentos públicos e o inexpressivo investimento privado. As estratégias de melhorias em função do estímulo para o investimento privado para esta região, considerada como das mais vulneráveis do Estado, carece de levar em conta seus indicadores sociais e econômicos e, sobretudo, a identidade cultural das comunidades ali inseridas.

Desta forma, percebe-se que somente o desenvolvimento local sustentável, somado aos esforços políticos, combaterá o problema da pobreza estigmatizada e perpetuada nos apelativos discursos político-eleitoreiros. Para a superação deste problema, é pertinente o estabelecimento de parcerias voltadas para a implementação de projetos tanto do poder público quanto de universidades e organizações da sociedade civil, voltados aos interesses das reais necessidades locais como suporte à promoção do desenvolvimento regional.

150

Acresce a isso as claras contradições presentes nas informações e dados oficiais da região. Nesse cenário, são diversos os projetos que se apresentam como pacotes advindos de instituições sediadas e cujas experiências em outras regiões com condições mais favoráveis garantem o êxito das propostas. As importações desses projetos para o Vale, com poucas adequações, nem sempre se efetivam por não traduzirem seja a vocação dos municípios que integram a região do Jequitinhonha, seja pela falta de experiência e vivência naquela região, seja pelo não envolvimento direto da participação popular.

Essas inserções pontuais na região deveriam se revestir de novas roupagens para a busca de soluções, para e com a população, que unissem forças em prol do pleno exercício da cidadania e da superação da exclusão, resultando num menor grau de dependência em relação às instâncias governamentais, aos interesses político-

partidários e um comprometimento efetivo das instâncias político-administrativas, responsáveis pelas políticas públicas na região.

A partir de uma crescente realidade, da quase omissão do Estado nas políticas sociais, essas foram sendo gradativamente transferidas ao chamado Terceiro Setor. A participação das entidades sem fins lucrativos, no Brasil, data do período colonial com o trabalho de caridade e benemerência das Santas Casas marcando a presença da igreja. Direta ou indiretamente, a Igreja Católica atuava prestando, à comunidade, a assistência de saúde e também de educação (GERENCIA DE ESTUDO SETORIAIS, 2001, p. 6-7).

Novas instituições surgiram atuando com fins filantrópicos junto ao Estado em vários setores, até a década de 30, quando o Estado Novo instituiu a titulação de finalidade pública para as entidades. A partir daí, outros eventos, nas últimas décadas, concorreram para um crescimento quantitativo e qualitativo do Terceiro Setor, como os movimentos sociais das décadas de 70 e 80, reivindicando direitos sociais e políticos. A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) promoveu melhorias no que diz respeito ao aumento dos direitos de cidadania a descentralização na promoção de políticas sociais.

Na década de 90, devido à necessidade de adequação das leis para a criação do Programa Comunidade Solidária, Ruth Cardoso propõe uma discussão de nova lei para o Terceiro Setor, a Lei das OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público). Atualmente as articulações se voltam para a definição do marco legal para o Terceiro Setor no Brasil. Apesar das mais de 300 mil organizações, o Terceiro Setor ainda carece de um marco regulatório e de qualificação profissional.

Diante disso, propomos, nesse texto, uma reflexão sobre as possibilidades de inserção e intervenção do terceiro setor na região como vetor importante para alavancar o desenvolvimento sustentável

de pequenas comunidades e para contribuir com a efetiva melhoria da qualidade de vida dos municípios que compõem o Vale do Jequitinhonha.

2 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O VALE DO JEQUITINHONHA

O Vale do Jequitinhonha, situado no nordeste do Estado de Minas Gerais, é uma região conhecida por seus baixos indicadores sociais e também por ter características típicas do sertão nordestino.

A interiorização, no século XVIII, das expedições a partir do Rio Jequitinhonha marcou um dos caminhos de Minas e tornaram o Vale do Jequitinhonha conhecido como um grande produtor de ouro e de diamantes, intensificando o povoamento. Os escravos foram utilizados na exploração mineral e agrícola, especialmente após o esgotamento das lavras minerais, nas culturas do algodão e da cana-de-açúcar. Por muito tempo, a região foi destaque na produção de algodão, especialmente no final do século XVIII, quando a exportação do produto colocava o Jequitinhonha como uma rota comercial, ligando Minas à Bahia.

Relatos históricos dos séculos XVII e XVIII, como também os de Saint' Hilaire no século XIX, demonstram que o Vale, após o ciclo do ouro, ocupou posição de referência, na Província de Minas, no cultivo, produção e como centro de comercialização de algodão, que ficou conhecido e foi exportado para a Europa por sua qualidade (SAINT-HILAIRE, 1975, p. 194, 280, 284).

Após a queda na produção dos diamantes (final do século XVIII), o potencial econômico, em termos de visibilidade internacional, entra em processo contínuo de decadência. Esta situação, ainda hoje, segundo dados econômicos e sociais, persiste em boa parte do território, especialmente o Médio Jequitinhonha.

O nome Jequitinhonha deriva-se da prática de pesca dos índios Botocudos; jequi (armadilha de bambu) e onha (peixe): “no jequi tem onha”. O Vale ainda é considerado, pelos parâmetros da UNESCO, uma região pobre, e segundo dados do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jequitinhonha (PADES/VALE) o empobrecimento da região reflete-se no enfraquecimento das atividades primárias. A economia tem como obstáculo, além das características geomorfológicas da região, uma estrutura fundiária desigual e baixo desenvolvimento tecnológico.

Entre os diversos problemas do setor ambiental com reflexo na situação de pobreza, destaca-se a degradação e a poluição do Rio Jequitinhonha, devido principalmente à ação de garimpagem. Com o uso de dragas no Alto Jequitinhonha, a diminuição do pescado atingiu toda a Bacia, permanecendo, como alternativas, as atividades da agricultura familiar e do artesanato.

As questões econômicas podem ser classificadas como extremas, indicando que medidas devem ser tomadas tanto com relação à preservação, conservação e recuperação do Vale, quanto alternativas de sobrevivência econômica para sua população. Neste aspecto, os impactos trazidos pela construção da Barragem de Irapé também é uma questão a ser levada em conta.

Administrativamente, o território do Vale está dividido em 55 municípios, todos integrantes do Polígono das Secas, no território mineiro. Dividido em três regiões: Alto, Médio e Baixo Jequitinhonha, têm uma vegetação bem diversificada: de chapadas entrecortadas por córregos e ribeirões à savana. Hoje, as chapadas, que sempre foram fontes de subsistência por sua vegetação típica, estão sendo substituídas pelo reflorestamento com eucalipto.

A maioria da população do Vale encontra-se na zona rural. No entanto, percebe-se que, por ter suas atividades produtivas reduzidas pela

seca em virtude da estiagem prolongada, está ocorrendo um êxodo rural, haja vista a taxa anual do crescimento da população urbana. É também notória a histórica ineficiência política em atender às legítimas necessidades das populações que vivem no campo.

Um estudo acerca da proposição de políticas públicas para a região apresenta o seguinte quadro da situação:

As maiores taxas de pobres, acima de 70% da população, se encontram nos municípios do Médio Jequitinhonha. Nos municípios do Baixo Jequitinhonha, a pobreza atinge, aproximadamente, 60% da população. No contexto mesorregional, 65% da população eram consideradas pobres, ou seja, possuíam rendimentos mensais inferiores a R\$ 75,50 em 2000. A menor concentração de pobreza no Alto Jequitinhonha pode estar associada ao fato desta unidade geográfica abrigar o município de Diamantina, importante centro turístico. (CARNEIRO; FONTES a; FONTES b, 2006, p.156-157).

A composição populacional da região, por sexo, apresenta maior número do sexo feminino. Esse fenômeno, em parte, é explicável pela emigração da mão de obra masculina não qualificada, em virtude das reduzidas possibilidades de emprego na região. Assim os homens deixam a família e vão compor a força de trabalho temporário nas culturas, especialmente laranjais e canaviais de São Paulo, e ambulantes nas praias do litoral de São Paulo e da região sul.

Ao longo do tempo, foram somadas dificuldades que ainda comprometem os índices de Representatividade Regional, que determinam as condições sociais e econômicas da população; como demonstram estudos da Fundação João Pinheiro sobre a ainda persistente utilização de fossas subterrâneas e valas para escoamento do esgoto. O Produto Interno Bruto - PIB per capita, registrado para o Vale do Jequitinhonha, em 2010, auferido pelo Censo do Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) foi de R\$5.572,96, ou seja, uma renda mensal per capita de R\$464,41. Seu IDH médio em 2010 é de 0,651 enquanto a média do Estado de Minas Gerais é de 0,727.

Este trabalho prioriza a região correspondente ao território do Médio Jequitinhonha, que abrange uma área de 18.509,30 Km² e é composto por 19 municípios: Angelândia, Cachoeira de Pajeú, Chapada do Norte, Comercinho, Francisco Badaró, Medina, Novo Cruzeiro, Padre Paraíso, Ponto dos Volantes, Águas Vermelhas, Araçuaí, Berilo, Coronel Murta, Itaobim, Itinga, Jenipapo de Minas, José Gonçalves de Minas, Pedra Azul e Virgem da Lapa. Sua população total é de 287.396 habitantes, dos quais 128.117 vivem na área rural, o que corresponde a 44,58% do total. Possui 20.410 agricultores familiares, 383 famílias assentadas e 21 comunidades quilombolas e pescadores tradicionais.

Os municípios do Médio Jequitinhonha são conhecidos pelo fenômeno “viúvas da seca”, mulheres que assumem a família enquanto os maridos são retirantes, emigrantes, citados anteriormente. As populações ribeirinhas se beneficiam da pesca e da agricultura familiar, mas a maioria está afastada dos rios importantes, habitando regiões áridas, onde os cursos de água são intermitentes, necessitando do constante abastecimento de água por caminhões-pipa, disponibilizados pelas prefeituras.

Também a Secretaria Extraordinária do Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri e Norte de Minas avalia as condições de vida e saúde da população conforme a situação da mortalidade infantil. Desta análise, revelam-se importantes informações sobre o acesso e a qualidade da atenção médico-hospitalar e as condições de saneamento da população. Dentro das sub-regiões do Vale, as taxas são mais altas quanto mais empobrecida é a sub-região. As

taxas de fecundidade, embora em queda, são consideradas elevadas e são fatores que explicam o momento demográfico e social do Vale do Jequitinhonha.

A escolaridade no Vale do Jequitinhonha é, de maneira geral, baixa; a alfabetização e o nível de escolaridade da população são indicadores frequentemente utilizados para analisar as condições socioeconômicas da população. Pesquisas recentes mostram tendência de queda do analfabetismo na região, embora nem no ritmo e nem na intensidade desejável: ainda são demasiado elevadas. Outro elemento que permite avaliar as condições sociais e econômicas da população é a renda familiar média, que, no Vale do Jequitinhonha, apresenta níveis baixos, aproximadamente 2.61 salários mínimos.

3 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O PAPEL DO TERCEIRO SETOR

156

Na definição de Selma Frossard, da Fundação Getúlio Vargas, o Terceiro Setor é o espaço contemporâneo de fortalecimento das organizações da sociedade civil sem fins lucrativos. A instituição de uma Organização Não Governamental – ONG decorre da articulação de grupos de pessoas e entidades comungando ideais e visões voltadas para o bem comum. Este avanço evidencia a conscientização da sociedade civil sobre a necessidade de mudanças para a construção de um mundo melhor. As ações deste setor, em nível mundial, estão voltadas para a assistência social, saúde, educação, cultura, meio ambiente, cidadania, etc.

Em consequência das demandas contemporâneas, as organizações da sociedade civil, ditas não governamentais, passaram a ocupar o espaço público, considerado esfera do Estado, e que é abordado por Selma Frossard:

Essas organizações não fazem parte do Estado, nem a ele estão vinculadas, mas se revestem de caráter público na medida em que se dedicam a causas e problemas sociais e em que, apesar de serem sociedades civis privadas, não têm como objetivo o lucro, e sim o atendimento das necessidades da sociedade. (COSTA, S F *apud* TENÓRIO, 2001, p. 07).

Define-se como Primeiro Setor - o Estado; o Segundo Setor - o Mercado. No que se refere ao Terceiro Setor, ainda não há uma definição de consenso, nem mesmo quanto sua atuação e objetivo.

As Instituições do Terceiro Setor podem ter diversos formatos jurídicos e organizacionais, tais como associações, fundações, institutos, clubes sociais, congregação, etc. No âmbito latino-americano o termo Terceiro Setor designa também organizações e grupos informais, que desempenham importante papel na construção de ações de interesse público. (MASCARENHAS, 2012).

157

Nesse sentido os três setores, compõem entre si a relação da intersectorialidade. Nas últimas décadas, houve um avanço das relações, governo-empresas e a sociedade civil, movimentando-se diante dos desafios gerados pelo contexto socioeconômico, e em busca de equilíbrio social e ambiental bem como de soluções para o futuro da humanidade.

Em setembro de 2000, durante a Assembleia da ONU, foram definidas As Metas dos Objetivos do Milênio – ODM¹ e representam um exemplo do grande avanço da Intersectorialidade na construção da Responsabilidade Social. As metas estabelecidas por esta Assembleia foram:

- Acabar com a fome.

1 - **8 Jeitos de Mudar o Mundo**. Disponível em: www.objetivosdomilênio.org.br. Acesso em: 12 jan. 2010.

- Fornecer educação básica de qualidade para todos.
- Estabelecer a igualdade entre sexos e a valorização da mulher.
- Reduzir a mortalidade infantil.
- Melhorar a saúde das gestantes.
- Combater a AIDS, a malária e outras doenças.
- Proporcionar qualidade de vida e incentivar o respeito ao meio ambiente.
- Incentivar o trabalho de todos pelo desenvolvimento.

O contexto atual aponta o crescimento do Terceiro Setor como um instrumento de desenvolvimento sustentável em função das mudanças sociais, políticas, ambientais e econômicas. Este cenário exige conhecimento específico para uma gestão cada vez mais profissionalizada e dotada de instrumentos que permitam o alcance da missão para a qual são constituídas as Organizações. Segundo Boff,

é preciso ter uma visão mais integral da ecologia, que toma o ambiente natural em que estamos metidos, o ar que respiramos, o chão que pisamos, o alimento que comemos, a água que bebemos, mas também a ecologia social, que vê as relações sociais como agressões ao ser humano. Talvez o ser mais ameaçado hoje não é a baleia, não é o mico-leão-dourado. É o ser humano pobre, obrigado a morrer antes do tempo, se está doente não pode se tratar, se tem fome não pode comer. Então a ecologia social cuida da justiça ecológica, ou seja, qual é a relação correta para com esse ser complexo que é o ser humano, mas também a ecologia mental, quais são as ideias e categorias que estão em nossa cabeça que nos levam a discriminar, a usar da violência, que nos levam a destruir uma mata, poluir o solo. (BOFF, 2003, p.2).

Assim, pensar uma proposta relacionada à Educação Ambiental é um meio de contribuir com a formação do cidadão em uma nova visão, para a construção de conhecimento integrado e, ao mesmo tempo, complexo, no qual o indivíduo seja capaz de perceber e compreender o mundo em que vive. Daí a necessidade da interdisciplinaridade, uma vez que o alvo, na educação ambiental, é o ser humano com sua diversidade e complexidade.

É ainda incipiente o número de instituições com especificidade de formação para esta área de atuação. No Estado de Minas Gerais, apenas a UEMG/FaPP (desde 2009) oferece o Curso Superior de Tecnologia de Processos Gerenciais - Ênfase em Gestão das Organizações do Terceiro Setor, possibilitando o acesso à metodologia para a construção de um conhecimento que integre teoria e prática de forma dinâmica.

3.1 Fortalecimento do terceiro setor para o desenvolvimento sustentável da região do Vale do Jequitinhonha

159

Para Margarida Maria Moura, “a pobreza do Vale é fruto de transformações que ocorrem, especialmente, na esfera das relações de produção, além da violência simbólica, material e física que caracteriza seu cotidiano” (MOURA, 1998, p. 3). O empobrecimento da região foi caracterizando a identidade daquele povo, dos discursos acerca da região. Sabe-se que essa situação demanda mudanças, a exemplo da política de água que, há décadas, representa um paliativo e ainda não atinge a raiz do problema. Alimentada pelos grandes períodos de estiagem, a “indústria da seca” ainda se beneficia da carência, acomodando o povo com as políticas assistencialistas e emergenciais.

Dessa forma, é preciso considerar as Organizações do Terceiro Setor, que buscam romper com os círculos de reprodução e manutenção desse processo de empobrecimento. A atuação delas

gera alternativas e diferentes respostas para a vida das pessoas. São redes de solidariedade e sustentabilidade que fortalecem e melhoram as condições gerais da população.

Para muitos que se dedicam ao tema movimentos sociais e educação popular, há uma tendência, ou por formação acadêmica, ou por orientação política, de fazer uma leitura das falas e das ações das classes populares pela categoria carência. Se de um lado a pobreza e miséria se prestam a reforçar o uso da categoria, há intelectuais que pensam que tal leitura possa frequentemente empobrecer nossas análises. Chamam atenção para categoria 'intensidade' que traz dentro de si a ideia da iniciativa, de lúdico, de autonomia. (VALLA, 1988, p. 197-198).

Para o desenvolvimento sustentável da Região do Vale do Jequitinhonha, as Organizações da Sociedade Civil (pessoas físicas e/ou jurídicas) são importantes instrumentos para promover a integração público-privada com vistas à atuação em rede, voltadas para o fortalecimento da intersectorialidade.

Segundo Celso Freire Silva (2005), as tentativas para o desenvolvimento regional não têm atendido os reais interesses do desenvolvimento, pois são apenas reformatados os paradigmas e nunca há o debate central sobre o futuro do Vale. A articulação entre sociedade civil, movimentos sociais e governos (local, regional, estadual, federal) é um impulso necessário para que seja fortalecido e empoderado o capital social.

A partir destas constatações, abrem-se amplas perspectivas para o desenvolvimento local e regional, embora haja que se considerar a existência de muitas dificuldades a serem vencidas, principalmente aquelas relacionadas à velha concepção do modo de fazer política. Há aí uma grande barreira cultural a ser vencida: a superação do modelo tradicional paternalista, dominante e centralizador, e a construção de uma nova cultura

política regional baseada na flexibilidade, na integração e na autodeterminação regional. Essa nova visão pressupõe a formulação de políticas sociais, voltadas para o desenvolvimento regional integrado e sustentado tendo como pano de fundo a vocação local. Para a formulação dessas políticas sociais, capazes de realizar mudanças de qualidade de vida das pessoas, faz-se necessária a participação coletiva da sociedade, discutindo e propondo ações abrangentes e transformadoras. (SILVA, 2005, p. 104).

É evidente a ausência de um mapeamento que possibilite o conhecimento não só das atividades desenvolvidas pelo Terceiro Setor, mas também e sobretudo em relação ao número de instituições que o compõem e a natureza de suas atividades.

O cenário atual registra aspectos desfavoráveis tais como: inexistência de um Banco de Dados; amadorismo: falta de capacitação técnica e operacional; carência de investimento e de sustentabilidade financeira; manipulação eleitoreira e corrupção; respeito à ética e à transparência contábil das organizações; desentendimento quanto ao real papel das entidades; pouco domínio das tecnologias informacionais; ausência de trabalho dentro dos preceitos do voluntariado; dependência do Governo como solução geral; necessidade de fortalecimento da gestão interna; conflitos nos processos de decisão; ausência de Legitimidade – indisponibilidade de informação básica de formação legal da Organização, dentre outros.

O cenário do Terceiro Setor na região sugere a necessidade de um banco de dados que retrate as organizações sociais em redes de ações sociais e intersetoriais atuantes na região bem como o mapeamento das instituições caracterizadas como organizações da sociedade civil de direito privado, sem fins lucrativos e de interesse público, como condição imprescindível ao objetivo de implantar e

potencializar as ações para o fortalecimento das Organizações do Terceiro Setor, visando à melhoria dos indicadores sociais da região.

A Associação Pró-Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha (APROVALE), como entidade do Terceiro Setor, criada com a participação de alunas egressas do Curso Superior de Tecnologia em Processos Gerenciais: ênfase em Gestão das Organizações do Terceiro Setor, buscou congregar em suas metas toda a vivência da prática e experiências obtidas a partir de ações desenvolvidas com outras entidades na região, e a fundamentação teórica adquirida no decorrer do curso de graduação.

Com a missão de "Promover ações para o desenvolvimento sustentável do Vale do Jequitinhonha", insere-se conceitualmente como organização "não governamental de pessoa jurídica sem fins lucrativos," qualificada como OSCIP (estadual e federal). A criação dessa associação decorreu da constatação de que o Terceiro Setor, atualmente, vem se ampliando, graças, sobretudo, à incorporação da noção de cidadania e de suas múltiplas manifestações na sociedade civil, e, portanto, se constituindo como instrumento adequado para diversas formas de intervenção social.

Exercendo, até então, um trabalho voluntário, a APROVALE tem disponibilizado, ao Vale do Jequitinhonha, uma estrutura pautada nos princípios de cooperação para melhor responder às demandas, pois considera a integração dos sistemas produtivos locais, as alianças e parcerias em ações alternativas, promotoras do empreendedorismo, da participação da sociedade e da solidariedade. A mobilização da população e o envolvimento de atores locais são necessários para dar visibilidade às organizações, objetivando a construção de redes de ações sociais e intersetoriais para que se articulem e se reforcem mutuamente, no contexto de representação da sociedade civil do Vale. É inegável enfatizar que os desafios e as possibilidades das

demandas de instituições como esta são de grande importância para uma nova construção.

A preocupação em compreender os processos que determinam a realidade do Vale torna cada vez maior o espaço de oportunidades na busca de conhecimentos para o desenvolvimento de atividades, que promovam a sustentabilidade e a redução da pobreza. Em sintonia com esta realidade, a APROVALE, a partir de um levantamento de demandas junto à comunidade, percebe a necessidade de que alguns projetos sejam implantados.

Nesse contexto, aparece, como eixo principal, a necessidade de se realizar um Retrato Social a partir do levantamento, identificação, indicação das ações e o mapeamento das organizações e associações da sociedade civil compromissadas com o desenvolvimento das políticas socioeconômicas da região do Vale do Jequitinhonha. O resultado obtido pode se constituir num indicativo e estímulo às parcerias público-privadas, contribuindo assim com os mecanismos de formulação e reformulação das políticas públicas para o desenvolvimento regional.

163

A partir da consolidação das informações obtidas, a implantação de um projeto piloto, na região Médio Jequitinhonha (19 municípios), poderá ser viabilizado para atender o objeto real e cotidiano de cada comunidade e as orientações das ações políticas para o desenvolvimento embasado nas demandas e aspirações locais.

Para a construção desses projetos, há que se identificar as entidades legalmente constituídas; mapear áreas de atuação; identificar as que recebem recursos (públicos/privados) para execução de projetos; avaliar o processo de gestão organizacional e aplicação de recursos públicos e/ou privados pelas entidades agraciadas com convênios, Termos de Parceria, Contratos de Gestão e outros instrumentos; implementar programas de qualificação de gestores para as entidades

do Terceiro Setor; aprimorar os mecanismos de equilíbrio de forças entre os três setores da economia; colaborar na identificação e aprimoramento dos mecanismos de controle interno e externo das entidades do Terceiro Setor, visando a promover o fortalecimento das instituições; promover o empreendedorismo social; promover a cidadania ativa e a participação social nas instâncias de decisão das políticas, dentre outros.

Espera-se que os resultados do Retrato Social do Vale do Jequitinhonha influenciem uma atuação ética e positiva das Organizações Sociais em Redes de Ações Sociais e Intersetoriais parceiras do setor público e da iniciativa privada, possibilitando efeitos relevantes, tais como: elaboração de um plano de desenvolvimento da área de atuação; integração das OTS (Organizações do Terceiro Setor) para o desenvolvimento sustentável; sinalização de intervenções, priorizando ações emergenciais demandadas no diagnóstico; ações coletivas, visando a trabalhar a “consciência societária para o bem comum”; capacitação técnica para a gestão organizacional; desenvolvimento de ações estratégicas a fim de abrir espaços para o engajamento da comunidade do entorno e de segmentos governamentais, empresariais, na concretização da proposta geral definida no trabalho das Organizações; conscientização do empresariado local quanto à responsabilidade social do bem-estar da comunidade em que se insere, visando ao comprometimento com a atuação das Entidades a fim de efetivar parcerias com os projetos delas; otimização do processo de comunicação, visando a buscar parceiros e doadores, recrutar voluntários, informar sobre as atividades, aumentar o envolvimento dos beneficiários e de seus colaboradores locais; transparência: prestar contas à sociedade sobre o investimento dos recursos recebidos; promoção do empoderamento social - participação comunitária, comunidade com poder de decisão e de resolução.

Além dessas ações, torna-se imperativo repensar ações de capacitação para as Entidades do Terceiro Setor, visando ao resgate e à integração das associações, objetivando fortalecer o vínculo para maior eficácia da gestão no desenvolvimento institucional e o fortalecimento da intersetorialidade no Vale do Jequitinhonha como pressuposto de sua capacidade de promover o desenvolvimento regional, especialmente nas áreas de maior vulnerabilidade, por meio de ações abrangentes e coerentes com a realidade local.

Em verdade, o próprio campo do Terceiro Setor parece se confundir, em vários momentos, com o das políticas públicas, dadas as formas institucionalizadas de se pensar a ação social atualmente. Tendo como campo de trabalho um universo totalmente plural, que passa pela saúde, educação, trabalho, assistência social, moradia e habitação, cultura, desenvolvimento urbano e rural, etc., as organizações do Terceiro Setor são a um só tempo produto e produtores de políticas públicas. (MASCARENHAS, 2012).

165

Na mesma ordem de importância, a atualização e capacitação para a Gestão das Políticas Públicas irá possibilitar aos servidores conhecer mais sobre o seu papel como gestor de política pública, como servidor público, e o seu comprometimento com desafios, como, por exemplo, medir o desempenho de sua área e o planejamento de suas ações na administração.

Outrossim, outras ações podem gerar impactos positivos e responsáveis por transformações significativas, destacando-se, entre elas, a capacitação do jovem-adolescente, promovendo a integração societária deste público através de sua preparação para o mercado de trabalho, como mão de obra qualificada, focalizando não só a formação do profissional capacitado, mas também, antes de tudo, a formação do indivíduo como “ser social” consciente, que vive em sociedade, que dela depende e por ela deve zelar. Ciente de tal

responsabilidade, naturalmente o individualismo cede lugar à ação coletiva, desenvolvendo-se a partir daí a consciência para o bem comum.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do baixo poder de participação e de articulação das comunidades, somado ao isolamento físico e à desinformação, o trabalho de fortalecimento é de fundamental importância para orientar o planejamento e deliberação de ações específicas de promoção social e de desenvolvimento sustentável do Vale do Jequitinhonha.

Dada a necessidade de alinhar as pesquisas existentes com a elaboração de novos estudos referentes às Instituições do Terceiro Setor no exercício do controle social e de suas práticas de gestão, a discussão exige bases de racionalidade para orientar e acompanhar a ação dos agentes assim como das próprias instituições. Em busca de legitimidade e recursos, buscou-se identificar as influências sofridas em relação à prestação de contas e à avaliação dos serviços prestados, enfim conhecer o protagonismo das características e dinâmicas de gestão das demandas existentes.

A APROVALE acredita que a iniciativa de atores identificados com sua realidade, por participar dela e conhecer as principais demandas, legitima a emergência da inversão da assistência levada ao Vale do Jequitinhonha, caracterizada ainda hoje pelo assistencialismo.

Fortalecer o trabalho social implica disponibilizar suporte às Organizações da Sociedade Civil, com vistas a sua estruturação institucional, acreditando cooperar para a promoção do empoderamento das comunidades locais.

A palavra manifestada por Euclides da Cunha traduz este pensamento:

O sertanejo é antes de tudo um forte [...]. É o homem permanentemente fatigado [...]. Entretanto, toda esta aparência de cansaço ilude. Nada é mais surpreendedor do que vê-la desaparecer de improviso [...]. Basta o aparecimento de qualquer incidente exigindo-lhe o desencadear das energias adormecidas. O homem transfigura-se [...] da figura vulgar do tabaréu canhestro reponta, inesperadamente, o aspecto dominador de um titã acobreado e potente, num desdobramento surpreendente de força e agilidade extraordinárias. (CUNHA, 2004, p. 146-7).

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO PRÓ-DESENVOLVIMENTO DO VALE DO JEQUITINHONHA - APROVALE. Estatuto: Virgem da Lapa, 2005.
- BAVA, Silvio C. O terceiro setor e os desafios do estado de São Paulo para o Século XXI. In: Cadernos Abong. **ONGs identidades e desafios atuais**. São Paulo: Autores Associados, 2000. p. 41-86.
- BOFF, L. **Carta da Terra**. II Fórum Mundial de Educação, janeiro 2003.
- BOFF, Leonardo. **Ética & Eco** - espiritualidade. Campinas: Versus Editora, 2003.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 out. 2012.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Sistema de informações territoriais**. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio057.pdf>. Acesso em: 04 out. 2012.

CARNEIRO, P. A. S.; FONTES, M. P. F. Aspectos físicos e agrícolas do Estado de Minas Gerais. In: FONTES, R.; FONTES, M. P. F. (Eds.). Crescimento e desigualdade regional em Minas Gerais. Viçosa (MG): **Folha de Viçosa**, 2005, p.151-222.

COSTA, Selma Frossard. O espaço contemporâneo de fortalecimento das organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos: o terceiro setor em evidência. In: **O desafio da construção de uma gestão atualizada e contextualizada na educação infantil**: um estudo junto às creches e pré-escalas não governamentais que atuam na esfera de assistência social, no município de Londrina - PR, 2003. Tese (Doutorado em Educação) USP, 2003. 233p.

CUNHA, Euclides da. **Os sertões**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

GERÊNCIA DE ESTUDOS SETORIAIS (GESET). **Relato setorial nº 3**. Terceiro setor e o desenvolvimento social. Julho, 2001. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/>>. Acesso em: 19 out. 2012.

GONÇALVES, H. S. **O Estado o terceiro setor e o mercado**: uma tríade completa. Disponível em: <<http://www.rits.org.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2009.

MASCARENHAS, Leonardo B.. In: CASTRO, Carmem L.F.; GONTIJO, Cynthia R. B.; AMABILE, Antônio E. N. (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012.

MOURA, Margarida M. **Os deserdados da terra**. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1988.

ROTHGIESSER, Tanya L. **Sociedade civil brasileira e o terceiro setor**. Disponível em: <<http://www.terceirosetor.org.br/>>. Acesso em: 20 out. 2002.

SAINT-HILAIRE, Auguste de. **Viagem pelas províncias do Rio de Janeiro e Minas Gerais**. São Paulo: EDUSP, 1975.

SILVA, Joaquim Freire Celso. **Políticas públicas no Vale do Jequitinhonha**. A difícil construção da nova cultura política regional. Santo André, SP: Alpharrabio Edições; São Caetano do Sul: SP: Universidade IMES, 2005.

SOUZA, João Valdir Alves de. HENRIQUES, Márcio Simeone (Orgs). **Vale do Jequitinhonha**: formação histórica, populações e movimentos. Belo Horizonte: UFMG/PROEX, 2010.

TENÓRIO, Fernando (org.). **Gestão de ONGs**: principais funções gerenciais. 5. São Paulo: FGV, 2001.

VALLA, Victor V.; STOTZ, Eduardo N.; ALGEBAILLE, Eveline B. (Orgs.). **Para compreender a pobreza do no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto Escola Nacional de Saúde Pública, 2005.

169

Recebido: 16/04/2012

Aprovado: 01/04/2013



ANEXOS
ARCHIVOS ADJUNTOS

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO

Na Revista serão publicados textos originais de: artigos científicos, artigos de atualização, artigos de revisão, ensaios, resenhas, relatos de experiências, depoimentos e entrevistas.

Os textos encaminhados para seleção serão submetidos à apreciação de, pelo menos, dois especialistas no tema abordado, integrantes do Conselho Editorial, sendo garantido o anonimato tanto dos autores quanto dos avaliadores (Double Blind Review).

O autor receberá comunicação dos pareceres emitidos e a aprovação final é de responsabilidade do Comitê Editorial da Revista. A aceitação dos textos implica automaticamente a cessão dos direitos autorais relativos ao trabalho.

172

Os trabalhos originais devem ser enviados para o e-mail *pppfapp@uemg.br*, com a formatação do programa Word, configuração A4, fonte Tahoma, tamanho 12, com espaçamento entre linhas 1,5.

A folha de rosto, título, resumo e *abstract*, palavras-chave, citações, notas de rodapé, referências, tabelas, gráficos e figuras deverão estar de acordo com as normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), específicas para a modalidade do trabalho que será apresentado.

O autor deverá anexar, ainda, informes com seus créditos acadêmicos e profissionais, (em três linhas, no máximo), além do endereço completo, telefone e e-mail.

Em nenhuma hipótese serão devolvidos os originais dos textos submetidos à apreciação para publicação.

Revista Perspectivas em Políticas Públicas
Formulário de Avaliação

Senhor(a) Avaliador(a), solicitamos-lhe o preenchimento deste Formulário orientador da análise para emissão do Parecer conclusivo sobre a produção acadêmica enviada para apreciação.

Atenciosamente, Comitê Editorial.

1. Dados gerais:

a) Nome do integrante do Conselho Editorial:

- b) Classificação do texto recebido: () artigo científico () artigo de atualização
() artigo de revisão () resenha
() relato de experiência

2. Apreciação sobre o título:

O título expressa o conteúdo do trabalho? () sim () não () parcialmente

3. Apreciação sobre o resumo:

O resumo expressa o conteúdo do trabalho, apresentando o problema estudado, o método de investigação e os resultados essenciais? () sim () não () parcialmente

4. Apreciação sobre o texto:

- a) O texto tem como objeto de investigação a temática Políticas Públicas? () sim () não
b) O conteúdo é original, refletindo o estado atual do conhecimento da área? () sim () não () parcialmente
c) O texto está bem estruturado, apresentando introdução, desenvolvimento e conclusões?
() sim () não () parcialmente
d) A introdução está adequada, pontuando o estado atual da temática, os objetivos e questões do trabalho e os principais argumentos utilizados? () sim () não () parcialmente
e) As conclusões do trabalho estão adequadamente apresentadas? () sim () não () parcialmente
f) A linguagem empregada é apropriada? () sim () não () parcialmente
g) O texto necessita de correções gramaticais? () sim () não
Quais (indicar)?
h) A extensão do texto é compatível com seu conteúdo científico? () sim () não () parcialmente
i) As figuras e tabelas estão claras e com legendas apropriadas? () sim () não () parcialmente

5. Apreciação sobre as referências:

- a) As referências estão de acordo com as normas científicas da ANBT-Associação Brasileira de Normas Técnicas?
() sim () não

6. Parecer final:

- () Publicar sem alterações
() Publicar após as alterações indicadas e submeter novamente para avaliação
() Recusar sua publicação

Observações/comentários: _____

NORMAS PARA PRESENTACIÓN

En la Revista se publicarán textos originales de: artículos científicos, artículos de actualización artículos de revisión, ensayos, reseñas, relatos de experiencias, declaraciones y entrevistas.

Los textos se someterán a la apreciación de, por lo menos, dos especialistas en el tema abordado, integrantes del Consejo Editorial, para ser seleccionados, garantizando el anonimato tanto de los autores, como de los evaluadores.

El Comité Editorial de la Revista será responsable de la aprobación final de los textos. Después de este proceso de selección, el autor recibirá un comunicado de los informes emitidos La aceptación de los textos implica automáticamente en ceder los derechos relativos a dichas producciones.

174

Los trabajos originales se deben enviar al correo electrónico, *pppfapp@uemg.br*, en formato del programa Word, configuración A4, fuente Tahoma, tamaño 12, espacio entre líneas de 1,5.

La portada, título, resumen, abstract, palabras clave, citas, notas de rodapié, referencias, tablas, gráficos e imágenes, deberán estar de acuerdo con las normas técnicas de la Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), específicas para cada modalidad del trabajo que se presentará.

El autor deberá adjuntar además los informes con sus créditos académicos y profesionales, (como máximo, en tres líneas) además de su dirección completa, teléfono y correo electrónico.

Bajo ningún concepto se devolverán los textos originales sometidos a evaluación para ser publicados.

Revista Perspectivas em Políticas Públicas
Formulario de Evaluación

Señor(a) Evaluador(a), le pedimos que rellene este Formulario para orientar el análisis de la producción académica enviada, a fin de emitir su Informe conclusivo.

Atentamente, Comité Editorial.

1. Datos generales:

a) Nombre del integrante del Consejo Editorial:

- b) Clasificación del texto recibido: () artículo científico () artículo de actualización
() artículo de revisión () reseña
() relato de experiencia

2. Evaluación del título:

¿El título expresa el contenido del trabajo? () sí () no () parcialmente

3. Evaluación del resumen:

¿El resumen expresa el contenido del trabajo, presentando el problema estudiado, el método de investigación y los resultados esenciales? () sí () no () parcialmente

4. Evaluación sobre el texto:

- a) ¿El texto tiene por objeto de investigación la temática de Políticas Públicas? () sí () no
b) ¿El contenido es original y refleja el estado actual del conocimiento del área? () sí () no () parcialmente
c) ¿El texto está bien estructurado, presentando introducción, desarrollo y conclusiones?
() sí () no () parcialmente
d) ¿La introducción está adecuada, puntuando el estado actual del tema, los objetivos y cuestiones del trabajo y los principales argumentos utilizados? () sí () no () parcialmente
e) ¿Las conclusiones del trabajo se presentan de forma adecuada? () sí () no () parcialmente
f) ¿Se utiliza el lenguaje de forma adecuada? () sí () no () parcialmente
g) ¿El texto necesita correcciones gramaticales? () sí () no
¿Cuáles? (indicar)
h) ¿La extensión del texto es compatible con su contenido científico? () sí () no () parcialmente
i) ¿Las figuras y tablas son claras y con subtítulos apropiados? () sí () no () parcialmente

5. Evaluación sobre las referencias:

a) ¿Las referencias bibliográficas están de acuerdo con las normas científicas de ANBT-Associação Brasileira de Normas Técnicas? () sí () no

6. Informe final:

- () Publicar sin alteraciones
() Publicar después de realizar las alteraciones indicadas y someter a nueva evaluación
() Rechazar su publicación

Observaciones y comentarios: _____

